

ҚҰҚЫҚ және МЕМЛЕКЕТ ПРАВО и ГОСУДАРСТВО LAW and STATE

№ 3 (84), 2019



ТЕМА НОМЕРА:
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ



«К числу наиболее приоритетных направлений дальнейшего укрепления национальной безопасности нашей страны относятся следующие.

...6.3. Последовательная реализация комплексной общенациональной программы по борьбе с коррупцией как угрозой национальной безопасности и общественной стабильности.

Мы постоянно работаем по борьбе с коррупцией и улучшаем ситуацию, но непрозрачность денежных потоков некоторых финансово-промышленных групп и их незаконное обогащение за счет сокрытия прибыли, вывод финансов и имущества в зарубежье, уклонение от налогов, а также теневая экономика становятся серьезными ограничителями нашего развития. Именно их представители сотрясают воздух призывами о борьбе с коррупцией. В то же время именно здесь кроются основные потери бюджета. Пора перейти от слов к действию».

Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана. 1 марта 2006 г. Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-na-nazarbaeva-narodu-kazahstana-mart-2006-g (12.11.2019).



«Обещанная мной политическая трансформация **будет постепенно и неуклонно осуществляться** с учетом интересов нашего государства и народа.

Мировой опыт свидетельствует о том, что взрывная, **бессистемная** политическая либерализация приводит к дестабилизации внутриполитической ситуации и даже к **потере государственности**.

Поэтому мы будем осуществлять политические реформы без «забегания вперед», но **последовательно, настойчиво и продуманно**. Наш фундаментальный принцип: успешные **экономические** реформы уже **невозможны** без модернизации **общественно-политической** жизни страны...

Наша общая задача – воплотить в жизнь концепцию «**Слышащего государства**», которое оперативно и эффективно реагирует на все конструктивные запросы граждан...».

«С повестки дня не сходит вопрос **системной борьбы с коррупцией**.

Необходимо восстановить **антикоррупционную экспертизу** проектов нормативных правовых актов центральных и местных органов с участием экспертов и общественности.

Следует законодательно и нормативно регламентировать **ответственность первого руководителя ведомства**, в котором произошло коррупционное преступление.

Надо также предусмотреть **строгую** ответственность сотрудников **самих антикоррупционных органов** за незаконные методы работы и провокационные действия. Им **не должно** быть места в следственной практике.

Принцип презумпции невиновности должен соблюдаться в полном объеме.

Одной из самых актуальных задач остается **полноценная реформа правоохранительной системы**».

«В 2018 году объем госзакупок составил **4,4 трлн. тенге**, из которых **3,3 трлн. тенге** или 75% осуществлены неконкурентным способом из одного источника.

Пора закрыть эту «**кормушку**» для **чиновников** и разного рода «**прилипал**»».

Из Послания Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана». 2 сентября 2019 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana (10.09.2019).



**ҚҰҚЫҚ және МЕМЛЕКЕТ
ПРАВО и ГОСУДАРСТВО
LAW and STATE**

№ 3 (84), 2019

**ТЕМА НОМЕРА:
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ**

РЕДАКЦИЈАЛЫҚ КЕҢЕС:

М. А. Сарсембаев, з.ғ.д. (төраға); Н. М. Абдиров, з.ғ.д.; С. А. Авакьян, з.ғ.д.; Ж. К. Асанов, з.ғ.к.; А. Н. Ахпанов, з.ғ.д.; Б. Ж. Әбдірайым, з.ғ.д., ҚР ҰҒА корр. мүшесі; М. Т.-М. Баймаханов, з.ғ.д., ҚР ҰҒА академигі; Б. А. Бекназаров, з.ғ.к.; В. С. Бельх, з.ғ.д.; И. Ш. Борчашвили, з.ғ.д.; А. Қ. Дауылбаев, з.ғ.к.; Н. О. Дулатбеков, з.ғ.д., ҚР ҰҒА корр. мүшесі; М. И. Жумагулов, з.ғ.д.; Б. Зиёмблички, PhD; А. Козловски, хабиль докторы; Е. К. Кубеев, з.ғ.д.; М. Н. Марченко, з.ғ.д.; С. П. Мороз, з.ғ.д.; В. Д. Перевалов, з.ғ.д.; И. И. Рогов, з.ғ.д.; Е. Р. Россинская, з.ғ.д.; А. Х. Саидов, з.ғ.д.; С. С. Сартаев, з.ғ.д., ҚР ҰҒА академигі; Е. Л. Тугжанов, з.ғ.д., с.ғ.д.; Н. Н. Турецкий, з.ғ.д.; Р. Т. Тусупбеков, з.ғ.к.; Д. С. Чукмаитов, з.ғ.д.; А. О. Шакиров, з.ғ.к.

РЕДАКЦИЈАЛЫҚ АЛҚА МҮШЕЛЕРІ:

С. Ф. Ударцев, з.ғ.д. (бас редактор); Е. Б. Абдрасулов, з.ғ.д.; О. С. Бектибаева, PhD; А. А. Биебаева, з.ғ.к.; Ж. Д. Бусурманов, з.ғ.д.; М. М. Дауленов, PhD; Ч. У. Джекебаев, з.ғ.к.; Н. С. Ешниязов, PhD; А. Д. Жусупов, з.ғ.д.; С. К. Идрышева, з.ғ.д.; Ж. Г. Калишева, з.ғ.к.; Т. Е. Каудыров, з.ғ.д.; К. В. Ким, з.ғ.к.; М. Ш. Қоғамов, з.ғ.д. PhD; О. В. Лозовая, PhD; В. А. Малиновский, з.ғ.д.; Т. М. Нарікбаев, з.ғ.к.; З. М. Ноғайбай, заң докторы; А. М. Нурмагамбетов, з.ғ.д.; Р. Т. Нуртаев, з.ғ.д.; С. Г. Пен, з.ғ.к.; С. В. Саяпин, заң докторы; Қ. Қ. Сейтенов, з.ғ.д.; Ж. Р. Темирбеков, PhD; Ш. В. Тлепина, з.ғ.д.; У. Шапак, з.ғ.д.

**Университет КАЗГҰУ имени М.С. Нарикбаева. НАУЧНО-ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЖУРНАЛ «ПРАВО И ГОСУДАРСТВО»,
ИЗДАЕТСЯ С 1997 г., ПЕРИОДИЧНОСТЬ – 4 РАЗА В ГОД.**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

М. А. Сарсембаев, д.ю.н. (председатель); Н. М. Абдиров, д.ю.н.; Б. Ж. Абдраим, д.ю.н., член-корр. НАН РК; С. А. Авакьян, д.ю.н.; Ж. К. Асанов, к.ю.н.; А. Н. Ахпанов, д.ю.н.; М. Т.-М. Баймаханов, д.ю.н., академик НАН РК; Б. А. Бекназаров, к.ю.н.; В. С. Бельх, д.ю.н.; И. Ш. Борчашвили, д.ю.н.; А. К. Даулбаев, к.ю.н.; Н. О. Дулатбеков, д.ю.н., член-корр. НАН РК; М. И. Жумагулов, д.ю.н.; Б. Зиёмблички, PhD; А. Козловски, доктор хабиль; Е. К. Кубеев, д.ю.н.; М. Н. Марченко, д.ю.н.; С. П. Мороз, д.ю.н.; В. Д. Перевалов, д.ю.н.; И. И. Рогов, д.ю.н.; Е. Р. Россинская, д.ю.н.; А. Х. Саидов, д.ю.н.; С. С. Сартаев, д.ю.н., академик НАН РК; Е. Л. Тугжанов, д.полит.н., к.ю.н.; Н. Н. Турецкий, д.ю.н.; Р. Т. Тусупбеков, к.ю.н.; Д. С. Чукмаитов, д.ю.н.; А. О. Шакиров, к.ю.н.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

С. Ф. Ударцев, д.ю.н. (главный редактор); Е. Б. Абдрасулов, д.ю.н.; О. С. Бектибаева, PhD; А. А. Биебаева, к.ю.н.; Ж. Д. Бусурманов, д.ю.н.; М. М. Дауленов, PhD; Ч. У. Джекебаев, к.ю.н.; Н. С. Ешниязов, PhD; А. Д. Жусупов, д.ю.н.; С. К. Идрышева, д.ю.н.; Ж. Г. Калишева, к.ю.н.; Т. Е. Каудыров, д.ю.н.; К. В. Ким, к.ю.н.; М. Ш. Қоғамов, д.ю.н.; PhD; О. В. Лозовая, PhD; В. А. Малиновский, д.ю.н.; Т. М. Нарікбаев, к.ю.н.; З. М. Ноғайбай, доктор права; к.ю.н.; А. М. Нурмагамбетов, д.ю.н.; Р. Т. Нуртаев, д.ю.н.; С. Г. Пен, к.ю.н.; С. В. Саяпин, доктор права; К. К. Сейтенов, д.ю.н.; Ж. Р. Темирбеков, PhD; Ш. В. Тлепина, д.ю.н.; У. Шапак, д.ю.н.

**M. Narikbayev KAZGUU University. INFORMATION SCIENTIFIC JOURNAL «LAW AND STATE»,
PUBLISHED SINCE 1997, FREQUENCY OF PUBLICATION - 4 TIMES A YEAR.**

EDITORIAL COUNCIL:

M. A. Sarsymbayev, Doctor of Law (Chairman); N. M. Abdirov, Doctor of Law; B. Zh. Abdraim, Doctor of Law, corresponding member of National Academy of Science of Kazakhstan; S. A. Avakyan, Doctor of Law; Asanov Zh. K., PhD in Law; A. N. Akhpanov, Doctor of Law; M. T. Baimakhanov, Doctor of Law, academician of National Academy of Science of Republic of Kazakhstan (Almaty); B. A. Beknazarov, PhD in Law; V. S. Belyh, Doctor of Law; I. Sh. Borchashvili, Doctor of Law; D. S. Chukmaitov, Doctor of Law; A. K. Daulbayev, PhD in Law; N. O. Dulatbekov, Doctor of Law, corresponding member of National Academy of Science of Kazakhstan; A. Kozlowski, Dr. Habil; E. K. Kubeyev, Doctor of Law; M. N. Marchenko, Doctor of Law; S. P. Moroz, Doctor of Law; V. D. Perevalov, Doctor of Law; I. I. Rogov, Doctor of Law; E. R. Rossinskaya, Doctor of Law; A. H. Saidov, Doctor of Law; S. S. Sartayev, Doctor of Law, academician of National Academy of Science of Republic of Kazakhstan (Almaty); E. L. Tugzhanov, Doctor of Politics, PhD in Law; N. N. Turetsky, Doctor of Law; R. T. Tussupbekov, PhD in Law; A. O. Shakirov, PhD in Law; M. I. Zhumagulov, Doctor of Law; B. Ziemblicki, PhD in Law.

EDITORIAL BOARD:

S. F. Udartsev, Doctor of Law (Chief Editor); E. B. Abdrassulov, Doctor of Law; O.S. Bektibaeva, PhD in International Law; A. A. Biebaeva, PhD in Law; Zh. D. Busurmanov, Doctor of Law; M. M. Daulenov, PhD in International Law; N.S. Eshniyazov, PhD in International Law; S. K. Idrysheva, Doctor of Law; Zh. G. Kalisheva, PhD in Law; T. E. Kaudyrov, Doctor of Law; K. V. Kim, PhD in Law; M. Ch. Kogamov, Doctor of Law; O. V. Lozovaya, PhD in International Law; V. A. Malinovskiy, Doctor of Law; T. M. Narikbayev, PhD in Law; Z. M. Nogaibay, Dr. iur.; A. M. Nurmagamбетov, Doctor of Law; R. T. Nurtaev, Doctor of Law; S. G. Pen, PhD in Law; S. V. Sayapin, Dr. iur.; K. K. Seitenov, Doctor of Law; U. Sh. Shapak, Doctor of Law; Zh. R. Temirbekov, PhD in International Law; Sh. V. Tlepina, Doctor of Law; Ch. U. Zhekebayev, PhD in Law; A. D. Zhussupov, Doctor of Law.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

<i>Мухаметов А.Ф. (Нур-Султан)</i> Борьба с коррупцией: восприятие, рейтинг, опыт. Успех или поражение?	4
<i>Sayarin S. (Almaty)</i> «Critical Analysis, Strict Discipline and Personal Responsibility»: Some Reflections on Strengthening the Independence of Judiciary in Central Asia	18
<i>Бейсенбин К.А. (Смоленск)</i> Коррупция в системе государственного управления: проблемы противодействия, исторический и зарубежный опыт	28

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

<i>Понкин И.В. (Россия, Москва)</i> Концепт глубинного государства («Deep State»).....	43
--	----

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

<i>Makhtejanov G.N., Amantaikyzu A., Zhumasheva M. (Nur-Sultan)</i> Healthcare Regulation in Kazakhstan: Challenges to Indicative Planning	61
--	----

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

<i>Уваров В.Н., Уварова-Патенко Н.В. (Алматы)</i> Модернизация управления в правоохранительной системе Республики Казахстан	76
---	----

**ПРАВО И ПОЛИТИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

<i>Черкасов А.И. (Россия, Москва)</i> Универсализация местного самоуправления в странах современного мира: основные тенденции	87
<i>Каудыров Т.Е., Шакенов М.А. (Нур-Султан)</i> К вопросу о наличии прецедентного права во французском правосудии	99

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

<i>Биебаева А.Ә. (Нур-Султан), Калжужсинова А.М. (Караганда)</i> Қылмыстық жауаптылықтан босатудың мәні, оның қылмыстық құқықтың сабақтас институттарымен ара қатынасы	117
--	-----

УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

<i>Ким К.В. (Нур-Султан)</i> Подозрение в досудебном уголовном судопроизводстве	131
---	-----

МАЗМҰНЫ	146
----------------------	-----

CONTENTS	146
-----------------------	-----

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ	147
-------------------------------------	-----

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ: ВОСПРИЯТИЕ, РЕЙТИНГ, ОПЫТ. УСПЕХ ИЛИ ПОРАЖЕНИЕ?



А.Ф. МУХАМЕТОВ,
главный эксперт АО «Центр
военно-стратегических
исследований», кандидат
военных наук (г. Нур-Султан)

Целью статьи является сопоставление зарубежного опыта борьбы с коррупцией с положением дел в данной сфере в Казахстане. Рассматривается позитивный опыт ряда государств, занимающих наиболее высокие рейтинговые позиции по борьбе с коррупцией, в том числе, Сингапура, Китайской Народной Республики, Соединенных Штатов Америки, Эстонии и других. Показано место Казахстана в глобальном антикоррупционном процессе (на основе официальных данных), освещаются антикоррупционные меры, принятые в РК, поднимаются и анализируются проблемные вопросы и формулируются тренды продолжения антикоррупционной деятельности на основе перестройки сознания граждан. В статье предлагаются не только направления по ужесточению наказания за коррупционные действия, но и тренды профилактики коррупции, обращается внимание читателя на назревшую необходимость воспитания корректной гражданской позиции населения и повышения уровня нравственности граждан, модернизации антикоррупционной политики в Казахстане. Статья предназначена для широкого круга научных и практических работников.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная деятельность, система борьбы с коррупцией, антикоррупционное сознание, гражданская позиция, ответственность, борьба с коррупцией, государство, государственные органы, государственная служба.

«Чтобы различать хорошее и плохое, добро и зло, нам не нужны адвокаты. Эти понятия заложены в каждом из нас».

Ли Куан Ю (Lee Kuan Yew), 1967 год.

Call-центр Антикоррупционной службы – тел. 1424 доступен (бесплатно) для всех видов телефонной связи на всей территории Казахстана.

Введение

Документ ООН о борьбе с коррупцией определяет явление коррупции как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях».¹

© А.Ф. Мухаметов, 2019

¹Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (07.06.2019).

Под коррупцией подразумеваются такие явления, как: а) кража, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами; б) злоупотребления служебным положением для получения неоправданных личных выгод в итоге неофициального использования официального статуса; с) конфликт интересов между служебным долгом и личной корыстью.²

Коррупционированность госструктур в разных странах оценивается по-разному. Поэтому, для хотя бы приблизительного сопоставления положения с коррупцией на глобальном уровне используются данные независимых аналитических структур, например, Индексы восприятия коррупции, регулярно публикуемые «Transparency International» (далее – TI-2018) – неправительственной международной организацией по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции в мире. Её рейтинги основываются на перекрёстных и независимых опросах, в которых участвуют наиболее авторитетные правозащитные и финансовые эксперты, в том числе из Всемирного банка, Азиатского и Африканского банков развития, организации «Freedom House». Данные рейтинги представляют собой оценку от 0 (максимальный уровень) до 100 (коррупции нет). Показатель коррупционированности рассчитывается по методике, опирающейся на такие критерии, как: «защита прав человека», «судопроизводство», «неформальные платежи и взятки», «открытость правительства», «размеры взяток», «незаконное использование государственных средств» и др. В открытых источниках конкретные факторы, по которым проводится оценка государств, не публикуются, ознакомиться можно только с окончательным рейтингом. Как утверждает организация TI, конечная оценка учитывает национальные особенности той или иной страны.³

Противодействие коррупции есть важнейшая государственная задача во многих странах, так как коррупционные правонарушения, совершаемые чиновниками, причиняют зримый урон авторитету власти, тормозят работу её органов, особенно силовых, подрывают у населения доверие к власти. Уровень коррупции оценивать чрезвычайно сложно, поэтому и рейтингам безоговорочно доверять нельзя, поскольку любой рейтинг в той или иной степени субъективен, некорректен и несовершенен. Об этом свидетельствует опыт многих государств мира, далеко продвинувшихся по пути эффективного противодействия коррупции.

Исландия

Исландия долгое время занимала самые верхние позиции в упомянутом TI-рейтинге, пока не выяснилось, что банковская система в этой стране напрямую или опосредованно связана с правящими кланами и политическими партиями, власть предрержащими.

Эти обстоятельства отодвинули Исландию с 4 места в 2002 году на 14 строчку TI-рейтинга в 2018 году.⁴

²Там же.

³Corruption Perceptions Index 2018 – Transparency International // URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (11.06.2019).

⁴Там же.

Финляндская Республика

Менее коррумпированным государством, чем Исландия, признается Финляндия, занимающая 3 место. Судебными органами этой страны рассматривается всего 3-4 дела по обвинению во взяточничестве и столько же – во взяточдательстве – за год (!). В Финляндии никогда не было специального закона о коррупции, как и специальных органов по контролю над ней, так как коррупция всегда подпадала под действие финской конституции, уголовного кодекса, законодательства о гражданской службе и подзаконных актов. Контроль над соблюдением антикоррупционных норм в Финляндии осуществляют судебные и правоохранительные органы. В уголовном кодексе этой страны нет слова «коррупция», но упомянуто взяточничество, за которое предусмотрены штраф или тюремное заключение на срок до 4 лет (в зависимости от тяжести правонарушения).⁵ Главное в финском опыте – это исключение питательной среды для коррупции, в том числе, благодаря финским СМИ, как рычагу гражданского контроля.

Республика Сингапур

Для устранения коррупции в системе государственного управления созданы и функционируют специальные структуры. В Сингапуре, находящемся на 6 строчке Индекса восприятия коррупции по версии TI-2018, таким органом является Бюро по расследованию случаев коррупции, действующее с 1952 года и реализующее полномочия через Акт о предотвращении коррупции. Этот документ дает точное определение всех разновидностей коррупции и устанавливает прогрессирующую шкалу тюремных сроков за взяточничество.⁶

При Ли Куан Ю коррупция в Сингапуре была минимизирована, принцип меритократии стал применяться на государственном уровне, а доступ наверх – открываться перед самыми способными, умными и прогрессивно мыслящими людьми. За это тоже ответственно упомянутое антикоррупционное Бюро. Сотрудники Бюро имеют право задерживать потенциальных взяточников, проводить у них обыски, проверять их счета, рассматривать жалобы по обвинению в коррупции, расследовать случаи халатности. Меры против коррупции в Сингапуре совершенствуются каждые 3-5 лет с учётом развития экономики, принята практика коллективной ответственности за коррупцию в силовых органах, например, в случае получения взятки одним сотрудником таможи увольняется или заменяется всё подразделение, так как, этический климат полагается нездоровым во всём этом подразделении.⁷

⁵Дерябин Ю.С., Антюшина Н.М. Северная Европа. Регион нового развития. Старый свет. Минск. 2008. – 512 с. ISBN: 9785777703927 // URL: [https://dic.academic.ru/book.nsf/\(07.06.2019\)](https://dic.academic.ru/book.nsf/(07.06.2019)).

⁶Жетписбаева Б.А. Мировой опыт борьбы с коррупцией: феномен Сингапура // Вестник Казахского Национального университета имени Аль-Фараби. Сер. юридическая. Алматы. 2008. № 4. – С. 280-282. Электронный каталог научной библиотеки ЗКГУ им. М. Утемисова. (14.06.2019).

⁷Там же.

Соединенные Штаты Америки

В США (22 место TI-2018) понятие «коррупция» включает ряд противоправных деяний, в том числе взяточничество, нечестные доходы, злоупотребление служащими своим положением, вымогательство, угрозы. Должностным злоупотреблением является и подкуп с целью использования влияния при назначении на государственную должность. Субъектом этого преступления может быть не только частное лицо, но и компания. Ответственность предусмотрена и для тех, кто платит, и для тех, кто предлагает взятку. Законодательство США предусматривает ограничение деловой активности бывших госслужащих после увольнения. В течение 1 года после выхода в отставку экс-госслужащий не имеет права представлять чьи-либо интересы по любым вопросам перед тем же ведомством, в котором он работал. Важным направлением антикоррупционной политики США признана профилактика коррупции в системе государственной службы. Она основана на «административной морали», представляющей собой этические и дисциплинарные нормы в виде закона этики правительственной службы, который в 1989 году был переформатирован в закон «О реформе закона об этике», а в 1990 году подкреплён указом президента США «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата».⁸ Эти принципы распространяются не только на чиновников высшего ранга, но и на рядовых госслужащих. В США ограничено право госслужащего на побочный заработок, его размер не может быть более 15 % от оклада по должности. Важным сдерживающим фактором является ограничение госслужащих в получении подарков. Так, сотрудники не должны принимать подарки от частных физических и юридических лиц, которые могут оказаться заинтересованными в одобрении конкретных законов, если общая стоимость подарков превышает 100 долл. за год. Законодательством США предусмотрена ответственность за дачу и получение вознаграждения за услуги, входящие в должностные обязанности госслужащего – это штраф или лишение свободы до 2 лет. Сотрудники банков США и их родственники не имеют права приобретать акции предприятий по своему усмотрению, вкладывать деньги разрешено в различные фонды, чтобы никто не смог обогатиться, обладая сведениями, предоставляющими преимущество для незаконного обогащения. В случае обвинения в коррупции сотрудника силовой структуры США проверке подлежит деятельность его руководства.⁹

Великобритания

Великобритания (12 место TI-2018) – в противодействии коррупции в этой стране принимают участие как парламент и правительство, так и СМИ, коммерческие компании и неправительственные организации. В качестве антикоррупционного приоритета в сознании англичан культивируется доносительство, как самый

⁸Абрамовская О.Р. Опыт противодействия коррупции в полиции США // Вестник Челябинского государственного университета, раздел «Государство и право. Юридические науки». 2015. № 4 (359). – С. 183-186 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-protivodeystviya-korrupsii-v-politsii-ssha> (12.06.2019).

⁹Там же.

эффективный метод борьбы с коррупцией и проявления своей гражданской позиции. Важное место в воспитании антикоррупционного сознания и добросовестного поведения занимает церковь. Богобоязнь и этика, в основе которых лежит библейская заповедь «не укради», закладываются в сознание граждан в католических и англиканских школах, представляющих большую часть всех учебных заведений начального и среднего образования.¹⁰ Антикоррупционные тренинги включены в программу курсов повышения квалификации сотрудников министерств иностранных дел, торговли и промышленности. Что касается силовиков, то гражданская полицейская служба Великобритании регулярно обучает полицейских основам антикоррупционного поведения. Правонарушения, предусмотренные британским законом о взяточничестве, караются заключением в тюрьму на срок от 3 до 7 лет.

Китайская Народная Республика

В Китае (86 место TI-2018), которому традиционно присуща своя самобытность, ввиду превалирования коммунистической идеологии, переплетённой с даосской и конфуцианской философией, коррупционные проявления воспринимаются населением по двум уровням. Первый – уголовно-правовой – «коррупция-взяточничество» – включает в себя хищения, подкуп, казнокрадство (так коррупцию обозначают в китайских нормативных документах, и именно так она обозначена в Уголовном кодексе КНР, в котором расценивается как уголовно-наказуемое деяние).¹¹ Второй уровень восприятия – политико-нравственный – «коррупция-разложение». Этот уровень характеризует степень нравственной развращённости чиновников, охватывает все их корыстные действия, заключающиеся в использовании должностного положения для получения чрезмерных привилегий и выгоды. К середине 1990-х гг. перед ЦК КПК стала глобальная проблема вскрытия коррупции. Это было связано с тем, что в коррупционные схемы были вовлечены многие высшие чиновники Китая, покровительствовавшие своим подчиненным. В КНР тогда были реформированы контрольные органы, уголовное законодательство изменено в сторону ужесточения ответственности за коррупцию. К исходу 2000-х годов в Китае за коррупционные правонарушения более 10 тыс. чел. приговорили к высшей мере наказания.¹² С учётом удельного веса чиновников, отметим, что расстрелы за взятки в КНР не носят массового характера, а центральная дисциплинарная комиссия при ЦК КПК приняла указ о снисходительности к чиновникам, добровольно сознавшим в коррупции. Однако нельзя не признать, что многих приговорили к пожизненному заключению, а ещё больше тех, кто осужден к лишению свободы на 10-15 лет.¹³ Действенным методом борьбы с коррупцией, является и ротация кадров во всех органах власти КНР, в том числе, смена функционеров в провинциальных дисциплинарных комис-

¹⁰Формирование антикоррупционной культуры военнослужащих. Учебно-практическое пособие. Под общ. ред. Т. Мухтарова. Астана. 2018. – С. 25-26.

¹¹Катасонов В.Ю. 13 млн. – столько в мире долларовых миллионеров. Но из них «подлинных» – всего 188 тысяч // Фонд стратегической культуры. 04.03.2016. // URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/303791>. (09.06.2019).

¹²Там же.

¹³Там же.

сиях. Опыт КНР показывает, что состояние можно заработать честным путем, Китай лидирует по темпу прироста долларовых миллионеров, не обремененных проблемами с законом.¹⁴

Эстонская Республика

Весьма показателен опыт Эстонии, которая занимает 20 позицию в TI-2018 и является лидером по борьбе с коррупцией среди всех постсоветских стран. Закон «О борьбе с коррупцией» в Эстонии был принят в 1999 году, примерно в то же время эстонским парламентом в целях объединения усилий власти и общества, исключения отношений, способствующих коррупции, была принята Концепция развития гражданского общества. В 2003 году по применению Закона «О борьбе с коррупцией» начала работу специальная комиссия парламента Эстонии. В этой комиссии хранятся декларации доходов высших должностных лиц, включая президента, судей, членов правительства и самого парламента. Комиссия проверяет сведения, подаваемые чиновниками в декларациях, проверяет подозрения в коррупции, а при вскрытии признаков правонарушений – передает материалы в специальную полицию, которая расследует коррупционные преступления. Свидетельством того, насколько продвинулась Эстония в IT-сфере, стала система «Электронное правительство», которая сделала работу государственных органов прозрачной и доступной для ознакомления каждому гражданину. О злоупотреблении чиновника или взятке каждый гражданин Эстонии может сообщить по прямой линии в специальную полицию, а после надлежащей проверки СМИ сделают эту информацию достоянием общественности.¹⁵

Нидерланды

В этой связи, заслуживает внимания и система борьбы с коррупцией в Нидерландах (8 место TI-2018). Она включает в свой состав оцифрованные системы мониторинга потенциальных точек проявления коррупции в государственных и общественных организациях, подбора лиц на должности, критичные с точки зрения коррупции. Каждый голландский чиновник имеет возможность ознакомиться с информацией, характеризующей его и с позитивной, и с негативной стороны.¹⁶

Республика Казахстан

Последние три года в Казахстане присутствует позитивная антикоррупционная динамика: если в 2016 году РК располагалась на 131 месте, то к 2018 году Казахстан по Индексу восприятия коррупции занял 123 позицию из 180, уступая по этому

¹⁴Там же.

¹⁵Отчёт по анализу лучших практик международного опыта в сфере борьбы с коррупцией в рамках проекта «Формирование атмосферы нетерпимости к коррупции в обществе» по заказу Управления внутренней политики ВКО РК. Социальный фонд «ЗУБР» г. Усть-Каменогорск, 2009 г. // URL: <http://www.akimvko.gov.kz/ru/right/otchet-po-analizu-luchshix-praktik-mezhdunarodnogo-opyitav-sfere-borbyi-s-korruptciej.html> (10.06.2019).

¹⁶Кислухин В.А. История борьбы с коррупцией в Нидерландах и роль полиции в этой деятельности. История государства и права. 2010. № 2. Юридический портал Center-bereg. // URL: <http://center-bereg.ru/o3260.html>. (10.06.2019).

показателю Украине (120 TI-2018), Молдове (116 TI-2018), Армении (110 TI-2018), Монголии (90 TI-2018), Китаю (86 TI-2018), Беларуси (69 TI-2018) Грузии (40 TI-2018), Эстонии (20 TI-2018).

Если верить рейтингу TI-2018, то в нашей стране положение дел по борьбе с коррупцией обстоит лучше, чем, к примеру, в Кыргызстане (132 TI-2018), Иране (135 TI-2018), России (136 TI-2018), Азербайджане (148 TI-2018), Таджикистане (153 TI-2018), Узбекистане (156 TI-2018) (рисунок 1).

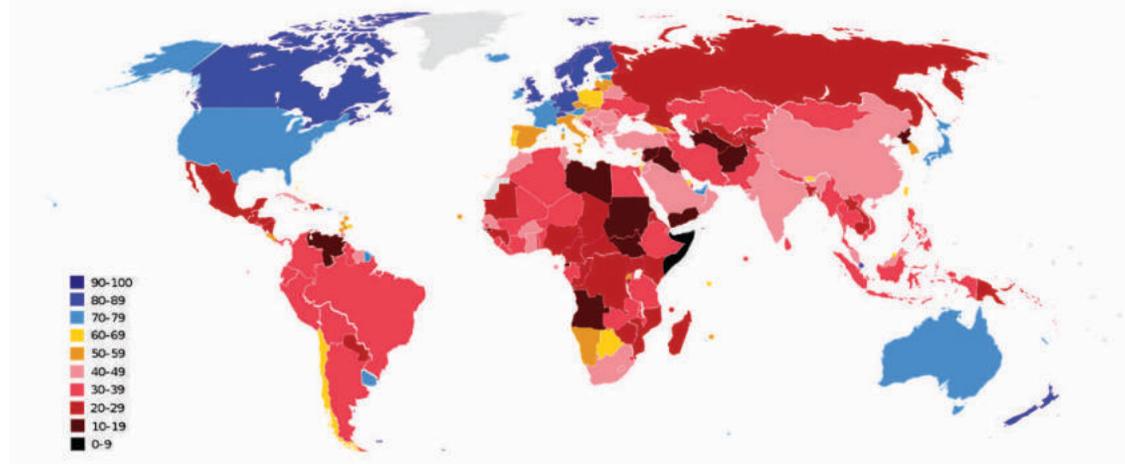


Рисунок 1 – Обзор индекса восприятия коррупции в 2017 году. Красным цветом отмечены государства с низким индексом восприятия коррупции, синим цветом – с высоким.¹⁷

Историческими стадиями становления системы борьбы с коррупцией в РК являются принятие законов «О борьбе с коррупцией» (1998), «О государственной службе» (1999 и 2015), «Об общественных советах» (2015), Плана Нации «100 конкретных шагов», Закона «О противодействии коррупции» (2015), образование Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции (2015). В развитие антикоррупционных механизмов гражданского общества партией «Нұр Отан» принята Программа противодействия коррупции на 2015–2025 годы. Её целями являются создание атмосферы «нулевой терпимости» к коррупционным проявлениям, реализация Стратегии «Казахстан-2050», формирование антикоррупционной культуры поведения, усиление общественного контроля, устранение условий, порождающих коррупцию.¹⁸ Данные шаги были предприняты с учётом передового мирового опыта и позволили законодательно закрепить новый формат

¹⁷Карта-схема «Обзор индекса восприятия коррупции в 2017 году» взята с сайта // URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki> с ссылкой на Official announcement. Transparency International. (25.01.2017).

¹⁸Военное право (учебное пособие в схемах). Астана: КазГЮУ, 2017. – 42 с.

противодействия коррупции, ввести антикоррупционные рамки для госслужбы и квазигосударственного сектора, актуализировать определение «коррупция», которое означает «незаконное использование лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностными лицами своих должностных (служебных) полномочий и связанных с ними возможностей в целях получения или извлечения лично или через посредников имущественных (неимущественных) благ и преимуществ для себя либо третьих лиц, а равно подкуп данных лиц путем предоставления благ и преимуществ».¹⁹

Система борьбы с коррупцией в Казахстане создана и работает. На наших глазах за коррупционные правонарушения осужден ряд топ-менеджеров. Коррупционные приговоры широко освещаются в СМИ. На основании результатов расследований за коррупционные преступления осужден и ряд высокопоставленных силовиков, что представляется весьма показательным и полезным для казахстанского общества, так как продажные должностные лица в органах, призванных обеспечивать все виды национальной безопасности, сводят на нет усилия власти по строительству прогрессивного государства (рисунки 2 и 3).



Рисунок 2 – Осужденные государственные топ-менеджеры.²⁰

¹⁹О противодействии коррупции. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗРК // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (01.06.2019).

²⁰Рисунок составлен с использованием материалов: «Противодействие коррупции в свете реализации антикоррупционной стратегии». Университет КАЗГЮУ. НИИ уголовно-процессуальных исследований и противодействия коррупции. Астана. 2017, а также официальных сообщений, в том числе: В Алматы осудили экс-командующего войсками ПВО. 27.02.2019 // URL: <https://informburo.kz/novosti/v-almaty->


 Рисунок 3 – Осужденный генералитет.²¹

osudili-eks-komanduyushchego-voyskami-pvo.html. (07.06.2019); Следствие и Бишимбаев, или Что пошло не так в "Байтереке". 30 декабря 2016 // URL: <https://informburo.kz/stati/sledstvie-nad-bishimbaevym-ili-chno-poshlo-ne-tak-v-baytereke.html>; Супруга экс-министра Бишимбаева выступила в его защиту в суде. HYPERLINK "<http://13.11.2017/>" 13.11.2017 // URL: <https://zonakz.net/2017/11/13/suprug-a-eks-ministra-bishimbaeva-vystupila-v-ego-zashhitu-v-sude/>; К.Бишимбаев: Я никогда не создавал никаких преступных схем. 08.01.2018. // URL: <https://24.kz/ru/news/social/item/214755-k-bishimbaev-ya-nikogda-ne-sozdaval-nikakikh-prestupnykh-skhem/>; К.Бишимбаева приговорили к 10 годам заключения. 14.03.2018. // URL: https://forbes.kz/process/probing/prigovor_kuandyiku HYPERLINK "https://forbes.kz/process/probing/prigovor_kuandyiku_bishimbaevu/_bishimbaevu/". (HYPERLINK "https://ru.wikipedia.org/wiki/Transparency_International" 03.06.2019); Приговор в отношении Ермагияева Талгата Амангельдиевича и др. // URL: <https://causa.kz/prigovor-v-otnoshenii-ermegiyayeva-talgata-amangeldiyevicha-adambaeva-ayana-hasenovicha-barkinhoeva-sulambeka-dzhabrailovicha-davletbaevomadinu-asanbekovny-ibadildinoj-ural-sharipovny-matajbeкова/> (20.09.2019); Экс-аким Костаная Ахметжанов осужден на 13 лет // URL: <https://vlast.kz/novosti/16698-eks-akim-kostanaa-ahmetzanov-osuzden-na-13-let.html/> (21.09.2019); Вынесен приговор по делу экс-премьер-министра С. Ахметова и других лиц // URL: <https://www.zakon.kz/4762691-vynesen-prigovor-po-delu-jeks-premer.html> (01.06.2019); С. Ахметову смягчили приговор // URL: http://www.gorodpavlodar.kz/News_42000_4.html (21.09.2019); Вынесен приговор экс-начальнику финпола Алматы Аманбаеву // URL: <https://newtimes.kz/obshchestvo/47576-vynesen-prigovor-eks-nachalniku-finpola-almaty-amanbaevu> (21.09.2019); Приговор генералу Асену апелляциянная коллегия военного суда РК оставила без изменений // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31445884. (21.09.2019); Суд удовлетворил иск Минобороны к Маерманову // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30861419#pos=5;-133. (21.09.2019); Приговор экс-главе Погранслужбы КНБ Джуламанову оставлен без изменения // URL: <https://informburo.kz/novosti/prigovor-eks-glave-pogransluzhby-kgb-dzhulamanovu-ostavlenn-bez-izmeneniya-4737.html> (21.09.2019); Приговор бывшему замглавкома сил воздушной обороны РК Бульдешову оставили без изменений // URL: <https://kaztag.kz/ru/news/prigovor-byvshemu-zamglavkoma-sil-vozdushnoy-oborony-rk-buldeshovu-ostavili-bez-izmeneniy> (21.09.2019); Экс-замминистра обороны Багдат Майкеев получил 6 лет тюрьмы // URL: https://www.lada.kz/another_news/19608-eks-zamministra-oborony-bagdat-maykeev-poluchil-6-let-tyurmy.html (20.09.2019).

²¹ Там же.

Однако данные меры скорее действуют по уже свершившимся фактам, но не искореняют их предпосылки, так как проблема глубоко укоренилась в головах сограждан, а антикоррупционное сознание в обществе формируется крайне медленно. Одним из примеров является недавнее заключение в тюрьму за попытку хищения бюджетных средств (около 4 млн. тг.) экс-командующего войсками противовоздушной обороны С. Исмаилова и трёх его сообщников.²² Ведь и они, да и другие, видели и знали о фактах осуждения и вынесения приговоров за коррупционные преступления, а еще видели, что многие из коррупционеров оказываются на свободе досрочно. И при всём при этом не боялись совершать махинации, что невольно наталкивает на вывод, что эта проблема завладела сознанием многих чиновников. Следовательно, необходимы ужесточение наказания и обеспечение его неотвратимости на практике с использованием китайского и сингапурского опыта (например, введение обязательной нормы о конфискации имущества, принадлежащего коррупционеру и его ближайшим родственникам), перестройка сознания казахстанского гражданина в сторону формирования элементарного, если хотите, животного страха брать то, что ему не принадлежит по закону.

Другая проблема – уголовная мера ответственности коррупционеров. Например, упомянутому экс-командующему 4-летний срок был заменён на штраф в размере 36 млн тг. Это немалая сумма, например, на неё можно приобрести 2-3 квартиры в столице или роскошный дом в глубинке. Можно предположить, что всё движимое и недвижимое имущество у фигуранта дела не стоит этих денег. Возникает вопрос – откуда он возьмёт средства на уплату штрафа? Второй вопрос, если эти деньги у фигуранта появятся, возникнут ли у органа, принимающего средства в доход государства, вопросы к плательщику об их происхождении? Следовательно, необходимо обеспечение объективности и твердости приговора за доказанное коррупционное преступление с использованием опыта Финляндии, США, Эстонии и Нидерландов. Третий вопрос – понесут ли ответственность непосредственные руководители осужденного, ведь в СМИ сообщалось, что часть украденных денег предназначалась кому-то из них. То есть одними из граней коррупции являются сговор и круговая порука. Представляется резонным противодействовать по зеркальному принципу, как это имело успех в Сингапуре или в США, в данных странах подвергается обязательной проверке деятельность структур, пораженных коррупцией. В этой связи весьма показательно, что Президент РК К.-Ж.К. Токаев указал на необходимость ответственности руководителей за деятельность своих подчиненных, что вызвало однозначно положительный резонанс у населения Казахстана.

Всем нам понятно, что коррупция, с одной стороны, «разъедает» сознание, с другой, – является незаметной миной замедленного действия в фундаменте государства. Коррупционер, по сути своей, вор, сегодня может прямо смотреть людям в глаза, и страшно то, что коррупционные отношения перестают быть единичными поступками, совершаемыми под воздействием определенных жизненных обстоятельств, а приобре-

²²В Алматы осудили экс-командующего войсками ПВО. 27.02.2019 // URL: <https://informburo.kz/novosti/v-almaty-osudili-eks-komandyuyushchego-voyskami-pvo.html> (07.06.2019).

тают системно-функциональный характер, превращаясь в постоянное и гарантированное средство извлечения двусторонней выгоды.

Памятуя о том, что «первым было слово», необходимо подчеркнуть, что корень проблемы коррупции лежит в уровне нравственности общества. Если он не критичен, если взяточники не вызывают восхищения и осуждаются на уровне рядового гражданина – общество живет и дышит. Если коррупция достигает критического уровня, когда во власть стремятся не во имя общего блага, а в угоду своим меркантильным интересам, то нарастает профессионально-нравственная деформация, общество постепенно деградирует и задыхается.

Заключение

В Казахстане за годы независимости в сфере противодействия коррупции сделано немало. В том числе, принят второй по счёту в истории Казахстана Закон «О противодействии коррупции» (2015),²³ который носит более превентивный характер, нежели прежний Закон «О борьбе с коррупцией» (1998), проработан обширный блок изменений и дополнений в законодательстве РК, которые также имеют весомое антикоррупционное значение. В пакете отечественных законов, модернизированных в антикоррупционном отношении, находятся такие как Закон «О персональных данных и их защите» (2013),²⁴ Закон «О государственной службе» (2015),²⁵ Закон «Об общественных советах» (2015),²⁶ Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам государственных закупок и закупок квазигосударственного сектора» (2018)²⁷ и другие.

Всё это вкупе с активной деятельностью по реализации данных законов позволило нашей стране значительно улучшить свои позиции в Индексе восприятия коррупции. Вместе с тем, необходимо ещё много сделать, чтобы отодвинуть критический уровень отношения к коррупции в отечественном социуме. Представляется, что именно поэтому сентябрьское 2019 года Послание Президента РК К.-Ж.К. Токаева имеет ярко выраженную антикоррупционную направленность. Говоря о системной борьбе с коррупцией, Глава государства отметил, что «необходимо восстановить антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов центральных и местных органов с участием экспертов и общественности, законодательно и нормативно регламентировать ответственность первого руководителя ведомства, в котором произошло коррупционное преступление». Одновременно Президент

²³О противодействии коррупции. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗПК // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> (01.06.2019).

²⁴О персональных данных и их защите. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2013 года N 94-V // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000094> (06.06.2019).

²⁵О государственной службе Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.04.2019 г.). Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682 (06.06.2019).

²⁶Об общественных советах. Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года №383-V ЗПК // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80228 (06.06.2019).

²⁷О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственных закупок. Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 435-V ЗПК // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000435> (05.06.2019).

указал на строгую ответственность сотрудников самих антикоррупционных органов за незаконные методы работы и провокационные действия.²⁸

В заключение попытаемся сформулировать тренды продолжения этой работы в реализацию Послания Главы государства. Во-первых, необходимо ужесточить наказание за коррупцию и обеспечить его неотвратимость, для чего исключить из законодательства нормы, позволяющие коррупционеру откупиться, ввести обязательную норму о конфискации имущества коррупционеров и их ближайших родственников в пользу государства. Во-вторых, продолжать работу по обязательному декларированию госслужащими и членами их семей не только своих доходов, но и расходов, и, одновременно по обеспечению прозрачности деятельности чиновников, развивая систему электронного правительства, в том числе, через увеличение объёма услуг, оказываемых населению в электронном формате, модернизацию системы госзакупок и оказания госуслуг. В-третьих, законодательно ввести обязательную ответственность руководителя за действия своих подчиненных, повлекшие коррупционные правонарушения, а также, обязательную проверку деятельности учреждений и структурных подразделений, в которых имели место быть доказанные коррупционные правонарушения. В-четвертых, усилить идеологическую и воспитательную работу с гражданами (на всех уровнях – от дошкольного учреждения до вуза, организации, госоргана).

Этих направлений должно быть больше, и все они должны работать на трансформацию сознания граждан Казахстана. Мы все создаем наш общий дом под названием «государство» – для народа. Поэтому главным критерием оценки качества нашего правового государства видится безоговорочное доверие населения нашему государству.

А.Ф. Мухаметов: Сыбайлас жемқорлықпен күрес: қабылдау, рейтинг, тәжірибе. Табыс немесе сәтсіздік?

Мақаланың мақсаты сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес саласындағы шетелдік тәжірибені Қазақстандағы осы саладағы жағдаймен салыстыру болып табылады. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күресте жоғары көрсеткіштерге жеткен бірқатар мемлекеттердің оң тәжірибесі талқыланады, олардың ішінде Сингапур, Қытай Халық Республикасы, Америка Құрама Штаттары, Эстония және басқа елдер бар. Қазақстанның жаһандық сыбайлас жемқорлыққа қарсы үдерістегі орны (ресми мәліметтер негізінде) көрсетіледі, ҚР қолға алған сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-шаралар жайлы баяндалады, азаматтардың санасын қайта құрылымдау негізінде сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызметті жалғастыру трендтері тұжырымдалып, проблемалық мәселелер көтеріледі және талданады. Мақалада сыбайлас жемқорлық әрекеттер үшін жазаны қатайту жөніндегі бағыттар ғана емес, сонымен қатар сыбайлас жемқорлықтың алдын алудың трендтері ұсынылады, оқырмандардың назары халықты дұрыс азаматтық ұстанымға тәрбиелеудің және азаматтардың адамгершілік деңгейін көтерудің, Қазақ-

²⁸Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 02.09.2019 // URL: http://akorda.biz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana (11.09.2019).

стандағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатты жаңғыртудың шұғыл қажеттілігіне аударылады. Мақала ғалымдар мен тәжірибе қызметкерлерінің кең аясына арналған.

Тірек сөздер: сыбайлас жемқорлық, сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл, сыбайлас жемқорлыққа қарсы жүйе, сыбайлас жемқорлыққа қарсы сана, азаматтық ұстаным, жауапкершілік, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес, мемлекет, мемлекеттік органдар, мемлекеттік қызмет.

A.F. Mukhametov: Chief Expert of the Center for Military Strategic Research JSC, Candidate of Military Sciences, Nur-Sultan: Anticorruption efforts: perception, rating, and experience. Success or failure?

The aim of the article is to compare between foreign and Kazakhstani experiences in the fight against corruption. The article discusses the positive experience of a number of states that occupy the leading positions in the fight against corruption, including Singapore, China, United States of America, Estonia and others. The article highlights the place of Kazakhstan in the global anti-corruption process (based on official data) and the anti-corruption measures taken in Kazakhstan. The author of the article also raises the issues and draws up trends in the continuation of anti-corruption activities based on the restructuring of the minds of the nation. The article proposes not only directions to toughen the punishment for corruption, but also the prevention of corruption, draws attention to the urgent need to instill in the people of the country about the correct civic position and increase the moral level of citizens. This article is intended for a wide range of researchers and practitioners.

Keywords: corruption, anti-corruption activities, anti-corruption system, anti-corruption consciousness, civic position, responsibility, anticorruption efforts, state, government agencies, public service.

Библиография

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml(07.06.2019).
2. Corruption Perceptions Index 2018 – Transparency International // URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (11.06.2019).
3. Дерябин Ю.С., Антюшина Н.М. Северная Европа. Регион нового развития. Старый свет. Минск. 2008. 512 стр. ISBN: 9785777703927 // URL : <https://dic.academic.ru/book.nsf/> (07.06.2019).
4. Абрамовская О.Р. Опыт противодействия коррупции в полиции США // Вестник Челябинского государственного университета, раздел «Государство и право. Юридические науки». 2015. № 4 (359). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-protivodeystviya-korruptsii-v-politsii-ssha> (12.06.2019).
5. Борьба с коррупцией в Китае: методы, опыт. Интернет-ресурс FB.ru: Novik1988. 29.12.2016 // URL: <http://fb.ru/article/285462/borba-s-korruptsией-v-kitae-metodyi-opuyit> (04.06.2019).

«CRITICAL ANALYSIS, STRICT DISCIPLINE AND PERSONAL RESPONSIBILITY»: SOME REFLECTIONS ON STRENGTHENING THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY IN CENTRAL ASIA



S.V. SAYAPIN,
LL.B., LL.M., Dr. iur.,
Associate Professor of
International and Criminal Law
and Director of the LL.B. in
International Law Programme at
the School of Law, KIMEP
University (Almaty, Kazakhstan)

Despite the fact that the Constitutions and relevant laws of all the states in Central Asia include guarantees of judicial independence, the World Economic Forum placed some of the region's states in the second half of its judicial independence ranking for 2017 – 2018. The article considers some obstacles to the exercise of judicial independence in the region such as corruption, structural links between the judiciary and law enforcement organs, the duration of judicial appointments, and the influence of the executive branch with the further suggestions on the possible ways to overcome such obstacles. The analysis is based on the factual data, legislative acts, according recommendations from international organisations, and the expert opinions. Particular attention is paid to the academic qualifications of candidates for judicial offices, and to the role of international and comparative law in judges' professional purview. It is suggested that the quality of the administration of justice matters not only for the resolution of specific disputes among individuals and legal entities but, more generally, for improving social welfare, and for states' social and economic development. Accordingly,

increasing the judicial independence should be among the most urgent priorities in Central Asian states. This goal can be reached by effectuating long-term judicial appointments of candidates from among the most qualified and experienced lawyers in civil, family and criminal matters, as well as by considerably improving judges' financial provision.

Keywords: Central Asia, corruption, courts, independence, judges, judicial reform, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan.

1. Introduction

On 6 July 2017, Uzbekistan's official UzA Information Agency published an *Address by Judges of the Republic of Uzbekistan to the People of Uzbekistan*.¹ This groundbreaking text acknowledged the existence of "serious problems and deficiencies in the judicial system", as pointed out by the President of the country, called upon Judges to "cardinally revisit [their] attitude to [their] work", and contained a number of programmatic promises. The main part of the Address reads as follows:

© S.V. Sayapin, 2019

¹The full text of the Address (in Russian) is available at: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/07/06/court/> (last accessed 15 July 2019).

First, we will expand in our activities the practice of constant, direct and open dialogue with the people, we will take measures to restore the violated rights of citizens by providing active assistance in solving their problems and establishing justice.

Second, we will critically analyze our activities, provide reliable protection of the rights and freedoms of citizens, resolutely eliminate obstacles in the administration of justice, direct all our knowledge and experience to turning the court into a genuine "Abode of Justice". We guarantee that a fair decision will be made [with respect to] each address of citizens to the court.

Third, we will consider cases impartially, objectively and fairly, as required by the judicial duty and conscience, we take full responsibility for ensuring that every decision we make is legal, reasonable and consistent with the principles of justice and humanism.

Priorities in our activities, on which the fate of a person sometimes depends, will be justice, truth and decency.

Fourth, we will show a serious, responsible and proactive attitude to the implementation of the reforms envisaged by the Action Strategy, we will live with a sense of belonging to the fate of the country.

Fifth, we will form a judiciary capable in any situation of ensuring justice, consisting of judges distinguished by strong will and honesty, high spirituality and professionalism. For this, we are all responsible.

Sixth, deeply aware of the complexity and, at the same time, honour and high status of judging, we will consider any unlawful act that tarnishes the honour of a judge as an "extraordinary event," uncompromisingly deal with employees who betrayed the ideals of justice and keep our ranks clean.

Seventh, we will take urgent measures to improve the training of judges, simplify court proceedings, including through the widespread introduction of information and communication technologies, preventing bureaucracy and red tape.

Eighth, on the basis of an ongoing analysis of judicial practice, we will identify systemic violations of the law and take measures to fundamentally eliminate the existing shortcomings in the sphere by improving legislation and law enforcement practice.

Critical analysis, strict discipline and personal responsibility will become our daily norm, the main criteria of our activity.

We promise to fulfil the responsibilities entrusted to us honestly and conscientiously, to administer justice, obeying only the law, to be always faithful to our oath given to the people and the President!²

²Ibid.

It appears from the Address that the leadership of Uzbekistan became seriously concerned about the quality of the administration of justice in the country. It is notable that the World Economic Forum's biennial ranking of judicial independence for 2017 – 2018³ did not contain any data on Uzbekistan and Turkmenistan, whereas Kazakhstan (79th position, 3.6 points) and Kyrgyzstan (102nd position, 3.2 points) featured in the second half of the ranking, together with Georgia (87th position, 3.6 points), Russia (90th position, 3.5 points), Armenia (96th position, 3.3 points), and Ukraine (129th position, 2.3 points). By contrast, Tajikistan and Azerbaijan held respectively the 49th and 50th positions in the ranking, with 4.4 out of maximum 7 points. It may be assumed that Uzbekistan might feature in the ranking's future editions, as a result of the State's increasing transparency. Kazakhstan is also taking steps to improve the quality of justice; thus, on 9 December 2016, the First President of Kazakhstan promulgated a programme entitled 100 Steps for five Institutional Reforms.⁴ Steps 16 – 26 relate to the administration of justice, whereas steps 17 – 19⁵ are specifically designed to further strengthen the independence of the judiciary, and to reinforce judges' professionalism.

In the following paragraphs, a few key indicators relative to judges' independence are considered, and observations and recommendations relative to a few structural aspects of the administration of justice in Central Asian States are made. It appears that "critical analysis, strict discipline and personal responsibility" referred to in the Address of Uzbekistan's judges may be seen as functional criteria for measuring the quality of judicial performance. It is understood that the following reflections are the author's, and are not necessarily reflective of the official positions of institutions, which the author is or was affiliated with.

2. Indicators of judges' independence

Provisions relative to the independence of judges are included in the Constitutions⁶ and respective laws of all Central Asian States.⁷ The main indicators of judges' independence include the procedures for their election or appointment, transfer or recalling; prohibition of interference with judicial activity, the inviolability of judges, and guarantees of respect for the court, endowed with criminal sanctions; and rules regarding the material provision of judges. As fundamental as these indicators are, they can be influenced by multiple

³The ranking is available at: http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ144.pdf (last accessed 15 July 2019).

⁴The full text of the programme (in Russian) is available at: <http://www.adilet.gov.kz/ru/articles/100-shagov-po-5-institucionalnym-reformam#2> (last accessed 15 July 2019).

⁵Step 17 is about optimising minimum qualification criteria for judges, step 18 provides for transferring the Institute of Justice, which provides in-service training to judges, from the Academy of State Management under the President of the Republic of Kazakhstan to the Supreme Court, and step 19 deals with the accountability of judges on the basis of a new Ethical Code for Judges, whereby individuals should be able to bring complaints against judges before a Judicial Jury under the Supreme Court.

⁶Cf. Article 79(1) of the Constitution of Kazakhstan; Article 94(4) of the Constitution of Kyrgyzstan; Article 84 of the Constitution of Tajikistan; Article 98 of the Constitution of Turkmenistan; Article 112 of the Constitution of Uzbekistan.

⁷Cf. Articles 25 and 26 of Kazakhstan's Constitutional Law "On the Judicial System and the Status of Judges of the Republic of Kazakhstan"; Article 11 of Kyrgyzstan's Constitutional Law "On the Status of Judges of the Kyrgyz Republic"; Article 8 of Tajikistan's Constitutional Law "On Courts of the Republic of Tajikistan"; Article 4 of Turkmenistan's Law "On the Court"; Article 67 of Uzbekistan's Law "On Courts".

factors, some of which are selectively considered below. The selectivity is conditioned by the limited volume of this article.

3. Corruption

All Central Asian States rank quite low in Transparency International's *Corruption Perception Index*.⁸ Judiciary is a strategic area where corruption must be combatted, because the quality of justice affects not only specific disputes but, more generally, the economic and social climate in a State. With due regard to this, paragraph 4.4 of Kazakhstan's Anti-corruption Strategy for 2015 - 2025 provides as follows:

The effectiveness of the state anti-corruption policy primarily depends on the rule of law system, the main element of which is an impeccable justice system.

To increase confidence in the judicial system, improve the quality of administration of justice, measures will be taken to eliminate corruption in the activities of judges, including by tightening the requirements for candidates for judges.

A simplification of legal proceedings, increasing [their] efficiency, automating the activities of courts will ensure free access to justice, increase transparency in the activities of the judicial system [...]⁹

Notably, paragraph 4.1 of the same Strategy provides for a gradual increase of State officials' salaries and social benefits:

To reduce the level of corruption in the state apparatus, further gradual increase in salaries and social benefits of officials is envisaged as the financial capacity of the state expands. This task becomes ever more important in view of the fact that the remuneration of civil servants is still not competitive enough in comparison with the private sector.

The proposed measures are in line with Transparency International's recommendations pertaining to combatting corruption in the judicial sector:

Fair salaries and pensions for judges make court personnel less vulnerable to bribery. These should reflect experience, performance and an honest track record. In the face of powerful interests, several measures can also protect judges from pressure. These include investigations of credible allegations against them, and limited liability for decisions. Court officials must be aware that if corruption is proved, they'll be removed in a fair, open way.¹⁰

International organisations such as the Organisation for Economic Co-operation and

⁸ According to the 2018 ranking, Kazakhstan ranks 124th, Kyrgyzstan the 132nd, Tajikistan the 152nd, Turkmenistan the 161st, and Uzbekistan the 158th.

⁹ The full text of the Strategy (in Russian) is available at: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/antikorrupcionnaya-strategiya-respubliki-kazahstan-na-2015-2025-gody> (last accessed 15 July 2019).

¹⁰ See: <https://www.transparency.org/topic/detail/judiciary> (last accessed 15 July 2019).

Development (OECD) may be instrumental in supporting anti-corruption reforms in Central Asia. All Central Asian States received from OECD comprehensive sets of recommendations,¹¹ which, if implemented, could significantly reinforce the independence of judges at all levels and, more generally, reduce corruption risks in the judicial sector. Also, putting in place anti-corruption courts with judges having relevant expertise may be useful.¹²

4. Professional background of judges

An expert report produced under the auspice of the Venice Commission notes, symptomatically, that in Central Asia, most judges are appointed from among former assistant judges or court secretaries.¹³ This largely follows Russia's trend where, according to the Supreme Court statistics of a few years ago, over 93 per cent of regional courts' judges were promoted from district or city courts, some 2.65 per cent of judges were former prosecutors, followed by former law professors, legal advisors to State organs, experts, policemen, and investigators.¹⁴ Only about 0.2 of judges are former defence lawyers.¹⁵ Such appointments are usually justified by candidates' familiarity with domestic criminal procedures and experience in criminal trials.¹⁶ However, as a matter of practice, this approach suffers from judges' professional deformation, and results in an overwhelming numbers of convictions in criminal trials. In the words of N. Polozov, a Russian lawyer who defended clients in a number of landmark trials, notes that "the professional deformation of the world view is inevitable. If an individual became accustomed to engaging in accusations, he would hardly display any miracles of humanism".¹⁷ In the early post-Soviet years, the extent of prosecution's bond with the judiciary was such that prosecutors' territorial offices were *physically* sharing buildings with the respective courts. Given the extent of judiciary's integration with prosecution, both intellectual and physical, the former's independence was jeopardised to a significant extent.

In more recent times, measures were taken to separate prosecution from courts physically but more must be done to reduce the appointments of former prosecutors and law enforcement officials to judicial offices.¹⁸ In this author's view, it would be appropriate to restrict, as a matter of law, access to judicial appointments for candidates with predominant

¹¹See: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm> (last accessed 15 July 2019).

¹²Cf. for example, Ukraine's experience: <https://bykvu.com/bukvy/114667-v-ukraine-zapustili-rabotu-vysshego-antikorrupcionnogo-suda> (last accessed 25 April 2019).

¹³See: Диков Г. (ред.), Обзор судебных систем стран Центральной Азии (Москва, "Юриспруденция", 2015). С. 52.

¹⁴See: http://www.ng.ru/politics/2012-07-27/1_sudy.html (last accessed 23 April 2019).

¹⁵Ibid.

¹⁶Notably, the number of acquittals in Uzbekistan increased considerably since 2017: <https://nuz.uz/sobytiya/29733-v-2017-godu-sudy-vynesli-opravdatelnye-prigovory-262-obvinyaemym.html> (last accessed 25 April 2019).

¹⁷See supra note 13.

¹⁸Cf. the first part of Article 61 of Uzbekistan's Law "On Courts", which stipulates that candidates for judicial appointments must have at least five years of experience in a legal profession, "above all, in law enforcement organs".

professional experience in law enforcement organs, or to introduce, as a mandatory criterion, a significant minimum term (at least, ten years) of uninterrupted experience as a trial lawyer in criminal or civil matters, immediately before applying for a judicial appointment.

Another – significantly undervalued – pool of potential candidates for appointments to judicial offices are (senior) law professors. As members of a nation's intellectual elite, they could improve the quality of justice significantly, by using their sense of objectivity and wisdom.

5. Academic background of judges

It is crucial that judges are appointed from among candidates with the highest academic scores. In addition to general and professional experience, which are key to a judge's profile, his or her academic ability must be seen as a crucial criterion. Whereas a judge in a civil law system has a lesser space for maneuver in interpreting law than a judge would have in a common law country, he or she must still be able to display creativity, because each (civil or criminal) case is individual, and judgments must be made with due regard to specific circumstances surrounding each given case. This is only possible, if a judge's academic background is superior. In addition to having a profound understanding of applicable law and jurisprudence, a judge must have a profound theoretical understanding of fundamental legal concepts, which underlie specific rules of law, because such understanding would enable him or her to make nuanced judgments. Law is all about nuances. Judges must have a practical understanding of applicable international law, because their issuing judgments with due regard to a State's obligations under international law would reduce the amount of future individual petitions to international bodies monitoring compliance, in particular, with international human rights law. In other words, judging with awareness of a State's international obligations reduces future risks for the State's image and treasury. Finally, judges who are well versed in comparative law are more likely to produce judgments of quality. Certainly, most judgments are made on the basis of domestic law but sooner or later, judges adjudicating civil and criminal cases alike would be required to apply foreign law, and its proper application would require intellectual efforts well beyond the average, including, possibly, some knowledge of respective foreign languages. What is more, the comparative law method may be useful in the adjudication of purely domestic cases, because the study of useful foreign experiences should drive the progressive development of one's own law and practice.¹⁹ It is submitted that such challenges would best be dealt with by candidates with superior academic records, and applications from less successful applicants should be discarded.

The relationship between a candidate's academic record and his or her independence as a judge is direct. A judge's work requires broad experiential horizons, an advanced ability to seek, select, digest and assess information, exceptional communication skills, as well as critical thinking. This means that he or she must be inquisitive, and for this, he or she must possess an independent and objective mind. If the quality of justice is to improve visibly, it

¹⁹See K. Zweigert and H. Kötz, *An Introduction to Comparative Law*, 3rd edition (Oxford University Press, 1998). Pp. 20-21.

is recommended that Central Asian States offer access to judicial appointments at all levels only to the very top law graduates, and enforce this policy strictly.

6. Duration of judicial appointments and relationship with the executive

Approaches to the duration of judicial appointments vary among Central Asian States.²⁰ Of these, Kazakhstan's approach appears optimal, as it allows judges to exercise their powers, subject to lawful and ethical performance, without temporal limitations. In Kyrgyzstan and Uzbekistan, judges can progress, subject to satisfactory performance, to terms of office of an unlimited duration after initial appointments for specified terms. By contrast, in Tajikistan and Turkmenistan, judges are elected or appointed for specified terms,²¹ which could potentially affect their independence in the performance of judicial activities. Limited terms of office make judges relatively more dependent on the executive (i.e. Head of State) who plays a key role in making the appointments (and, probably more importantly, re-appointments) of judges. It appears that extending the duration of judicial appointments should have a positive effect on furthering the independence of judges in Tajikistan²² and Turkmenistan.

7. Conclusion

The independence of judges is among the key indicator's of a State's efficiency. It shows the State's commitment to the rule of law, attests to the State's compliance with its obligations under international law – in particular, under international human rights law – and contributes to creating a favourable climate for international investors. Furthering this independence must be among Central Asian States' most urgent priorities. Whereas the legislative framework for ensuring judges' independence is overall quite sufficient, some fine-tuning could be done, especially as far as basic professional and academic requirements for judicial appointments, especially at the entry levels, are concerned. Corruption in the judicial sector must be combated resolutely, in particular, by means of raising judges' salaries. Finally, doing away with temporal limitations of judges' tenures should quite significantly contribute to their independence and reduce the judiciary's structural dependence on the executive.

²⁰In accordance with Article 24(1) of Kazakhstan's Constitutional Law "On the Judicial System and the Status of Judges of the Republic of Kazakhstan", judges "shall be endowed with powers on a permanent basis". The second sentence of Article 94(8) of Kyrgyzstan's Constitution provides that judges of local courts are initially appointed for a five-year term, and subsequently, "until the attainment of the ultimate age". In accordance with Article 15 of Tajikistan's Constitutional Law "On Courts of the Republic of Tajikistan", judges are elected or appointed for a term of ten years. In Turkmenistan, the duration of a judge's office is five years (cf. Article 54 of Turkmenistan's Law "On the Court"). In Uzbekistan, a judge is elected or appointed for an initial five-year period, a following ten-year period, and a subsequent unlimited period (Article 631 of Uzbekistan's Law "On Courts").

²¹In the past, this was also the case in Uzbekistan.

²²It must be recalled here that Tajikistan already holds the highest position, among Central Asian States, in the World Economic Forum's ranking of judicial independence, see *supra* note 2.

С.В. Саяпин: «Сыни талдау, қатаң тәртіп және дербес жауапкершілік»: Орталық Азияда сот билігінің тәуелсіздігін күшейту туралы ойлар.

Орталық Азия мемлекеттерінің барлығының Конституциялары мен сәйкес заңдары сот билігінің тәуелсіздігі кепілдіктерін бекітетініне қарамастан, аймақтың кейбір мемлекеттері Дүниежүзілік Экономикалық Форум жариялаған 2017–2018 жылдардағы сот билігінің тәуелсіздігі рейтингінің екінші жартысынан орын тепті. Мақалада аймақтағы сот билігінің тәуелсіздігіне кедергілердің кейбіреуі қарастырылады – атап айтқанда, сыбайлас жемқорлық, сот жүйесі мен құқыққорғау органдарының арасындағы құрылымдық байланыстар, судьялардың өкілеттік мерзімдері және биліктің атқарушы тармағының ықпалы – және осындай кедергілерді жеңудің ықтимал жолдары ұсынылады. Талдауға негіз болған: фактілік мәліметтер, заңнамалық актілер, халықаралық ұйымдардың тиісті ұсынымдары, сондай-ақ мамандардың пікірі. Судьялыққа үміткерлердің академиялық біліктілігіне және судьялардың кәсіби өйөрісіндегі халықаралық құқық пен салыстырмалы құқықтанудың рөліне ерекше көңіл аударылады. Сот төрелігін атқарудың сапасы жеке және заңды тұлғалардың арасындағы нақты дауларды шешу үшін ғана маңызды емес, оның әлдеқайда кең ауқымды маңызы бар – әлеуметтік әл-ауқатты жақсарту, мемлекеттердің әлеуметтік және экономикалық дамуына септігін тигізу. Тиісінше, сот билігінің тәуелсіздігін арттыру Орталық Азия мемлекеттерінің маңызды басымдықтарының бірі болуы керек. Осы мақсатқа үміткерлер ішінен азаматтық, отбасылық және қылмыстық істер бойынша ең білікті және тәжірибелі адвокаттарды судья лауазымдарына ұзақ уақытқа тағайындау, сондай-ақ судьяларды материалдық қамтамасыз етуді айтарлықтай жақсарту арқылы қол жеткізуге болады.

Тірек сөздер: Қазақстан, сыбайлас жемқорлық, Қырғызстан, тәуелсіздік, сот жүйесін реформалау, судьялар, соттар, Тәжікстан, Түрікменстан, Өзбекстан, Орталық Азия.

С.В. Саяпин²³: «Критический анализ, строгая дисциплина и персональная ответственность»: размышления об усилении независимости судебной власти в Центральной Азии.

Несмотря на то, что Конституции и соответствующие законы всех государств Центральной Азии содержат гарантии независимости судебной власти, некоторые государства региона разместились во второй половине рейтинга независимости судебной власти за 2017 – 2018 годы, опубликованного Всемирным Экономическим Форумом. В статье рассматриваются некоторые препятствия независимости судебной власти в регионе – в частности, коррупция, структурные связи между судебной системой и правоохранительными органами, срок полномочий судей и влияние исполнительной ветви власти, – и предлагаются возможные пути преодоления таких препятствий. Основой для анализа являются фактические данные, акты законода-

²³Сергей Вячеславович Саяпин – LL.B., LL.M., Dr. iur., ассоциированный профессор международного и уголовного права и директор программы бакалавриата по международному праву Школы права Университета КИМЭП (Алматы, Казахстан); s.sayapin@kimep.kz.

тельства, соответствующие рекомендации международных организаций, а также мнения специалистов. Особо подчеркивается академическая квалификация кандидатов в судьи и роли международного права и сравнительного правоведения в профессиональном кругозоре судей. Качество осуществления правосудия имеет значение не только для разрешения конкретных споров между физическими и юридическими лицами, но и в более общем смысле – для улучшения социального благополучия, социального и экономического развития государств. Соответственно, повышение независимости судебной власти должно быть одним из важнейших приоритетов государств Центральной Азии. Эта цель может быть достигнута путем долгосрочного назначения на судебские должности кандидатов из числа наиболее квалифицированных и опытных адвокатов по гражданским, семейным и уголовным делам, а также существенного улучшения материального обеспечения судей.

Ключевые слова: Казахстан, коррупция, Кыргызстан, независимость, реформа судебной системы, судьи, суды, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Центральная Азия

References (transliterated):

1. Antikorrupcionnaya strategiya Respubliki Kazakhstan na 2015 – 2025 gody, 2014 // Agentstvo Respubliki Kazakhstan po delam gosudarstvennoy sluzhby. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/antikorrupcionnaya-strategiya-respubliki-kazahstan-na-2015-2025-gody> (15.07.2019).
2. V Ukraine zapustili rabotu Vysshego Antikorrupcionnogo suda, 2019 // Bukvy. URL: <https://bykvu.com/bukvy/114667-v-ukraine-zapustili-rabotu-vysshego-antikorrupcionnogo-suda> (15.07.2019).
3. Dikov G. (ed.). Obzor sudebnyh sistem stran Tsentralnoy Azii. M.: "Yurisprudentsiya", 2015.
4. 100 shagov po 5 institutsionalnym reformam, 2016 // Ministerstvo yustitsii Respubliki Kazakhstan. URL: <http://www.adilet.gov.kz/ru/articles/100-shagov-po-5-institutsionalnym-reformam#2> (15.07.2019).
5. V 2017 godu sudy vynesli opravdatelnye prigovory 262 obvinyayemym, 2018 // Novosti Uzbekistana URL: <https://nuz.uz/sobytiya/29733-v-2017-godu-sudy-vynesli-opravdatelnye-prigovory-262-obvinyaemym.html> (15.07.2019).
6. Samarina A. Sudyi s prokurorskim aktsentom, 2012 // URL: http://www.ng.ru/politics/2012-07-27/1_sudy.html (15.07.2019).
7. Sudyi obratilis k narodu Uzbekistana. 2017 // URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/07/06/courst/> (15.07.2019).
8. Istanbul Anti-corruption Action Plan country reports // OECD. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm> (15.07.2019).
9. Judiciary // Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/topic/detail/judiciary> (15.07.2019).
10. Judicial Independence. 2017 - 2018 // World Economic Forum. URL: http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ144.pdf (15.07.2019).

11. Zweigert K. and Kötz H. An Introduction to Comparative Law, 3rd edition (Oxford University Press, 1998).

Библиография:

1. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015 – 2025 годы, 2014 // Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/antikorrupcionnaya-strategiya-respubliki-kazahstan-na-2015-2025-gody> (15.07.2019).

2. В Украине запустили работу Высшего Антикоррупционного суда, 2019 // Буквы. // URL: <https://bykvu.com/bukvy/114667-v-ukraine-zapustili-rabotu-vysshego-antikorrupsionnogo-suda> (15.07.2019).

3. Диков Г. (ред.). Обзор судебных систем стран Центральной Азии. М.: "Юриспруденция", 2015.

4. 100 шагов по 5 институциональным реформам, 2016 // Министерство юстиции Республики Казахстан. // URL: <http://www.adilet.gov.kz/ru/articles/100-shagov-po-5-institucionalnym-reformam#2> (15.07.2019).

5. В 2017 году суды вынесли оправдательные приговоры 262 обвиняемым, 2018 // Новости Узбекистана // URL: <https://nuz.uz/sobytiya/29733-v-2017-godu-sudy-vynesli-opravdatelnye-prigovory-262-obvinyaemym.html> (15.07.2019).

6. Самарина А. Судьи с прокурорским акцентом, 2012 // URL: http://www.ng.ru/politics/2012-07-27/1_sudy.html (15.07.2019).

7. Судьи обратились к народу Узбекистана. 2017 // URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2017/07/06/courst/> (15.07.2019).

8. Istanbul Anti-corruption Action Plan country reports OECD // URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm> (15.07.2019).

9. Judiciary // Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/topic/detail/judiciary> (15.07.2019).

10. Judicial Independence. 2017 – 2018 // World Economic Forum. URL: http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ144.pdf (15.07.2019).

11. Zweigert K. and Kötz H. An Introduction to Comparative Law, 3rd edition (Oxford University Press, 1998).



НОВЫЕ КНИГИ

Масимов К. К. Следующий властелин мира. Искусственный интеллект / К. К. Масимов. «ЛитРес: Самиздат», 2019. – 120 с.

С постоянно растущим распространением искусственного интеллекта (ИИ) мы становимся свидетелями рождения новой эры, ознаменовавшейся появлением ранее неизвестных отраслей и прорывных инноваций в медицине, биоинженерии, робототехнике, вооружении и освоении космоса. Автор шаг за шагом представляет подробный обзор основных вех развития искусственного интеллекта, переходит к текущему применению ИИ в повседневной жизни, представляет основные черты национальных стратегий искусственного интеллекта в ряде стран.

КОРРУПЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ, ИСТОРИЧЕСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ



К.А. БЕЙСЕНБИН,
доцент кафедры международного
права Смоленского
государственного университета,
к.п.н. (г. Смоленск)

В статье проводится анализ проблем низкой эффективности мероприятий, направленных на противодействие коррупции в системе государственного управления в условиях рыночных преобразований. Актуальность темы обосновывается нарастающей остротой политических и социально-экономических противоречий, обусловленных активным развитием коррупционных отношений, имеющих место во всех современных демократиях. Предметом исследования в представленной статье являются существенные аспекты проблемы эффективности противодействия коррупции в сфере государственного управления. Цель работы – выявление причин низкой эффективности государственной антикоррупционной политики и поиск путей совершенствования правовых основ развития гуманистически ориентированных общественных отношений. В целях исследования генезиса проблемы проти-

водействия коррупции в системе государственного управления, в работе применяется исторический метод. Анализ причин низкой эффективности антикоррупционных мероприятий проводится при помощи метода восхождения от абстрактного к конкретному. Новизна представленного исследования состоит в рассмотрении существенных аспектов проблемы эффективности государственной антикоррупционной политики в контексте критического осмысления последствий деидеологизации общества и проведения рыночных преобразований. Главной причиной низкой эффективности антикоррупционной политики, проводимой государством в условиях рыночных преобразований, по мнению автора, являются не методические недоработки, а недостаточно высокий уровень духовно-нравственного развития субъектов коррупционных отношений. В качестве рекомендаций, автор говорит о целесообразности разработки новых концептуальных основ построения демократического государства, способствующих гуманизации общественных отношений и повышению уровня духовного развития общества.

Ключевые слова: коррупция, государственное управление, демократия, рыночные реформы, духовное развитие, традиционные нравственные принципы, воспитание и образование, образовательные технологии, правовая система государства, гуманизм.

Коррупционные отношения, неизменно проникающие во все сферы государственного управления, начиная с самых древних времен и до настоящего времени, порождают множество специфических проблем, не теряющих своей актуальности. Соответственно, во все времена, остаются актуальными проблемы поиска наиболее эффективных мер противодействия коррупции. О первых неудачах и низкой эффективности государственной политики, направленной на борьбу с этим явлением, мы узнаем уже из содержания глиняных табличек, составленных на территории Древнего Междуречья, когда государственность только зарождалась. Так, правитель шумерского города-государства Лагаша Уруинимгина, которого Самюэль Крамер справедливо называет «первым социальным реформатором в истории»,¹ стал жертвой предательства со стороны экономических элит, права которых он существенно урезал. Все прогрессивные реформы Уруинимгины (прекращение незаконных поборов, борьба с судебным произволом, восстановление самоуправления общин, предоставление политических прав бедным, уменьшение налоговых выплат и т.д.) были отменены, в угоду экономических элит, сразу же после того, как Лагаш был захвачен в ходе военного противостояния с соседним городом-государством. Безусловно, в отмене прогрессивных реформ, можно усмотреть и коррупционную составляющую, суть которой отражает нежелание экономических элит уступать свои позиции.²

Необходимо отметить, что проблемы противодействия феномену злоупотребления властью, зародились задолго до появления первых государственных образований. С тех пор, как в общественных объединениях людей появилась потребность наделения отдельных его членов властными полномочиями, по всей видимости, зародились и исследуемые нами проблемы, которые, с появлением первых государств, стали приобретать свои уже более современные формы.

На протяжении всей истории развития общественных отношений, а также развития институтов государственного управления, неизменной остается сущность коррупции, которая тесно связана с несовершенством нравственной природы человека. Соответственно, сущность коррупции раскрывается «в процессе использования конкретным человеком своих властных полномочий в целях извлечения «наживы», и проявления этим человеком своей способности пренебрегать нравственными принципами».³

В связи с данными обстоятельствами, логично предположить, что эффективность мероприятий, направленных на противодействие коррупции в большей степени зависит не от карательных мер, а от того, насколько тот или иной субъект, в

¹Крамер С.Н. Шумеры. Первая цивилизация на земле. М., «Центрполиграф», 2009. С. 73 // URL: [https://www.litres.ru/samuel-kramer/shumery-pervaya-civilizaciya-na-zemle/chitat-onlayn/page-2/\(04.11.2019\)](https://www.litres.ru/samuel-kramer/shumery-pervaya-civilizaciya-na-zemle/chitat-onlayn/page-2/(04.11.2019)).

²Струве В.В. Основные вехи войны Урукагины с Лугалзаггиси // Журнал «Вестник древней истории» № 4 (66). М.: Издательство Академии Наук СССР, 1958. С.13. URL: <http://vdi.igh.ru/issues/159?locale=ru> (04.11.2019).

³Бейсенбин К.А., Тимофеева И.Ю., Шульга М.М. Основы противодействия коррупции в бизнесе: Учебное пособие / Под редакцией И.Ю. Тимофеевой. Смоленск: НП ЕСБ, 2012. С. 10.

процессе реализации своих властных полномочий, способен самостоятельно сдерживать себя от злоупотреблений. Иначе говоря, речь идет не об эффективности правовых основ противодействия коррупции, а об *эффективности духовных способностей человека*, способных или неспособных удерживать его от тех самых злоупотреблений. О справедливости данного тезиса и о предсказуемых неудачах государственной антикоррупционной политики, рассчитывающей на эффективность исключительно карательных мер, достаточно красноречиво говорят и рассуждения русского государственного деятеля, генерала-фельдмаршала, князя Г.А. Потемкина-Таврического: «Уничтожить бюрократию стало теперь невозможно, ибо уничтожение ее придется поручить тем же самым бюрократам. Но, даже уничтожив старую бюрократию, они тут же породят новую, еще более прожорливую, более выносливую и живучую».⁴

Из истории мы знаем достаточно много примеров низкой эффективности государственной антикоррупционной политики, когда даже самые жестокие и изощренные виды наказаний только на время умеряли пыл коррупционеров и оставались в памяти потомков, как опыт одиозного правителя. Так, отголоски жестокой казни продажного судьи, с которого персидский царь Камбис II содрал кожу, а затем, обтянув ей судебское кресло, новым судьей назначил сына казненного,⁵ доходят до наших дней. Разного рода репортажи и статьи с саркастическими комментариями, где говорится о том, что судьям не следует забывать об этом историческом примере, в современных условиях, не редкость. К примеру, в ходе противостояния фермеров Краснодарского края и земельных риэлторов, вдоль трассы М-4 «Дон» появились баннеры с картиной-диптихом нидерландского художника XV века Герарда Давида «Сдирание кожи с продажного судьи». По мнению местных фермеров, земельное рейдерство при поддержке судебного корпуса стало серьезной проблемой для современной России.⁶ Между тем, персидский царь Камбис II, прославивший деспотом, погиб при весьма странных обстоятельствах, которые, скорее всего, стали следствием дворцового переворота. После того, как заговорщик-самозванец Гаумата был убит, к власти пришел Дарий I, проявивший себя как умелый реформатор и талантливый военачальник. Тем не менее, в созданных им сатрапиях коррупционные отношения становятся довольно распространенным явлением.⁷

Жестокие расправы над коррупционерами учиняли многие правители, в том числе, и на территории России на протяжении всей ее истории. Однако, как уже говорилось ранее, жестокое обращение с участниками коррупционных отношений не порождает устойчивых тенденций ведущих к искоренению этого порочного явления.

⁴ Пикуль В.С. Фаворит. М.: ООО «Издательство «Вече», 2013. С. 29.

⁵ Геродот. История. Книга пятая. Терпсихора / Пер. с греч. и комм. Г. А. Стратановского. Вступ. статья И.Е. Сурикова. М.: ОЛМА-ПРЕСС Инвест, 2004. С. 277. URL: http://history.org.ua/LiberUA/e_dzherela_Herodotus_2004/e_dzherela_Herodotus_2004.pdf (04.11.2019).

⁶ «Сдирание кожи с продажного судьи» появилось у трассы М-4 «Дон» на Кубани // ООО «Первое антикоррупционное СМИ» (15.02.2019 / 14:11). URL: <https://pasm.ru/archive/228619/> (18.10.2019).

⁷ Шишов А.В. 100 великих полководцев древности // Издательство «Вече», 2012. – С. 123. URL: <https://www.labyrinth.ru/books/205936/> (04.11.2019).

О бесперспективности государственной политики, использующей в целях противодействия коррупции преимущественно карательные меры, говорит также и современный опыт зарубежных стран. В частности, в Исламской Республике Иран коррупционеру может грозить не только тюрьма, но и публичная порка кнутом, избивание камнями или даже ампутация конечностей. Несмотря на это, одной из причин серии социальных протестов в Иране (декабрь 2017 года – январь 2018) стал именно высокий уровень коррупции.⁸

Крайне противоречивой представляется ситуация, сложившаяся в современном Китае. С одной стороны, в стране идет бескомпромиссная борьба с коррупцией и создаются действительно эффективные карательные органы. Так, в 2018 году по решению Всекитайского Собрания народных представителей создается новое суперведомство Национальная надзорная комиссия (ННК), объединившая в своей структуре все подразделения по противодействию коррупции в правоохранительных органах, в том числе и те, которые осуществляют надзор за армией и силовыми структурами. В состав нового суперкарательного ведомства также вошли Центральная комиссия Коммунистической партии Китая по проверке дисциплины, вместе со всеми своими региональными подразделениями и бывшее Министерство контроля КНР. Стоит отметить, что в структуре ННК создан отдел, осуществляющий надзор за деятельностью администрации Председателя КНР. Примечательно, что по многим вопросам своей компетенции ННК получила более широкие полномочия, чем таковые имеются у Генеральной прокуратуры, а ее решения по отдельным вопросам не могут быть оспорены даже в Верховном Суде КНР. Руководителем уникального, по всем своим характеристикам, ведомства стал близкий соратник Председателя Китайской Народной Республики Си Цзиньпина – Ян Сяоду. Только за первое полугодие 2019 года контролирующие органы получили 1,6 миллионов жалоб и доносов, а к ответственности было привлечено 254 тысячи человек, в том числе 20 высокопоставленных чиновников.⁹

С другой стороны, массовые аресты и расстрелы в Китае, масштабы которых у всех и уже давно вызывают серьезные опасения, по мнению отдельных исследователей, по своей сути, являются инструментом расправы в руках клановых группировок.¹⁰ Во многом, это объясняет тот факт, что высокоорганизованная, крайне жесткая, а теперь еще унифицированная система противодействия коррупции не является эффективной. Множество проблем, неотступно сопровождающих развитие

⁸Маджид Мохаммади. Наконец «пробуждение иранцев» против клерикального правительства // Радио «Фарда» (10.12.2017). URL: <https://www.radiofarda.com/a/majid-Mohammadi-on-protests/28947599.html> (19.10.2019).

⁹Панкратенко И.Н. Масштабный надзор и тотальный учет. К началу работы Национальной надзорной комиссии Китая // АНО «Центр стратегических оценок и прогнозов» (26.03.2018). URL: <http://csef.ru/ru/politica-i-geopolitica/416/masshtabnyj-nadzor-i-totalnyj-uchet-k-nachalu-raboty-nacjonalnoj-nadzornoj-komissii-kitaya-8373> (19.10.2019).

¹⁰Матвейчев О.А., Акопян А. «Мифы о коррупции». М.: Книжный мир, 2018. – 576 с.; В Китае с начала года более 250 тысяч чиновников наказали за коррупцию // Российское агентство международной информации «РИА Новости» (23.07.2019, 09:16). URL: <https://ria.ru/20190723/1556787527.html> (19.10.2019).

китайского общества (финансовые и налоговые махинации, тотальное мошенничество в торговле, низкокачественные и опасные для здоровья продукты, нравственная деградация и т. д.), только подтверждают низкую эффективность антикоррупционной политики. Обо всем этом в своей книге «Социальная этика в меняющемся Китае – моральный упадок или нравственное пробуждение?» пишет профессор Пекинского университета Хэ Хуайхун, наряду с прочим, обращая внимание на растущее недоверие граждан политическому руководству.¹¹

В свою очередь, применительно к решению обозначенных нами проблем, следует отметить несостоятельность либеральных подходов, реализуемых в соответствии с западной моделью демократии. Главным недостатком концептуальных подходов противодействия коррупции, находящих свое применение в западных демократиях и в странах перенимающих соответствующий опыт, является их утопичный характер. Проблема состоит в том, что в результате провозглашения и реализации основных положений современной концепции построения демократического государства в обществе неизбежно складываются чрезвычайно благоприятные условия для развития коррупционных отношений.

Так, провозглашение идеологического многообразия, одного из политических принципов демократии, порождает идеологический вакуум и приводит к потере обществом своих нравственных ориентиров, что в условиях недостаточно высокого уровня духовного развития общества, создает крайне опасную ситуацию. Как результат, провозглашение экономических принципов демократии (рыночная организация экономики), в сложившихся условиях, несмотря на наличие у данных положений философского обоснования и гуманистических оснований, главным образом, и в полной мере, раскрывает их негативные качества.

В Российской Федерации, образовавшийся после распада СССР и провозглашения идеологического многообразия вакуум, достаточно быстро заполнили экстремистские, сектантские и подобные им учения. Построение рыночной экономики по лекалам западных демократий, в условиях разразившегося духовного кризиса, наряду с проблемами, которые связаны с пренебрежением нравственными принципами в ходе экономической деятельности, стало также причиной роста социального неблагополучия большей части граждан. Стремление получить прибыль любой ценой; нравственный плюрализм, как порождение идеологического многообразия; иллюзия вседозволенности и легализация порочного образа жизни, как результат провозглашения прав и свобод без обозначения разумных пределов; безразличие к судьбе ближнего и к судьбе родной страны, в угоду коммерческой целесообразности, – все это, и многое другое, на фоне либерализации правовой системы государства (и вновь, как этого требуют демократические принципы), порождает, так называемые, факторы коррупции и способствует развитию антигуманистических общественных отношений. Весьма справедливыми, в данном контексте, предстают выводы китай-

¹¹ Feuerberg, Gary. Confucian Scholar Confronts the Lack of Trust and Kindness in China. Professor He Huaihong wants to restore social ethics to China. // «The Epoch Times», (November 15, 2015). URL: https://www.theepochtimes.com/confucian-scholar-confronts-the-lack-of-trust-and-kindness-in-china_1899732.html (19.10.2019).

ского ученого Хэ Хуайхуна о причинах коррупции и духовного кризиса в Китае. По его мнению, «нравственность была похоронена под рыночной экономикой».¹²

Безусловно, не следует забывать о существенных характеристиках общественного строя, установившегося на территории России, и общественного строя, сложившегося к настоящему времени в Китае. Если Российская Федерация, после распада СССР, пошла по пути реставрации капиталистических отношений в соответствии с западными принципами демократии, полностью отказавшись от социалистической идеологии, то Китайская Народная Республика выбрала путь построения рыночных отношений в условиях социалистического государства.

Соответственно, можно говорить об отличительных особенностях систем противодействия коррупции, созданных в России и в Китае. К таким отличиям можно было бы отнести что-либо, что отличает демократическо-капиталистический подход к нашим проблемам и подход, продиктованный социалистическими принципами. Однако, в настоящее время, в связи с недостаточно высокой эффективностью социально-экономических преобразований за весь период, начиная с распада Советского государства, в Российской Федерации все более популярным становится тренд, отражающий ностальгию по советским временам. Кроме того, в стране не прекращаются дискуссии о целесообразности снятия моратория на смертную казнь, с особой остротой развивающиеся и в 2019 году. Анализ системы государственного управления в современной России выявляет тенденции, направленные на унификацию структуры политической власти, которые во многом, к сегодняшнему дню, уже реализованы. Об этом, к примеру, говорят следующие факты: установившаяся гегемония пропрезидентской партии «Единая Россия», особые полномочия Президента России и его прямое участие в функционировании всех ветвей власти, доминирующая роль Президента в назначении высших должностных лиц, унификация структуры судебной системы и т.д.

Такого рода укрепление президентской власти, хотя и противоречит канонам либеральной демократии, тем не менее, может весьма существенно повысить эффективность государственного управления. Однако, надо полагать, что даже самая идеальная организационная модель структуры государственного управления не всегда может гарантировать прогрессивное развитие социально-экономических отношений, и конечно, не всегда является гарантом успешной реализации антикоррупционной политики.

Ни идеальная модель государственного управления, ни благие намерения, не способны изменить сущность капиталистических принципов, провозглашенных в демократической России и в социалистическом Китае. Каким образом можно утолить «жажду наживы», которой переполнены души не только ростовщиков, спекулянтов и прочих подобных субъектов экономических отношений, чья деятельность легализована государством, но и души многих чиновников и простых граждан, уже достаточно долгое время познающих идеологию коммерческой целесообразности во всем? Бесконечные реформы организационной структуры государ-

¹²Feuerberg, Gary. Указ. соч.

ственного управления; продолжающие свое развитие тенденции, направленные на ограничение прав и свобод, предусмотренных западными принципами демократии, – все это, в сущности, в том числе, может отражать стремление минимизировать негативные последствия, которые являются следствием провозглашения капиталистических принципов.

Но к чему, кроме как к деспотии или социальному взрыву, могут привести подобные тенденции, если учесть, что капиталистические принципы прямо противоречат принципам социальной справедливости и часто ведут к накоплению социальных противоречий, экономическим кризисам и политической нестабильности. Так, в Российской Федерации, административные реформы продолжаются с момента распада Советского государства до настоящего времени. Нередким явлением стало и принятие законов, которые становятся причиной общественного недовольства, но с точки зрения их авторов, имеют некое обоснование. Несмотря на предпринимаемые меры, в том числе, в сфере противодействия коррупции, в Российской Федерации, в настоящее время, продолжается рост социальных противоречий и, конечно, рост коррупционных правонарушений. В первом квартале 2019 года объем безнадежных долгов россиян перед банками достиг почти 1,6 трлн. рублей (за аналогичный период 2018 года он составил 1,52 трлн.).¹³ Только в Краснодарском крае за девять месяцев 2019 года число коррупционных правонарушений выросло на 29,2%, а средний размер взятки составил 540000 рублей.¹⁴ Бьют тревогу и другие регионы России. При этом, в целом по России, средний размер взятки в 2018 году, если сравнивать с 2017 годом, вырос вдвое и составил 609 тысяч рублей. Не удивляют, в связи с вышеприведенными обстоятельствами и новости из Китая, где в сентябре 2019 года у экс-мэра города Ганьчжоу, установившего мировой рекорд по коррупции, было изъято 13 тонн золота, сотни миллионов долларов и элитная недвижимость.¹⁵

Таким образом, низкая эффективность антикоррупционной политики, проводимой наряду с демократическими преобразованиями, главным образом, наряду с деидеологизацией общества и построением рыночно-капиталистической экономи-

¹³Бадмаева, Ирина. Невозвратный актив: россияне просрочили займы почти на 1,6 трлн. Рублей // Газета «Известия» (25 апреля 2019, 00:01). URL: <https://iz.ru/871927/irina-badmaeva/nevozvratnyi-aktiv-rossiiane-prosrochili-zaimy-pochti-na-16-trln-rublei> (28.10.2019); Злобин, Андрей. Средний размер взятки в России превысил 600000 рублей // Журнал «Forbes» (18.12.2018, 16:42). URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/370543-sredniy-razmer-vzyatki-v-rossii-prevysil-600-000-rublei>

¹⁴Дубов, Григорий и Серков, Дмитрий. Генпрокуратура рассчитала средний размер взятки в России в 2018 году // Российский медиахолдинг «РБК» (18 декабря 2018, 14:02) // URL: <https://www.rbc.ru/society/18/12/2018/5c18cf2e9a79471a4d084c63> (04.11.2019).

¹⁵Макарычев, Максим. Китайский чиновник спрятал в подвале своего дома 13 тонн золота // «Российская газета» (26.09.2019, 07:34). URL: <https://rg.ru/2019/09/26/v-podvale-doma-kitajskogo-chinovnika-obnaruzheny-nesmetnye-bogatstva.html> (28.10.2019); Гринкевич, Дмитрий и Гладышева, Татьяна. В чем сила брать: у трети бизнесменов в 2018 году вымогали взятки // Газета «Известия» (10.01.2019, 00:01). URL: <https://iz.ru/829188/dmitrii-grinkevich-tatiana-gladysheva/v-chem-sila-brat-u-treti-biznesmenov-v-2018-godu-vymogali-vziatki> (28.10.2019); Михеенко, Дмитрий. Средний размер взятки на Кубани составил 540 тысяч рублей // АО «Коммерсантъ» (23.10.2019, 10:02). URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4134378> (28.10.2019).

ки, – это, в первую очередь, следствие игнорирования аксиомы, которая указывает на то, что провозглашение данных принципов в таких условиях способствует формированию самых благоприятных условий для развития коррупционных отношений. В свою очередь, метод ужесточения наказаний за коррупционные правонарушения, вплоть до применения самых жестоких мер, в условиях развития в обществе антигуманистических тенденций, способствует не искоренению коррупции, а вероятнее всего: либо превращает данный метод в инструмент сведения счетов между экономическими и политическими элитами в ходе борьбы за сферы влияния, либо вынуждает коррупционеров изобретать более изощренные схемы, либо вынуждает их занимать выжидательную позицию и тому подобное.

Кроме всего, метод ужесточения наказаний не соотносится с сущностью коррупции, а значит, как уже говорилось, далеко не всегда может гарантировать отказ субъектов коррупционных отношений от своих намерений. Безусловно, такого рода отказ должен быть добровольным, и должен опираться на высокие личные убеждения, устойчивость которых может гарантировать только достаточно высокий уровень духовного развития. Но насколько реалистичной или научно обоснованной может быть теория, в соответствии с которой каждый чиновник, заступающий на свою должность, мог бы быть обладателем высоких духовных качеств?

Исключая, в нынешних условиях, по многим причинам, возможность проведения своеобразного перебора кандидатов на чиновничьи должности, результатам которого можно было бы доверять, по всей видимости, следует возлагать надежды на образовательные технологии. Современный уровень духовного развития общества, не только на примере Российской Федерации и Китайской Народной Республики, свидетельствует об отсутствии на сегодняшний день каких-либо технологий в системе образования, способных совершить переворот в сфере нравственного становления личности.

В России, сразу после распада СССР, политическое руководство пошло по пути ликвидации воспитательной компоненты в системе образования, отдав все бразды правления в сфере духовного развития общества религиозным организациям. Начиная с 2012 года, учитывая множество негативных тенденций, связанных с нравственным разложением общества, наблюдаются тенденции восстановления отдельных элементов воспитательной компоненты с сохранением руководящей роли религиозных организаций.

В Китае, в отличие от России, активно развиваются и внедряются государственные программы, например, нравственного воспитания детей в семье, подразумевающие научно-методическое сопровождение родителей. Заслуживает внимания мнение китайских ученых об основополагающей роли образования в сфере борьбы с коррупцией. По мнению вице-президента Китайской академии управления Чжоу Вэньжана, хотя, появление коррупции обусловлено многими обстоятельствами, тем не менее, с позиции государства, главными являются следующие причины: 1) ненадлежащий уровень образования; 2) несовершенство системы мер; 3) недейственность контроля. Роль образования, как считает китайский ученый, сводится к тому, чтобы чиновник не думал о коррупции, роль системы – к тому, чтобы он не мог

коррумпироваться, роль контроля – к тому, чтобы не смел коррумпироваться. Чжоу Вэньчжан также отмечает, что по представлениям китайских ученых в отношении каждого отдельного чиновника в области предупреждения коррупции обычно действуют три последовательно следующих друг за другом «оборонительные линии» идеологического характера, а именно: линия морали, линия дисциплины и линия закона. Возникновение коррупции сначала происходит с крушения оборонительной линии морали чиновника, далее рушится линия дисциплины, наконец, происходит развал линии закона. Содержание и задачи образования как раз состоят в том, чтобы посредством воспитания морали взрастить моральные качества чиновника, посредством воспитания дисциплины побудить его сознательно соблюдать дисциплину, а посредством юридического образования научить его строго соблюдать законы. Отсюда в его мышлении возводятся три прочные оборонительные линии противодействия коррупции.¹⁶

Однако, и здесь приходится говорить о низкой эффективности, теперь уже образовательных технологий, неспособных оказать какое-либо заметное влияние на проблему коррупции. Тем не менее, в данном случае, мы должны учитывать множество депрессивных факторов, являющихся следствием проведения рыночных реформ, и оказывающих на развитие образования крайне негативное воздействие. В частности, одним из таких факторов является коммерциализация системы образования.

Наиболее высоких результатов в сфере нравственного становления личности сумела добиться советская система образования, содержание которой определялось не религиозными учениями, а фундаментальными основами педагогической науки. Во многом, успехи советской системы образования, по нашему мнению, объясняются активной пропагандой базовых нравственных устоев, что важно, не противоречащих традиционным нравственным ценностям, а также установлением запрета на виды деятельности, которые соотносятся с «наживой». К примеру, в СССР было популярным осуждение поведенческих мотивов, связанных со стремлением к личной выгоде в ущерб интересам других граждан и государства. Всеобщему осуждению подвергались эгоизм, жадность, корыстные отношения. Наряду с этим, поощрялись такие качества личности, как честность, бескорыстность, взаимовыручка и т. д. К недостаткам советской системы образования следует отнести ее сугубо материалистическую сущность, часто приобретающую воинствующий характер.

В постсоветской России, напротив, качества личности, относимые в советском обществе к порочным, не осуждаются, а удивительным образом, соотносятся с демократическими правами человека. Весьма противоречивым и опасным явлением, безусловно, не имеющим позитивной перспективы, стали попытки политического руководства в Китае совместить несовместимое. Иначе говоря, провозглаше-

¹⁶Чжоу Вэньчжан: «Осуществление основополагающей роли образования в сфере борьбы с коррупцией». Выступление на конференции «Стратегическое партнерство правительства, деловых кругов и гражданского общества в борьбе с коррупцией: роль образования» // URL: www.rane.ru/files/docs/conference/china_forum/cag1_ru

ние принципов построения рыночной экономики, прямо противоречит основным положениям социалистической идеологии, сущность которых отражают принципы социальной справедливости. Если опираться на подлинные гуманистические ценности, а не на их искаженные формы, то развитие принципов социальной справедливости в условиях, теперь уже, рыночного фундаментализма – это крайне опасное заблуждение.

Таким образом, в результате проведенного исследования, можно сделать выводы о том, что наряду с экономическими, политическими и другими причинами главной причиной низкой эффективности антикоррупционной политики, проводимой государством в условиях рыночных преобразований, являются не методы, которые используют авторы концептуальных подходов, а недостаточно высокий уровень духовно-нравственного развития субъектов коррупционных отношений. Наряду с данными обстоятельствами, следует сделать вывод о низкой эффективности, каких бы то ни было, методов противодействия коррупции, в связи с проведением рыночных реформ, создающих благоприятные условия для активного развития коррупционных отношений. Можно также сделать вывод о том, что единственный путь, который позволит получить устойчивые результаты в сфере противодействия коррупции в органах государственной власти – это развитие системы воспитания и образования. При этом, правовая система государства должна способствовать формированию и развитию в обществе гуманистически ориентированных общественных отношений.

В свете представленных выводов, можно говорить о следующих рекомендациях, направленных на решение исследуемых в данной работе проблем. Политические, экономические и социально-культурные основы развития общественных отношений целесообразно подчинить научно обоснованным, гуманистически ориентированным принципам. Безусловно, это предполагает разработку и провозглашение соответствующей *идеологической концепции*, без которой не может быть эффективной *система воспитания и образования* того или иного государства, в том числе, *система образования кадров государственных и муниципальных служащих*. Важно отметить, что запрет антигуманистических принципов, легализующих общественные отношения, построенные на «наживе», может быть реализован путем внесения *существенных изменений в правовую систему государства и конкретизации уже существующих положений*.

К.А. Бейсенбин: Мемлекеттік басқару жүйесіндегі сыбайлас жемқорлық: қарсы іс-қимыл мәселесі, тарихи және шетелдік тәжірибе.

Мақалада нарықтық қайта құрулар жағдайында мемлекеттік басқару жүйесіндегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл аясындағы шаралардың тиімділігінің төмен болуының проблемаларына талдау жасалады. Тақырыптың *өзектілігі* заманауи демократиялардың барлығында орын алып отырған сыбайлас жемқорлық қатынастардың белсенді дамуымен шартталған саяси және әлеуметтік-

экономикалық қайшылықтардың шиеленісе түсуімен негізделеді. Ұсынылып отырған мақаланың зерттеу пәні мемлекеттік басқару саласындағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдың тиімділігі проблемасының мәндік қырлары болып табылады. Жұмыстың мақсаты – мемлекеттік сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың тиімділігінің төмен болуының себептерін ашу және ізгілікке негізделген қоғамдық қатынастарды дамытудың құқықтық негіздерін жетілдірудің жолдарын іздестіру. Мемлекеттік басқару жүйесіндегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл проблемасының түп тәркінін зерделеу мақсатында жұмыста тарихи әдіс қолданылған. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-шаралардың тиімділігінің төмен болуының себептерін талдау абстрактіліден нақтыға өту әдісінің көмегімен жүргізілген.

Зерттеудің жаңалығы мемлекеттік сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың тиімділігі проблемасының мәндік қырларының қоғамның идеологиясыздануының салдарын және нарықтық қайта құруларды сыни тұрғыдан түйсіну аясында қарастырылуынан көрінеді. Мемлекет нарықтық қайта құрулар жағдайында жүргізіп отырған сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың тиімділігінің төмен болуының басты себебі, автордың пікірі бойынша, – әдістемелік кемшіліктер емес, сыбайлас жемқорлық қатынастар субъектілерінің рухани-өнегелік дамуының жеткілікті деңгейде жоғары болмауы. Ұсыныс ретінде демократиялық мемлекет құрудың жаңа тұжырымдамалық негіздерін дайындау қажеттігі туралы айтылады, автордың пайымдауынша, бұл қоғамдық қатынастарды ізгілендіруге және қоғамның рухани дамуының деңгейін көтеруге септігін тигізеді.

Тірек сөздер: сыбайлас жемқорлық, мемлекеттік басқару, демократия, нарықтық реформалар, рухани даму, дәстүрлі ізгілік принциптері, тәрбиелеу және білім беру, білім беру технологиялары, мемлекеттің құқықтық жүйесі, ізгілік.

K.A. Beisenbin: Corruption in the System of Public Administration: Combatting Problems, Historical and Foreign Experience.

The article analyses the problems of low effectiveness of measures aimed at corruption combatting in the system of public administration in the era of market transformations. The relevance of the topic is justified by the growing acuteness of political and socio-economic contradictions caused by the active development of corruption relations taking place in all modern democracies. The subject of the study in this article is the essential aspects of the corruption combatting efficiency problem in the area of public administration. The aim of the work is to identify the reasons for the low effectiveness of the state anti-corruption policy, as well as to find ways to improve the legal basis for the development of humanistically-oriented public relations. In order to study the genesis of the corruption combatting problem in the system of public administration, the historical method is used in this work. The analysis of the reasons for the low effectiveness of anti-corruption measures is carried out using the method of ascension from the abstract to the concrete.

The novelty of the presented research comprises consideration of essential aspects of the state anti-corruption policy effectiveness problem in the context of critical comprehension of consequences of loss of ideology in society and carrying out of market transforma-

tions. The author believes that the main reason for the low effectiveness of anti-corruption policy pursued by the state in an era of market transformations is not methodological shortcomings, but insufficiently high level of spiritual and moral development of subjects of corruption relations.

As an indication, the author speaks about advisability of developing new conceptual framework of establishing a democratic state that promotes humanisation of public relations and increase the level of spiritual growth in society.

Key words: corruption, public administration, democracy, market reforms, spiritual growth, traditional moral principles, education, educational technologies, legal system of the state, humanism.

Библиография:

1. Бейсенбин К.А., Тимофеева И.Ю., Шульга М.М. Основы противодействия коррупции в бизнесе: Учебное пособие / Под ред. И.Ю. Тимофеевой. Смоленск: НП ЕСБ, 2012.

2. Геродот. История. Книга пятая. Терпсихора / Пер. с греч. и комм. Г.А. Стратановского. Вступ. статья И.Е. Сурикова. М.: ОЛМА-ПРЕСС Инвест, 2004 // URL: http://history.org.ua/LiberUA/e_dzherela_Herodotus_2004/e_dzherela_Herodotus_2004.pdf (04.11.2019).

3. Дубов, Григорий и Серков, Дмитрий. Генпрокуратура рассчитала средний размер взятки в России в 2018 году // Российский медиахолдинг «РБК» (18 декабря 2018, 14:02). URL: <https://www.rbc.ru/society/18/12/2018/5c18cf2e9a79471a4d084c63> (04.11.2019).

4. Бадмаева, Ирина. Невозвратный актив: россияне просрочили займы почти на 1,6 трлн. Рублей // Газета «Известия» (25 апреля 2019, 00:01). URL: <https://iz.ru/871927/irina-badmaeva/nevozvratnyi-aktiv-rossiiane-prosrochili-zaimy-pochti-na-16-trln-rublei> (28.10.2019).

5. Злобин, Андрей. Средний размер взятки в России превысил 600000 рублей // Журнал «Forbes» (18.12.2018, 16:42). URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/370543-sredniy-razmer-vzyatki-v-rossii-prevysil-600-000-rublei>

6. Крамер С.Н. Шумеры. Первая цивилизация на земле. М.: «Центрполиграф», 2009 // URL: <https://www.litres.ru/samuel-kramer/shumery-pervaya-civilizaciya-na-zemle/chitat-onlayn/page-2/> (04.11.2019).

7. Мохаммади, Маджид. Наконец «пробуждение иранцев» против клерикального правительства // Радио «Фарда» (10.12.2017). URL: <https://www.radiofarda.com/a/majid-Mohammadi-on-protests/28947599.html> (19.10.2019).

8. Макарычев, Максим. Китайский чиновник спрятал в подвале своего дома 13 тонн золота // «Российская газета» (26.09.2019, 07:34). URL: <https://rg.ru/2019/09/26/v-podvale-doma-kitajskogo-chinovnika-obnaruzheny-nesmetnye-bogatstva.html> (28.10.2019).

9. Гринкевич, Дмитрий и Гладышева, Татьяна. В чем сила брать: у трети бизнесменов в 2018 году вымогали взятки // Газета «Известия» (10.01.2019, 00:01). URL: <https://iz.ru/829188/dmitrii-grinkevich-tatiana-gladyшева/v-chem-sila-brat-u-treti-biznesmenov-v-2018-godu-vymogali-vzjatki> (28.10.2019).

10. Михеенко, Дмитрий. Средний размер взятки на Кубани составил 540 тысяч рублей // АО «Коммерсантъ» (23.10.2019, 10:02). URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4134378> (28.10.2019).

11. Матвейчев О.А., Акоюн А. «Мифы о коррупции». М.: Книжный мир, 2018. – 576 с.

12. В Китае с начала года более 250 тысяч чиновников наказали за коррупцию // Российское агентство международной информации «РИА Новости» (23.07.2019, 09:16). URL: <https://ria.ru/20190723/1556787527.html>

13. Панкратенко И.Н. Масштабный надзор и тотальный учет. К началу работы Национальной надзорной комиссии Китая // АНО «Центр стратегических оценок и прогнозов» (26.03.2018). URL: <http://csef.ru/ru/politica-i-geopolitica/416/masshtabnyj-nadzor-i-totalnyj-uchet-k-nachalu-raboty-nacionalnoj-nadzornoj-komis-sii-kitaya-8373> (19.10.2019).

14. Пикуль В.С. Фаворит. М.: ООО «Издательство «Вече», 2013.

15. «Сдирание кожи с продажного судьи» появилось у трассы М-4 «Дон» на Кубани // ООО «Первое антикоррупционное СМИ» (15.02.2019 / 14:11). URL: <https://pasmi.ru/archive/228619/> (18.10.2019).

16. Струве В.В. Основные вехи войны Урукагины с Лугалзаггиси // Журнал «Вестник древней истории» № 4 (66). М.: Изд-во Академии Наук СССР, 1958. URL: <http://vdi.igh.ru/issues/159?locale=ru> (04.11.2019).

17. Чжоу Вэньжан: «Осуществление основополагающей роли образования в сфере борьбы с коррупцией». Выступление на конференции «Стратегическое партнерство правительства, деловых кругов и гражданского общества в борьбе с коррупцией: роль образования» // URL: http://www.rane.ru/files/docs/conference/china_forum/cag1_rus.doc, (15.06.2012).

18. Шишов А.В. 100 великих полководцев древности // Издательство «Вече», 2012. URL: <https://www.labyrinth.ru/books/205936/> (04.11.2019).

19. Feuerberg, Gary. Confucian Scholar Confronts the Lack of Trust and Kindness in China. Professor He Huaihong wants to restore social ethics to China // «The Epoch Times», (November 15, 2015). URL: https://www.theepochtimes.com/confucian-scholar-confronts-the-lack-of-trust-and-kindness-in-china_1899732.html (19.10.2019).

References (transliterated):

1. Bejsenbin K.A., Timofeeva I.Yu., Shul'ga M.M. Osnovy protivodejstviya korrupcii v biznese: Uchebnoe posobie / Pod red. I. Yu. Timofeevoj. Smolensk: NPESB, 2012.

2. Gerodot. Istorija. Kniga pyataya. Terpsihora / Per. s grech. i komm. G.A. Stratanovskogo. Vstup. stat'ya I.E. Surikova. M.: OLMA-PRESS Invest, 2004 // URL: http://history.org.ua/LiberUA/e_dzherela_Herodotus_2004/e_dzherela_Herodotus_2004.pdf (04.11.2019).

3. Dubov, Grigorij i Serkov, Dmitrij. Genprokuratura rasschitala srednij razmer vzyatki v Rossii v 2018 godu // Rossijskij mediaholding «RBK» (18 dekabrya 2018, 14:02). URL: <https://www.rbc.ru/society/18/12/2018/5c18cf2e9a79471a4d084c63> (04.11.2019).

4. Badmaeva, Irina. Nevozvratnyj aktiv: rossiyanе prosrochili zajmy pochti na 1,6 trln. Rublej // Gazeta «Izvestiya» (25 aprelya 2019, 00:01). URL: <https://iz.ru/871927/irina-badmaeva/nevozvratnyi-aktiv-rossiiane-prosrochili-zaimy-pochti-na-16-trln-rublei> (28.10.2019).

5. Zlobin, Andrej. Srednij razmer vzyatki v Rossii prevysil 600000 rublej // Zhurnal «Forbes» (18.12.2018, 16:42). URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/370543-srednij-razmer-vzyatki-v-rossii-prevysil-600-000-rublej>

6. Kramer S.N. Shumery. Pervaya civilizaciya na zemle. M., «Centropoligraf», 2009 // URL: <https://www.litres.ru/samuel-kramer/shumery-pervaya-civilizaciya-na-zemle/chitat-onlayn/page-2/> (04.11.2019).

7. Mohammadi, Madzhid. Nakonec «probuzhdenie irancev» protiv klerikal'nogo pravitel'stva // Radio «Farda» (10.12.2017). URL: <https://www.radiofarda.com/a/majid-mohammadi-on-protests/28947599.html> (19.10.2019).

8. Makarychev, Maksim. Kitajskij chinovnik spryatал v podvale svoego doma 13 tonn zolota // «Rossijskaya gazeta» (26.09.2019,07:34). URL: <https://rg.ru/2019/09/26/v-podvale-doma-kitajskogo-chinovnika-obnaruzheny-nesmetnye-bogatstva.html> (28.10.2019).

9. Grinkevich, Dmitrij i Gladysheva, Tat'yana. V chem sila brat': u treti biznesmenov v 2018 godu vymogali vzyatki // Gazeta «Izvestiya» (10.01.2019, 00:01). URL: <https://iz.ru/829188/dmitrii-grinkevich-tatiana-gladysheva/v-chem-sila-brat-u-treti-biznesmenov-v-2018-godu-vymogali-vziatki> (28.10.2019).

10. Miheenko, Dmitrij. Srednij razmer vzyatki na Kubani sostavil 540 tysyach rublej // AO «Kommersant» (23.10.2019, 10:02). URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4134378> (28.10.2019).

11. Matvejchev O.A., Akopyan A. «Mify o korrupcii». M.: Knizhnyj mir, 2018. – 576 s.

12. V Kitae s nachala goda bolee 250 tysyach chinovnikov nakazali za korrupciyu // Rossijskoe agentstvo mezhdunarodnoj informacii «RIA Novosti» (23.07.2019, 09:16). URL: <https://ria.ru/20190723/1556787527.html>

13. Pankratenko I.N. Masshtabnyj nadzor i total'nyj uchet. K nachalu raboty Nacional'noj nadzornoj komissii Kitaya // ANO «Centr strategicheskikh ocenok i prognozov» (26.03.2018). URL: <http://csef.ru/ru/politica-i-geopolitica/416/masshtabnyj-nadzor-i-totalnyj-uchet-k-nachalu-raboty-naczionalnoj-nadzornoj-komis-sii-kitaya-8373> (19.10.2019).

14. Pikul' V.S. Favorit. M.: OOO «Izdatel'stvo «Veche», 2013.

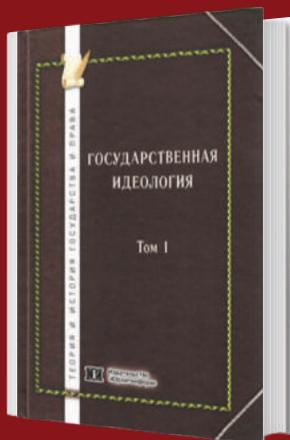
15. «Sdiranie kozhi s prodazhnogo sud'i» poyavilos' u trassy M-4 «Don» na Kubani // OOO «Pervoe antikorrupcionnoe SMI» (15.02.2019 / 14:11). URL: <https://pasm.ru/archive/228619/> (18.10.2019).

16. Struve V.V. Osnovnye vekhi vojny Urukaginy s Lugalzaggisi // Zhurnal «Vestnik drevnej istorii» № 4 (66). M.: Izd-vo Akademii Nauk SSSR, 1958. URL: <http://vdi.igh.ru/issues/159?locale=ru> (04.11.2019).

17. Chzhou Ven'chzhan: «Osushchestvlenie osnovopolagayushchej roli obrazovaniya v sfere bor'by s korrupciej». Vystuplenie na konferencii «Strategicheskoe partnerstvo pravitel'stva, delovyh krugov i grazhdanskogo obshchestva v bor'be s korrupciej: rol' obrazovaniya» // URL: http://www.rane.ru/files/docs/conference/china_forum/cag1_rus.doc, (15.06.2012).

18. Shishov A.V. 100 velikih polkovodcev drevnosti // Izdatel'stvo «Veche», 2012. URL: <https://www.labirint.ru/books/205936/> (04.11.2019).

19. Feuerberg, Gary. Confucian Scholar Confronts the Lack of Trust and Kindness in China. Professor He Huaihong wants to restore social ethics to China // «The Epoch Times», (November 15, 2015). URL: https://www.theepochtimes.com/confucian-scholar-confronts-the-lack-of-trust-and-kindness-in-china_1899732.html (19.10.2019).



НОВЫЕ КНИГИ

Государственная идеология: историко-правовые и теоретико-правовые аспекты. В 2 т. Т. 1 / под ред. А.А. Васильева. М.: Юрлитинформ, 2019. — 312 с.

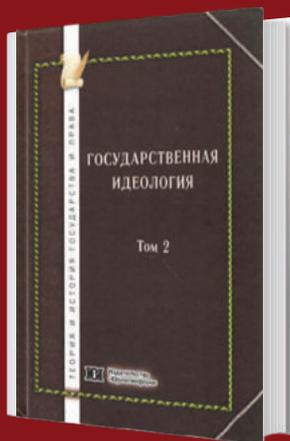
ISBN 978-5-4396-1720-3 (Т. 1)

ISBN 978-5-4396-1714-2

Государственная идеология: историко-правовые и теоретико-правовые аспекты: монография. В 2 т. Т. 2 / под ред. А.А. Васильева. М.: Юрлит-информ, 2019. — 416 с.

ISBN 978-5-4396-1721-0 (Т. 2)

ISBN 978-5-4396-1714-2



Коллективная монография посвящена дискуссионной теме — государственной идеологии в юридическом измерении. В работе анализируются сущность, виды, роль государственной идеологии в истории и современных условиях. Особое внимание уделяется поиску государственной идеологии в таких государствах, как Россия, Казахстан и Белоруссия.

Во втором томе анализируются отдельные версии государственной идеологии с точки зрения политико-правовых учений. Кроме того, рассматриваются частные проявления государственной идеологии в сфере налогов, бюрократического устройства, системы правовых средств, общественного мнения.

Книга будет полезна ученым, преподавателям, студентам и всем интересующимся вопросами государственной идеологии.

КОНЦЕПТ ГЛУБИННОГО ГОСУДАРСТВА («DEEP STATE»)



И.В. ПОНКИН, д.ю.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Москва)

Статья посвящена исследованию сложного и дискуссионного концепта «глубинное государство» (в контексте теории девиантологии государственного управления). Показано содержание научных дискуссий относительно сути этого концепта и история его генезиса. Представлен авторский детализированный концепт описания глубинного государства (в негативном значении) как параллельного государства, являющегося прекурсором разрушения государственности. В статье приведена авторская дефиниция понятия «параллельное государство». Автор показывает особенности онтологии и понимания глубинного государства в США. Основная цель настоящей статьи – показать, что понятие «глубинное государство» может интерпретироваться не только в негативном, но и в позитивном значении. Статья основана на применении исследовательских методов системного анализа, синтеза, индукции, абдукции, классификации. Посредством применения данных исследовательских методов были вскрыты и сформулированы дескриптивные существенные признаки глубинного государства (в позитивном его значении).

Ключевые слова: общая теория публичного управления, девиантология государственного управления, глубинное государство, параллельное государство, административное право, конституционное право.

Введение (абрис вопроса)

«В настоящее кризисное время правительство – не решение наших проблем, правительство и есть проблема», – заявил 20 января 1981 г. Президент США Рональд Рейган». И так бывает весьма нередко – когда правительства ведут себя означенным образом, равно как и аналогичное поведение со стороны первых лиц государства.

Что происходит, когда высшее руководство государства, мотивированное какими-то своими личными субъективными интересами, отличными от интересов

© И.В. Понкин, 2019

¹Цит. по: Murgray R.K., Blessing T.H. Greatness in the White House: Rating the Presidents, from Washington Through Ronald Reagan. – University Park (Pennsylvania, USA): Pennsylvania State University Press, 1993. – 180 p. – P. 80.

публичных, начинает осознанно и умышленно разрушать своё государство и его публичный порядок (яркие примеры – М.С. Горбачев в СССР, или на уровне образования и науки в России – А.А. Фурсенко, Д.В. Ливанов, А.Г. Асмолов и т.п.)? И что способно этому воспрепятствовать? Есть ли хоть какие-то возможности этому помешать, насколько, в принципе, легко разрушить государство – изнутри или снаружи?

Одним из наименее исследованных вопросов в этом тематическом горизонте является вопрос о так называемом глубинном государстве (франц. – «*état profond*»; англ. – «*Deep State*»; испан. – «*Estado profundo*»; турец. – «*derin devlet*»). И этот вопрос имеет очень существенное значение для понимания конституционного дизайна и онтологии государственности и государственного управления.

И как пишет Даг Кейси, чтобы пережить наступающие тяжелые времена, важно знать, что же это такое – глубинное государство.²

Если этот феномен имеет место, он должен быть исследован. Обеспечивать превенцию и редуцирование угроз невозможно без их глубокого понимания.

К вопросу об интерпретации понятия «глубинное государство»

Термин «глубинное государство» известен достаточно давно. Напомним хотя бы профильную монографию 2013 года Марка Эмбиндера и Д. Грэйди (псевдоним Дэвида Брауна (David W. Brown)),³ книгу Майкла Гюнтера 2007 года (с главой 6 о «глубинном государстве» в Турции)⁴ или статью Баскина Орана 2006 года.⁵

Однако более объективно рассматривать историю самого явления, описываемого этим термином, как много более длительную.

По обоснованному суждению Л.Ф. Болтенковой, «политическая история свидетельствует, что “глубинное государство” – не продукт XX–XXI вв. Его элементы “прячутся” в политических системах издавна. Иначе некому было бы менять политические режимы, свергать королей, царей и т.д. Прочность и масштабы этого “государства” – разные в зависимости от страны и времени. Россия с её многовековой историей не является исключением».⁶

«Глубинное государство» онтологически, экзистенциально может быть официально частью легального государства или правительства (как, например, «прошивка» системы государственно-властных структур институтом прикрепленных сотрудников спецслужб), но в большинстве своём речь идет о совершенно иных онтологических феноменах.

²Casey D. The Deep State // URL: <https://internationalman.com/articles/the-deep-state> (04.09.2019).

³Ambinder M., Grady D.B. Deep State: Inside the Government Secrecy Industry. – Hoboken (New Jersey, USA): Wiley, 2013. – XII; 323 p.

⁴Gunter M.M. The Kurds Ascending: The Evolving Solution to the Kurdish Problem in Iraq and Turkey. New York: Palgrave Macmillan, 2008. – XIV; 178 p. – P. 107–130.

⁵Oran B. Derin Devlet nedir, nasıl oluşur [Что такое глубинное государство, как оно возникает] // URL: [http://baskinoran.com/gazete/312/Derin-tr\(09-06-2006\).rtf](http://baskinoran.com/gazete/312/Derin-tr(09-06-2006).rtf) (09.06.2006).

⁶Болтенкова Л.Ф. О долгом государстве Путина (Размышления по поводу статьи Владислава Суркова) // Вопросы политологии. 2019. Т. 9. № 4. – С. 614–624. – С. 620.

Понятие «глубинное государство», принципиально, не следует путать, смешивать с понятием «параллельное государство» (франц. – *Etat parallèle*; англ. – *Parallel State*; испан. – *Estado paralelo*), поскольку это искусственное смешение и умножение понятий ведёт только к путанице.

Но именно преимущественно так – то есть в негативном смысле – в основном и интерпретируется понятие «глубинное государство».⁷ Поэтому вынужденно обозначим далее и данную интерпретацию исследуемого понятия.

Негативное глубинное государство (как государство в государстве, внутри него) – это прекурсор (лат. praecursor – предшественник) и детерминант разрушения государства, антагонист публичных интересов. *Позитивное же глубинное государство* – это, напротив, благо для государства, его протагонист, залог его выживания, детерминант его резистентности и резильентности перед разрушительными факторами.

При организационном подходе речь идет о том, что под «глубинным государством» понимается организация (сетевая или сложно-иерархическая), пронизывающая («прошивающая») насквозь и действующая также за пределами официальной структуры государственной власти, структуры системы органов государственного управления, это государство в государстве.

При парадигмальном подходе речь идет о неких сквозных и преемственных ментальных установках, о неких парадигмах и их носителях, об иных онтологических единицах. Каких? Это – хороший вопрос.

Понятие «глубинное государство» в негативном значении – как параллельное государство

Согласно определению Баскина Орана, глубинное государство в негативном значении – есть «формация, которая возникает, когда люди или учреждения, которые так или иначе используют государственную власть, применяют насилие, выходя за пределы легитимности».⁸

В этом (негативном) значении, глубинное государство, по сути дела, и есть всё то, что называют «мировой закулисой», «мондиалистскими структурами», «теневым правительством» или отражают иными лексическими конструкциями, отображающими суть одно – всё то, за попытки освещать которое долгие десятилетия людей шельмовали, дисфорически уничижительно и ложно высмеивали.

Несмотря на то что и концепт глубинного государства давно уже произвольно манипулятивно и заведомо ложно обклеивается ярлыками «параноидальной теории заговора» (о какой такой «маргинальной теории» вообще может идти речь, если это данность, практика окружающего нас мира и неотъемлемая часть истории человечества – иначе откуда все эти революции, войны, военные и иные государственные перевороты, убийства царей, королей, президентов, премьер-министров, иных

⁷См.: Модестов С.А. Глубинное государство как угроза национальной государственности // Эко-потенциал. 2018. № 3. – С. 180–185.

⁸Oran B. Derin Devlet nedir, nasıl oluşur [Что такое глубинное государство, как оно возникает] // URL: [http://baskinoran.com/gazete/312\)Derin-tr\(09-06-2006\).rtf\(09.06.2006\)](http://baskinoran.com/gazete/312)Derin-tr(09-06-2006).rtf(09.06.2006)).

политиков), эта тема получает освещение и раскрытие во всё большем числе серьёзных научных исследований.⁹

Как обоснованно указывает А. Халдей, термин «глубинное государство» давно и прочно вошёл в арсенал нашей публицистики и аналитики; все попытки отнести понятие к теории заговора разбиваются о вполне научную трактовку термина как концентрации управления в руках неких групп государственных служащих и членов экспертных сообществ, создающих для своего взаимодействия неформальные институты и действующих за кулисами публичной политики.¹⁰

По словам Джулии Бакстон (в отклике на книгу Даниэла Хеллингера), существуют убедительные аргументы, что заговоры – это способ заниматься политикой, восстанавливать свободу действий и делегитимизировать критиков. И политическая наука должна взаимодействовать с теориями заговора, лучше проблематизировать заговор и, понимать заговор как симптом политического упадка.¹¹

Как утверждает М. Дентит (в отклике на ту же книгу Даниэла Хеллингера), «мы должны относиться к теориям, которые исследуют заговоры, всерьёз, а не просто отклонять их, потому что они были названы “теориями заговора”. Анализ того, как люди могут неохотно принимать теорию заговора, несмотря на обилие доказательств, а также то, как теории заговора иногда превращаются в оружие в публичных дебатах, является освежающим противоядием от набившего оскомину клише о том, что мы должны просто игнорировать эти теории и двигаться дальше. Вместо того чтобы отвергать теории заговора как “эмблемы параноидального стиля”, мы должны серьёзно относиться к этим явлениям, прояснять, обоснованы ли эти теории, на основании доказательств».¹²

В интерпретации В.Ю. Суркова: «Не так давно малоизвестный термин *derin devlet* из турецкого политического словаря был растиражирован американскими медиа, в переводе на английский прозвучав как *deep state*, и уже оттуда разошелся по нашим СМИ. По-русски получилось “глубокое”, или “глубинное государство”. Термин означает скрытую за внешними, выставленными напоказ демократическими институтами жёсткую, абсолютно недемократическую сетевую организацию реальной власти силовых структур. Механизм, на практике действующий посред-

⁹Ambinder M., Grady D.B. *Deep State: Inside the Government Secrecy Industry*. – Hoboken (New Jersey, USA): Wiley, 2013. – XII; 323 p. Glennon M.J. *National Security and Double Government*. Oxford: Oxford University Press, 2015. – IX; 257 p. Chaffetz J. *The Deep State: How an Army of Bureaucrats protected Barack Obama and is working to Destroy the Trump Agenda*. – Sydney (NSW, Australia): HarperCollins Publishers, 2018. Lofgren M. *The Deep State: The fall of the Constitution and the rise of a Shadow Government*. New York: Penguin Books, 2016. – 336 p. Stone J. *History of the Deep State*. New York, 2018. – 209 p. Hellinger D.C. *Conspiracies and Conspiracy Theories in the Age of Trump*. Cham (Switzerland): Palgrave Macmillan, 2019. – XXI; 300 p.

¹⁰Халдей А. Глубинное государство в России – миф или реальность: Существует ли в России «глубинное государство» и где найти его следы // URL: <http://www.iarex.ru/articles/56949.html> (02.04.2018).

¹¹Цит. по: Hellinger D.C. *Conspiracies and Conspiracy Theories in the Age of Trump*. – Cham (Switzerland): Palgrave Macmillan, 2019. – XXI; 300 p. – P. XIII.

¹²Цит. по: там же. – P. XIII–XIV.

ством насилия, подкупа и манипуляции и спрятанный глубоко под поверхностью гражданского общества, на словах (лицемерно или простодушно) манипуляцию, подкуп и насилие осуждающего. Обнаружив у себя внутри малоприятное “глубинное государство”, американцы, впрочем, не особенно удивились, поскольку давно о его наличии догадывались. Если существует *deep net* и *dark net*, почему бы не быть *deep state* или даже *dark state*? Из глубин и темнот этой непубличной и неафишируемой власти всплывают изготовленные там для широких масс светлые миражи демократии – иллюзия выбора, ощущение свободы, чувство превосходства и пр.»¹³ При этом объяснение В.Ю. Суркова – это лишь одна из интерпретаций исследуемого понятия, притом далеко не самая точная.

По С.А. Модестову, «“глубинное государство” представляет собой концентрацию управления в руках неких групп государственных служащих и членов экспертных сообществ, создающих для своего взаимодействия неформальные институты и действующие за кулисами публичной политики. Формирование подобных структур эксперты считают вполне нормальным процессом, описываемым так называемым законом Паркинсона, который гласит, что в любой большой группе, собранной для обсуждения и осуществления вопросов управления, всегда сформируется малая группа, которая возьмёт на себя все согласования и решения. Перехват управления малой группой есть необходимость, вызванная неповоротливостью больших групп и невозможностью оперативно реагировать на проблемы. Таким образом, “глубинное государство” – это некий стихийно возникающий штаб, работающий параллельно с официально действующими штабами. “Глубинное государство” – это не просто группы лоббирования, а фактически теневое правительство, подчас более могущественное, чем правительство реальное. Как субъект управления, “глубинное государство” есть конгломерат групп, ориентированный на выполнение главной стратегической цели, которая считается данной элитной группой первоочередной для государства, в котором она действует. Часто “глубинное государство” стремится настолько повлиять на деятельность формальных органов власти, что способно вовсе парализовать их работу».¹⁴

В большинстве случаев в научной литературе под глубинным государством понимается «существование группировок, организаций или лиц, тайно защищающих особые интересы и контролирующих ход взаимодействий, не будучи демократически, законно избранными» и узурпировавших власть в государстве;¹⁵ «тайная организация, глубоко проникшая в политические, силовые и экономические структуры официального государства»;¹⁶ «преступные или враждебные элементы, тем

¹³ Сурков В.Ю. Долгое государство Путина. О том, что здесь вообще происходит // Независимая газета. URL: http://www.ng.ru/ideas/2019-02-11/5_7503_surkov.html (11.02.2019).

¹⁴ Модестов С.А. Глубинное государство как угроза национальной государственности // Эко-потенциал. 2018. № 3. – С. 180–185. – С. 181.

¹⁵ Almashat A., Thabet S. State survival bureaucracy (SSB): state sustainability after Arab revolutions // Review of Economics and Political Science. 2019. Vol. 4. № 2. – P. 105–119.

¹⁶ Gunter M.M. The Kurds Ascending: The Evolving Solution to the Kurdish Problem in Iraq and Turkey. New York: Palgrave Macmillan, 2008. – XIV; 178 p. – P. 107.

или иным образом проложившие путь к власти»;¹⁷ «силы, не установленные конституцией или законом, движущие осуществление государственной власти»;¹⁸ совокупность силовых структур, лиц и отношений, находящихся за пределами тех, на кого были формально возложены обязанности по обороне, разведке и охране порядка, функционирующий за счёт покровительства и обладая высоким уровнем автономии, мотивированный растяжимым понятием государственной безопасности и обосновывающий свое существование необходимостью защитить государство от реальных или мнимых экзистенциальных угроз;¹⁹ «группа лиц, как правило влиятельных служащих государственных агентств или вооружённых сил, в отношении которых считается, что они вовлечены в тайное манипулирование или контроль государственной политики»;²⁰ «теневое правительство, подчас более могущественное, чем правительство реальное, конгломерат групп, ориентированный на выполнение главной стратегической цели, которая считается данной элитной группой первоочередной для государства, в котором она действует».²¹

По Дэниэлу Хиллинджеру, «глубинное государство – это сложнопереплетённая сеть представителей органов власти, зачастую связанных с вооружёнными силами и органами разведки, основной целью которых является подрыв политического курса демократически избранного лидера или даже отстранение этого лидера от власти».²² По Дэвиду Ремнику, глубинное государство есть «сеть встроенных членов правительственных учреждений или военных, действующих против демократически избранного правительства».²³ По мнению Метап Сойлер, глубинное государство возникает в дефектных демократиях, испытывающих недостаток общественного контроля, в них вооружённые силы оказываются либо лишёнными всякого общественного контроля, либо такой контроль является антидемократическим. Государство может находиться в трёх состояниях. В формальном демократическом государстве неформальные структуры находятся, в целом, в согласии с органами публичной демократической власти. В полуформальном государстве двойственное властвование сигнализирует о существовании глубинного государства. В неформальном государстве глубинное государство уже господствует, становится нормой, оно балансирует на грани между автократией и демократией, где разница между авторитарным режимом и дефектной демократией оказывается ничтожной. Глубинное государство находится во

¹⁷Gingeras R. In the Hunt for the “Sultans of Smack:” Dope, Gangsters and the Construction of the Turkish Deep State // *The Middle East Journal*. 2011. Vol. 65. № 3. – P. 426–441. – P. 427.

¹⁸Scott P.D. America’s Unchecked Security State: Part I: The Toxic Legacy of J. Edgar Hoover’s Illegal Powers // *The Asia-Pacific Journal / Japan Focus*. 2013, Apr 28. Vol. 11. № 17. – P. 8.

¹⁹O’Neil P.H. The Deep State: An Emerging Concept in Comparative Politics // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2313375 – 30 p. – P. 2.

²⁰Deep state / *Oxford Dictionaries* // URL: https://en.oxforddictionaries.com/definition/deep_state (04.09.2019).

²¹Халдей А. Глубинное государство в России – миф или реальность: Существует ли в России «глубинное государство» и где найти его следы // URL: <http://www.iarex.ru/articles/56949.html> (02.04.2018).

²²Hellinger D.C. *Conspiracies and Conspiracy Theories in the Age of Trump*. – Cham (Switzerland): Palgrave Macmillan, 2019. – XXI; 300 p. – P. 226.

²³Remnick D. There Is No Deep State // *The New Yorker*. – March 20, 2017.

взаимосвязи с организованной преступностью и вялотекущей войной. Здесь внесудебные расправы используются как дополнительная форма воздействия, оказываемого авторитарными группировками. Они манипулируют политической повесткой с помощью внесудебных казней, то есть убийств (в том числе «от руки неизвестного лица»), исчезновений и массовых расправ.²⁴

Согласно Эжени Мерье, «глубинное государство может считаться государством в государстве, состоящим из представителей властей, над которыми гражданские правительства либо не имеют контроля, либо такой контроль ограничен. Глубинное государство организовано, автономно и обладает своей собственной иерархической структурой и правилами. Параллельно обычному государству, глубинное государство имеет свой собственный идеологический государственный аппарат, который используется для тонкой настройки демократического диалога в интересах глубинного государства. Такая настройка осуществляется за счёт манипуляции общественным мнением, в том числе с помощью фабрикации кризисов и ситуаций, угрожающих национальной безопасности. Как и обычное, глубинное государство не является монолитным, в его рамках за власть борются различные акторы. Тем не менее, фундаментальным различием обычного и глубинного государства является то, что первое видимо для народа, которому оно гипотетически служит, а второе скрыто и неподотчётно. Глубинное государство – это могущественный и, по своей сути, антидемократический союз силовых служб (вооружённые силы, правоохранительные органы, органы судебной власти), вовлечённых в повседневные аспекты управления в видимом государстве, которые также осуществляют теневую деятельность, обладающей значительной силой контроля над обычным государством».²⁵

По Райану Гингерасу, «глубинное государство олицетворяет политическое взаимодействие между непризнанными или неидентифицируемыми фракциями в пределах и за пределами правительства. Глубинное государство не является полностью монолитной сущностью, стоящей за бюрократией, вооружёнными силами или гражданским обществом. Это гетерогенный, постоянно развивающийся политический театр соперничества, включающий в себя как сугубо законные, так и эксплицитно незаконные элементы. Чрезвычайно важным для существования и деятельности глубинного государства является колоссальный упор на государственную безопасность, что выдвигает правоохранительные органы и секретные агентства на передний план в вопросах как формулирования, так и реализации государственной политики».²⁶

Как пишет Метап Сойлер, «глубинное государство связано с авторитарными, преступными и коррумпированными сегментами государства, функционирующими в рамках демократического режима путём эксплуатации и воспроизведения его недостатков. В то же время, глубинное государство поддерживает свою легитим-

²⁴Söyler M. Informal institutions, forms of state and democracy: the Turkish deep state // *Democratization*. 2013. Vol. 20. № 2. – P. 310–334. – P. 310–314.

²⁵Mérieau E. Thailand's deep state, royal power and the constitutional court (1997–2015) // *Journal of Contemporary Asia*. 2016. Vol. 46. № 3. – P. 445–466. – P. 446.

²⁶Gingeras R. In the Hunt for the «Sultans of Smack»: Dope, Gangsters and the Construction of the Turkish Deep State // *The Middle East Journal*. 2011. Vol. 65. № 3. – P. 426–441. – P. 439.

ность в этом политическом режиме с помощью воздействия в виде угрозы переворота, побуждения военной интервенции, ведения организованной преступной деятельности и внесудебных расправ в рамках формального аппарата обеспечения государственной безопасности».²⁷

Всё это подпадает под нашу авторскую дефиницию параллельного государства: «**параллельное государство**» – основанная (в существенной мере) на институциональной и нормативной «само-легитимации» иерархически-структурированная (как правило – сверхцентрализованная) организация, в пределах (полностью или частично) территории легального суверенного государства (официально не являясь его частью) притязаящая на монопольное или конкурирующее обладание публичной (квази-публичной) властью и её реализацию (в том числе в сферах налогообложения, обеспечения порядка, распоряжения публичными ресурсами, осуществления принуждения/насилия), выстраивающая собственный гибридный управленческий порядок, отличный от публичного порядка и правового порядка легального государства и выступающий конкурентом и/или антагонистом по отношению к публичному порядку легального государства, владеющая и оперирующая инструментами для силового принуждения к подчинению своей неформальной власти и/или её признанию.²⁸

Параллельное государство всегда является одним из признаков и одним из прекурсоров несостоятельности государства и несостоятельности государственного управления, разрушения суверенного государства или же вырождения его в государство-дистопию,²⁹ какой бы декларативной риторикой всё это не прикрывалось.

Следует отметить, что негативное глубинное государство может быть как латентным («классическим»), так и явным, как, к примеру, общие СС (нем. – Allgemeine SS) и НСДАП, «прошивавшие» в гитлеровской нацистской Германии всё государство дополнительным порядком.

Глубинное государство (как параллельное государство) в США

Глубинное государство (как параллельное) в США существенно отличается от своего аналога в Турции, будучи сложным гибридом частных корпораций и органов национальной безопасности США. А потому требует отдельного внимания.

Как пишет Даг Кейси, в США «глубинное государство – это чрезвычайно мощная сеть, которая контролирует практически всё вокруг вас. Вы не сможете прочесть об этом в новостях, потому что они контролируют новости. Политики не будут

²⁷Söyler M. The Turkish Deep State: State Consolidation, Civil-Military Relations and Democracy. New York: Routledge, 2015. – XVI; 234 p. – P. 1.

²⁸Понкин И.В. Концепт и онтология «параллельного государства» // Право и образование. 2015. № 11. – С. 65–73. Понкин И.В. Девиантология государственного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. М.: ИНФРА-М, 2019.

²⁹См.: Понкин И.В. Теория государственного управления: государство-дистопия // Административное право и процесс. 2015. № 4. – С. 11–14.

говорить об этом публично... Можно сказать, что глубинное государство скрыто, но оно скрыто только на виду. Глубинное государство является источником всех негативных явлений, которые происходят прямо сейчас... Глубинное государство контролирует политическую и экономическую сущность США... Американское глубинное государство – это реальная, но неформальная структура, которая возникла не только для получения прибыли, но и для контроля над государством. У глубинного государства есть собственная жизнь, как и у самого правительства. Глубинное государство состоит из высокопоставленных сотрудников десятка преторианских агентств, таких, как ФБР, ЦРУ и АНБ, высших генералов, адмиралов и других высших военных чиновников, длительное время замещающих свои посты конгрессменов и сенаторов, директоров важных регулирующих органов. Но глубинное государство гораздо шире, чем просто правительство. В него входят главы крупных корпораций, все из которых активно участвуют в продаже государству и содействии ему. В него также входят все высокопоставленные лица ФРС, а также руководители всех крупных банков, брокерских и страховых компаний. Добавьте президентов и многих профессоров в ведущих университетах, которые действуют в качестве рекрутинговых центров глубинного государства. И конечно же, всех ведущих деятелей СМИ. И многих постоянных сотрудников в таких органах, как Богемский клуб и Совет по международным отношениям. Они воплощают статус-кво, объединённый властью, деньгами и пропагандой. В целом, я думаю, таких людей будет около тысячи... Но есть ещё сотни тысяч, которые не входят в эту сеть, но напрямую зависят от неё, имеют значительное влияние и поддерживают глубинное государство, потому что оно поддерживает их. Сюда же отнесём многих богатых людей, особенно тех, кто добился этого благодаря связям с государством. 1,5 миллиона человек, которые имеют совершенно секретные допуски (это шокирующее, но точное число), плюс влиятельнейшие акторы организованной преступности, особенно в сфере нелегального оборота наркотиков, мало что в которой существовало бы без государства. Добавим сюда среднее звено в полиции и армии, корпорациях и неправительственных организациях... Глубинное государство разрушительно, но оно привлекательно для людей, его образующих и составляющих. И, как и любой живой организм, его главная директива: выжить! Глубинное государство выживает, внушая фантастику, что это и хорошо, и необходимо. Тем не менее, глубинное государство – это паразит».³⁰

Созвучно ему пишет Майкл Лофгрэн: «Да, есть другое правительство, скрытое за тем, которое видно по обеим сторонам Пенсильвания-авеню, – гибридное объединение государственных и частных учреждений, управляющих страной в соответствии с преемственными моделями в течение избирательного цикла и вне его, связанных, но только периодически контролируемых, в просматриваемом за всем этим государстве мы выбираем лидеров... Государство в государстве скрывается в основном на виду, а его акторы в основном действуют при свете дня. Также нельзя точно назвать

³⁰ Casey D. The Deep State [Глубинное государство] // URL: <https://internationalman.com/articles/the-deep-state/>

это другое правительство “истеблишментом”. Все сложные общества имеют истеблишмент, социальную сеть, приверженную его собственному обогащению и увековечению. По своим масштабам, финансовым ресурсам и глобальному охвату американское гибридное государство Deep State само по себе является классом. Тем не менее, оно не является ни всезнающим, ни непобедимым. Институт не столько зловещий (хотя и имеет весьма зловещие аспекты), сколько устойчиво укоренившийся... Глубинное государство – это гибрид национальных органов государственной безопасности и иных правоохранительных органов: Министерства обороны, Государственного Департамента, Министерства внутренней безопасности, Центрального Разведывательного Управления и Министерства юстиции. Я также включаю Министерство финансов из-за его юрисдикции в отношении финансовых потоков, применения им международных санкций и его органического симбиоза с Уолл-стрит. Все эти учреждения координируются Администрацией Президента через Совет национальной безопасности. Определённые ключевые сферы судебной власти принадлежат глубинному государству, например, Суд по надзору за внешней разведкой, чьи действия являются загадочными даже для большинства членов Конгресса. Также включены несколько важных федеральных судов первой инстанции, такие как Восточный окружной суд Виргинии и Южный окружной суд Манхэттена, где ведутся деликатные разбирательства по делам о национальной безопасности. Последним правительственным компонентом (и, возможно, последним по приоритету среди официальных ветвей власти, учреждённых Конституцией) является “своеобразный Конгресс”, состоящий из руководства Конгресса и некоторых (но не всех) членов комитетов по обороне и разведке.³¹

Эти оценки вполне корреспондируют словам бывшего министра обороны США Роберта Гейтса о том, что «самая серьёзная угроза национальной безопасности США в данный момент исходит от двух квадратных миль, на которых расположены Белый дом и Капитолий».³²

Но еще большая опасность от «глубинного государства» в США исходит для других государств. Особенно – для России, поскольку, по мнению экспертов, анти-российское «групповое мышление» официального Вашингтона сейчас превратилось в настолько доминирующее, что ни один человек с серьёзными карьерными устремлениями не посмеет бросить ему вызов.³³

Понятие «глубинное государство» в позитивном значении

Однако если предыдущий аспект в литературе раскрыт, то остаётся практически не исследованным понятие «глубинное государство» в его позитивном значении. А это, полагаем, осмыслить гораздо важнее.

³¹ Lofgren M. Essay: Anatomy of the Deep State // URL: <https://billmoyers.com/2014/02/21/anatomy-of-the-deep-state/> (21.02.2014).

³² Россия, а Белый дом // Российская газета – Федеральный выпуск. 16.05.2014. № 110.

³³ Marshall J. How «Obscure» Bureaucrats Cause Wars // URL: <https://consortiumnews.com/2015/12/15/how-obscure-bureaucrats-cause-wars> (15.12.2015).

За счёт каких ресурсов и до каких пределов «руинированным» фрагментам бывшего государства (при активном целенаправленном разрушении его извне и изнутри) удаётся (удастся) функционировать, каковы параметры функции затухания (угасания) государственной управленческой способности и деятельности в таких условиях, каковы глубинные ресурсы обеспечения негэнтропии системы государственного управления, резистентности и резильентности системы государственного управления к разрушительным воздействиям?

Этим вопросам не находится релевантных и научно обоснованных ответов вне рамок теории девиантологии государственного управления.³⁴

Обоснованно полагаем, что существенно важным здесь как раз является глубинное государство в его позитивном значении и в его позитивной онтологии. Без рассмотрения этого аспекта мы создали бы сильно обеднённую картину описания феномена глубинного государства.

Глубинное государство в позитивном смысле может иметь отношение, говоря языком И.Н. Барцица, к «несущим конструкциям» конституционного дизайна государственности, «конституционной архитектуры».³⁵

Порядок глубинного государства очень сложен, иначе он оказался бы нежизнеспособным и, в принципе, не мог бы называться глубинным государством. Глубинное государство выступает скрытым остовом государства, силовыми несущими (образно говоря, «опорами», внутренними несущими балками, «контрафорсами» и т.п.) защитными элементами государственности, независимо от особенностей конституционного дизайна государства.

Согласно нашему концепту, *глубинное государство* – субстантивный и самореферентный автономный порядок, онтологически латентный (имплицитный), глубинно встроенный в архитектуру дизайна государственного устройства и соответствующего публичного порядка государства, образующий совокупность несущих элементов дизайна государственно-правового правосознания, парадигмально и/или этно-культурно объединённых, имеющих общую системную топологию строения и взаимодействия, общее происхождение и конвенционально (условно) и консоциативно общие негэнтропийные и «иммунитетные» функционалы, включая (но не исчерпываясь):

– исторически существующий в государстве субстантивный и самореферентный автономный экстра-правовой нормативный и организационный порядок в сфере религии, формируемый (и воспроизводимый) религиозно-аттрактивной ментальностью основной (доминирующей) массы населения и деятельностью религиозной организацией доминирующей, «сильной для этого государства», исторически представленной (традиционной) религии (в редком случае – двумя таковыми), в том числе традиционно во взаимодействии с государственными институтами, детерминируя присущую государству, имманентную ему специфическую модель светскости

³⁴Понкин И.В. Девиантология государственного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. М.: ИНФРА-М, 2019.

³⁵Барциц И.Н. Конституционный дизайн: образ государства и образ эпохи. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. – 60 с. – С. 33, 49.

(глубинный религиозно-идеологический базис – «глубинная религия», «религия уровня архитектоники государственности»);

– исторически существующий в государстве субстантивный и самореферентный автономный порядок традиционных нравственных устоев, уклада и нравственной детерминации, нравственно-аттрактивной ментальности, побуждающий граждан вести себя государственно и формировать образы соответствующих энтитетов-прекурсоров самоупорядочения в государстве;

– исторически существующий в государстве субстантивный и самореферентный автономный порядок культурно-онтологических устоев и уклада, ментальности (в том числе правосознания) и пассионарности титульного народа государства (т.н. «глубинный народ»).

Все эти детерминанты определяют порядок, который «прошивает» (обеспечивает и реализует «прошивку») организационного «здания» государства. При этом *строй порядка глубинного государства включает не только базовый несущий строй порядка, но и инвенционный глубинный порядок, в рамках которого интерсекционально действует сразу несколько остовов, перекрёстно взаимодействующих.* Понятие «инвенционный» отражает данность, когда один детерминант действует напрямую, а ещё одна или более (обычно – несколько) «скрыты на дне».

Теории социальных шаперонов и метауправляющих

В контексте исследуемого тематического горизонта уместно вспомнить, что некоторые авторы говорят о неких социальных и публичных гибридных мета-акторах («социальных шаперонах»,³⁶ метауправляющих (metagovernors)³⁷ и т.д.), которые обеспечивают (призваны обеспечивать) «сборку» устойчивой и релевантной организации власти и надлежащее её функционирование.

Так, А.В. Олескин, В.Г. Буданов и В.С. Курдюмов излагают следующий концепт: «Для многих молекулярно-биологических систем характерны шапероны – молекулы, которые регулируют сборку, укладку и последующее стабильное функционирование других биомолекул. В приложении к белковым молекулам различных типов шапероны способствуют правильной укладке полипептидных цепей сразу после их биосинтеза, объединению этих цепей – с возможным участием других макромолекул – в структуры более высокого уровня сложности (олигомеризации) и адекватным перестройкам полученных структур в процессе их транспорта через биомембраны и последующего функционирования. Сам термин “шаперон” (chaperon), предложенный впервые на научной конференции в Копенгагене в 1987 г. и далее появившийся на страницах журнала Nature, ранее обозначал в английском языке “лицо, сопровождавшее молодую незамужнюю женщину во время социальных

³⁶Олескин А.В., Буданов В.Г., Курдюмов В.С. Социальные шапероны // Экономические стратегии. 2016. № 7. – С. 92–100.

³⁷Meuleman L. Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations. Leipzig: Physica-Verlag; Springer, 2008. – XIV; 400 p.

событий, дабы убедиться, что эта женщина ведет себя подобающим образом”... Аналогии биологических шаперонов – социальные шапероны (структуры-медиаторы) в человеческом социуме могут выполнять важные функции»³⁸

Совершенно не следует недооценивать этот аспект, поскольку в рамках теории государственного управления такие разработки ведутся уже, по крайней мере, свыше 10 лет.

Луис Мёлеман излагает следующие идеи: «Как управляются внутренние конфликты и как реализуется при этом синергизм в смесях стилей управления, и каковы возможности влияния на это? Другими словами, при каких условиях метауправляемость (в сочетании стилей управления) может применяться государственными менеджерами в качестве метауправляющих? Какова их логика действий, их обоснование? ... Метауправление – это средство, с помощью которого можно добиться определённой степени скоординированного управления путём разработки и управления разумными комбинациями иерархического управления, управления рынком и сетью для достижения наилучших возможных результатов с точки зрения тех, кто отвечает за работу организаций государственного сектора: менеджеры как “метауправляющие”... Метауправление требует, чтобы метауправляющие выходили бы за пределы своей собственной перспективы, чтобы хотя бы “видеть” элементы иерархии, рынка и сети, выступая в качестве опор фундамента своей организации».³⁹

Заключение

Джеймс Мэдисон писал: «При формировании правительства, которым должны управлять люди, над людьми, большая трудность заключается в следующем: сначала вы должны позволить правительству контролировать управляемых и на следующем этапе обязать его контролировать себя».⁴⁰ А вот со вторым порою возникают существенные проблемы...

В демократическом правовом государстве не должно существовать никакого глубинного (в смысле – параллельного) государства как организации.

Тогда как глубинное государство в позитивном смысле должно получать всяческое содействие в сохранении, укреплении и развитии.

Но прежде всего, все эти вопросы должны получить надлежащее исследование и научное обсуждение.

И.В. Понкин: Түңғиық мемлекет («Deep State») концепті.

Мақала «түңғиық мемлекет» күрделі және даулы концептіні (мемлекеттік басқарудың девиантологиясы теориясының контекстінде) зерттеуге арналған. Аталған концептінің мәніне қатысты ғылыми пікірталастардың мазмұны және оның гене-

³⁸Олескин А.В., Буданов В.Г., Курдюмов В.С. Социальные шапероны // Экономические стратегии. 2016. № 7. – С. 92–100. – С. 93.

³⁹Meuleman L. Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations. Leipzig: Physica-Verlag; Springer, 2008. – XIV; 400 p. – С. 5, 68, 85.

⁴⁰Madison J. The Federalist № 51 // Alexander Hamilton, James Adison, and John Jay. The Federalist Papers / Edited with an Introduction and Notes by Lawrence Goldmann. Oxford: Oxford University Press, 2008. – XLIX; 470 p. – P. 257.

зисінің тарихы көрсетілген. Мемлекеттілікті күйретудің прекурсоры болып табылатын параллель мемлекет ретіндегі тұңғық мемлекетті (теріс мағынада) сипаттаудың авторлық егжей-тегжейлі концепті ұсынылған. Мақалада «параллель мемлекет» ұғымының авторлық анықтамасы келтірілген. Автор АҚШ-тағы тұңғық мемлекеттің онтологиясы мен түсінігінің ерекшеліктерін көрсетеді. Мақаланың басты мақсаты – «тұңғық мемлекет» ұғымын тек қана теріс мағынада емес, сонымен қатар оң мағынада да түсінуге болатынын көрсету. Мақала зерттеудің талдау, жинақтау, индукция, абдукция, топтастыру тәсілдерін қолдануға негізделген. Зерттеудің аталған тәсілдерін қолдану арқылы тұңғық мемлекеттің (оның оң мағынасындағы) дескриптивті мәнді белгілері ашылған және тұжырымдалған.

Тірек сөздер: жария басқарудың жалпы теориясы, мемлекеттік басқарудың девиантологиясы, тұңғық мемлекет, параллель мемлекет, әкімшілік құқық, конституциялық құқық.

I.V. Ponkin: The concept of the Deep State.

This article is devoted to the study of the complex and debatable concept of the “Deep State” (in the context of the theory of deviantology of public administration). The author shows the content of scientific discussions regarding the essence of this concept (of Deep State) and the history of the genesis of this concept. The article presents the author's detailed concept of describing the Deep State (in a negative meaning) as a Parallel State, which is a precursor of the destruction of statehood. The article provides the author's definition of the concept of "Parallel State". The author shows the features of ontology and understanding of the Deep State in the USA. The main purpose of this article is to show that the concept of “Deep State” can be interpreted in a positive meaning. The article is based on the application of research methods of system analysis, synthesis, induction, abduction, and classification. The descriptive essential features of the Deep State were revealed and formulated through the application of research methods (in its positive meaning).

Keywords: general theory of public administration, deviantology of public administration, Deep State, Parallel State, Administrative Law, Constitutional Law.

Библиография:

1. Барциц И.Н. Конституционный дизайн: образ государства и образ эпохи. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. – 60 с.
2. Болтенкова Л.Ф. О долгом государстве Путина (Размышления по поводу статьи Владислава Суркова) // Вопросы политологии. 2019. Т. 9. № 4. – С. 614–624.
3. Дунаевский И. Экс-министр обороны США: Основная угроза Америке – не Россия, а Белый дом // Российская газета – Федеральный выпуск. 16.05.2014. № 110.
4. Модестов С.А. Глубинное государство как угроза национальной государственности // Эко-потенциал. 2018. № 3. – С. 180–185.
5. Олескин А.В., Буданов В.Г., Курдюмов В.С. Социальные шапероны // Экономические стратегии. 2016. № 7. – С. 92–100.
6. Понкин И.В. Девиантология государственного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. М.: ИНФРА-М, 2019.

7. Понкин И.В. Концепт и онтология «параллельного государства» // Право и образование. 2015. № 11. – С. 65–73.

8. Понкин И.В. Теория государственного управления: государство-дистопия // Административное право и процесс. 2015. № 4. – С. 11–14.

9. Сурков В.Ю. Долгое государство Путина. О том, что здесь вообще происходит // Независимая газета. URL: http://www.ng.ru/ideas/2019-02-11/5_7503_surkov.html (11.02.2019).

10. Халдей А. Глубинное государство в России – миф или реальность: Существует ли в России «глубинное государство» и где найти его следы // URL: <http://www.iarex.ru/articles/56949.html> (02.04.2018).

11. Almashat A., Thabet S. State survival bureaucracy (SSB): state sustainability after Arab revolutions // Review of Economics and Political Science. 2019. Vol. 4. № 2. – P. 105–119.

12. Ambinder M., Grady D.B. Deep State: Inside the Government Secrecy Industry. Hoboken (New Jersey, USA): Wiley, 2013. – XII; 323 p.

13. Casey D. The Deep State // URL: <https://internationalman.com/articles/the-deep-state/> (04.09.2019).

14. Chaffetz J. The Deep State: How an Army of Bureaucrats protected Barack Obama and is working to Destroy the Trump Agenda. – Sydney (NSW, Australia): HarperCollins Publishers, 2018.

15. Deep state / Oxford Dictionaries // URL: https://en.oxforddictionaries.com/definition/deep_state (04.09.2019).

16. Gingeras R. In the Hunt for the «Sultans of Smack»: Dope, Gangsters and the Construction of the Turkish Deep State // The Middle East Journal. 2011. Vol. 65. № 3. – P. 426–441.

17. Glennon M.J. National Security and Double Government. Oxford: Oxford University Press, 2015. – IX; 257 p.

18. Gunter M.M. The Kurds Ascending: The Evolving Solution to the Kurdish Problem in Iraq and Turkey. New York: Palgrave Macmillan, 2008. – XIV; 178 p.

19. Hellinger D.C. Conspiracies and Conspiracy Theories in the Age of Trump. Cham (Switzerland): Palgrave Macmillan, 2019. – XXI; 300 p.

20. Lofgren M. Essay: Anatomy of the Deep State // URL: <https://billmoyers.com/2014/02/21/anatomy-of-the-deep-state/> (21.02.2014).

21. Lofgren M. The Deep State: The fall of the Constitution and the rise of a Shadow Government. New York: Penguin Books, 2016. – 336 p.

22. Madison J. The Federalist № 51 // Alexander Hamilton, James Adison, and John Jay. The Federalist Papers / Edited with an Introduction and Notes by Lawrence Goldman. Oxford: Oxford University Press, 2008. – XLIX; 470 p.

23. Marshall J. How «Obscure» Bureaucrats Cause Wars // URL: <https://consortiumnews.com/2015/12/15/how-obscure-bureaucrats-cause-wars/> (15.12.2015).

24. Mérieau E. Thailand's deep state, royal power and the constitutional court (1997–2015) // Journal of Contemporary Asia. 2016. Vol. 46. № 3. – P. 445–466.

25. Meuleman L. Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations. Leipzig: Physica-Verlag; Springer, 2008. – XIV; 400 p.

26. Murray R.K., Blessing T.H. Greatness in the White House: Rating the Presidents, from Washington Through Ronald Reagan. – University Park (Pennsylvania, USA): Pennsylvania State University Press, 1993. – 180 p.

27. O'Neil P.H. The Deep State: An Emerging Concept in Comparative Politics // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2313375 – 30 p.

28. Oran B. Derin Devlet nedir, nasıl oluşur [Что такое глубинное государство, как оно возникает] // URL: [http://baskinoran.com/gazete/312\)Derin-tr\(09-06-2006\).rtf](http://baskinoran.com/gazete/312)Derin-tr(09-06-2006).rtf) (09.06.2006).

29. Remnick D. There Is No Deep State // The New Yorker. March 20, 2017.

30. Scott P.D. America's Unchecked Security State: Part I: The Toxic Legacy of J. Edgar Hoover's Illegal Powers // The Asia-Pacific Journal / Japan Focus. 2013, Apr 28. Vol. 11. № 17.

31. Söyler M. Informal institutions, forms of state and democracy: the Turkish deep state // Democratization. 2013. Vol. 20. № 2. – P. 310–334.

32. Söyler M. The Turkish Deep State: State Consolidation, Civil-Military Relations and Democracy. New York: Routledge, 2015. – XVI; 234 p.

33. Stone J. History of the Deep State. New York, 2018. – 209 p.

References (transliterated):

1. Barcic I.N. Konstitucionnyj dizajn: obraz gosudarstva i obraz epohi. M.: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS, 2018. – 60 s.

2. Boltenkova L.F. O dolgom gosudarstve Putina (Razmyshleniya po povodu stat'i Vladislava Surkova) // Voprosy politologii. 2019. T. 9. № 4. – S. 614–624.

3. Dunaevskij I. Eks-ministr oborony SShA: Osnovnaya ugroza Amerike – ne Rossiya, a Belyj dom // Rossijskaya gazeta – Federal'nyj vypusk. 16.05.2014. № 110.

4. Modestov S.A. Glubinnoe gosudarstvo kak ugroza nacional'noj gosudarstvennosti // Eko-potencial. 2018. № 3. – S. 180–185.

5. Oleskin A.V., Budanov V.G., Kurdyumov V.S. Social'nye shaperony // Ekonomicheskie strategii. 2016. № 7. – S. 92–100.

6. Ponkin I.V. Deviantologiya gosudarstvennogo upravleniya: Uchebnik dlya magistratury i programm Master of Public Administration. M.: INFRA-M, 2019.

7. Ponkin I.V. Koncept i ontologiya «parallelnogo gosudarstva» // Pravo i obrazovanie. 2015. № 11. – S. 65–73.

8. Ponkin I.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: gosudarstvo-distopiya // Administrativnoe pravo i process. 2015. № 4. – S. 11–14.

9. Surkov V.Yu. Dolgoe gosudarstvo Putina. O tom, chto zdes' voobshche proiskhodit // Nezavisimaya gazeta. URL: http://www.ng.ru/ideas/2019-02-11/5_7503_surkov.html (11.02.2019).

10. Haldej A. Glubinnoe gosudarstvo v Rossii – mif ili real'nost': Sushchestvuet li v Rossii «glubinnoe gosudarstvo» i gde najti ego sledy // URL:<http://www.iarex.ru/articles/56949.html> (02.04.2018).
11. Almashat A., Thabet S. State survival bureaucracy (SSB): state sustainability after Arab revolutions // *Review of Economics and Political Science*. 2019. Vol. 4. № 2. – P. 105–119.
12. Ambinder M., Grady D.B. *Deep State: Inside the Government Secrecy Industry*. Hoboken (New Jersey, USA): Wiley, 2013. – XII; 323 p.
13. Casey D. The Deep State // URL: [https://internationalman.com/articles/the-deepstate/\(04.09.2019\)](https://internationalman.com/articles/the-deepstate/(04.09.2019)).
14. Chaffetz J. *The Deep State: How an Army of Bureaucrats protected Barack Obama and is working to Destroy the Trump Agenda*. – Sydney (NSW, Australia): HarperCollins Publishers, 2018.
15. Deep state / *Oxford Dictionaries* // URL: https://en.oxforddictionaries.com/definition/deep_state (04.09.2019).
16. Gingeras R. In the Hunt for the «Sultans of Smack»: Dope, Gangsters and the Construction of the Turkish Deep State // *The Middle East Journal*. 2011. Vol. 65. № 3. – P. 426–441.
17. Glennon M.J. *National Security and Double Government*. Oxford: Oxford University Press, 2015. – IX; 257 p.
18. Gunter M.M. *The Kurds Ascending: The Evolving Solution to the Kurdish Problem in Iraq and Turkey*. New York: Palgrave Macmillan, 2008. – XIV; 178 p.
19. Hellinger D.C. *Conspiracies and Conspiracy Theories in the Age of Trump*. Cham (Switzerland): Palgrave Macmillan, 2019. – XXI; 300 p.
20. Lofgren M. Essay: Anatomy of the Deep State // URL: <https://billmoyers.com/2014/02/21/anatomy-of-the-deep-state/> (21.02.2014).
21. Lofgren M. *The Deep State: The fall of the Constitution and the rise of a Shadow Government*. New York: Penguin Books, 2016. – 336 p.
22. Madison J. *The Federalist № 51* // Alexander Hamilton, James Adison, and John Jay. *The Federalist Papers / Edited with an Introduction and Notes by Lawrence Goldman*. Oxford: Oxford University Press, 2008. – XLIX; 470 p.
23. Marshall J. How «Obscure» Bureaucrats Cause Wars // URL: <https://consortiumnews.com/2015/12/15/how-obscure-bureaucrats-cause-wars/> (15.12.2015).
24. Mérieau E. Thailand's deep state, royal power and the constitutional court (1997–2015) // *Journal of Contemporary Asia*. 2016. Vol. 46. № 3. – P. 445–466.
25. Meuleman L. *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Leipzig: Physica-Verlag; Springer, 2008. – XIV; 400 p.
26. Murray R.K., Blessing T.H. *Greatness in the White House: Rating the Presidents, from Washington Through Ronald Reagan*. – University Park (Pennsylvania, USA): Pennsylvania State University Press, 1993. – 180 p.
27. O'Neil P.H. The Deep State: An Emerging Concept in Comparative Politics // URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2313375 – 30 p.

28. Oran B. Derin Devlet nedir, nasıl oluşur [Что такое глубинное государство, как оно возникает] // URL: [http://baskinoran.com/gazete/312Derin-tr\(09-06-2006\).rtf](http://baskinoran.com/gazete/312Derin-tr(09-06-2006).rtf) (09.06.2006).

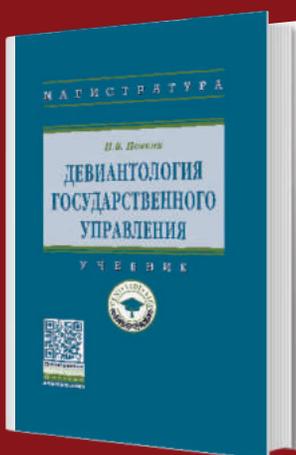
29. Remnick D. There Is No Deep State // The New Yorker. March 20, 2017.

30. Scott P.D. America's Unchecked Security State: Part I: The Toxic Legacy of J. Edgar Hoover's Illegal Powers // The Asia-Pacific Journal / Japan Focus. 2013, Apr 28. Vol. 11. № 17.

31. Söyler M. Informal institutions, forms of state and democracy: the Turkish deep state // Democratization. 2013. Vol. 20. № 2. – P. 310–334.

32. Söyler M. The Turkish Deep State: State Consolidation, Civil-Military Relations and Democracy. New York: Routledge, 2015. – XVI; 234 p.

33. Stone J. History of the Deep State. New York, 2018. – 209 p.



НОВЫЕ КНИГИ

Понкин И.В. Девиантология государственного управления: Учебник. Москва: ИНФРА-М, 2019. – 301 с.

DOI 10.12737/1002562.

В учебнике представлены ключевые основы и концепты теории государственного управления. Является дополнением к авторскому учебнику «Теория государственного управления». Предназначен для обеспечения учебных курсов и дисциплин в рамках указанных программ магистерской подготовки, а также для обеспечения референтных программ Master of Public Administration (MPA). Раскрыты ключевые теоретические вопросы и актуальные проблемы тематического горизонта девиантологии государственного управления. Изложено содержание референтных правовых актов и документов, показаны существующие научные концепции и подходы, содержание научных дискуссий. Соответствует требованиям федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования последнего поколения.

Для магистрантов, обучающихся по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция» – «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления», и слушателей программ Master of Public Administration, для аспирантов и докторантов, юристов, экономистов, управленцев, руководителей и служащих органов государственного и муниципального управления, а также для всех, кто интересуется вопросами государственного управления.

HEALTHCARE REGULATION IN KAZAKHSTAN: CHALLENGES TO INDICATIVE PLANNING



G.N. MAKHMEJANOV,
PhD, Assistant Professor,
Higher School of Economics,
M. Narikbayev KAZGUU
University (g. Nur-Sultan)



A. AMANTAIKYZY,
Higher School of Economics,
M. Narikbayev KAZGUU
University (g. Nur-Sultan)



M. ZHUMASHEVA,
Higher School of Economics,
M. Narikbayev KAZGUU
University (g. Nur-Sultan)

The implementation of the Compulsory Social Health Insurance (CSHI) Scheme in Kazakhstan that will support financing medical expenditures is a challenge for healthcare regulatory system. This policy paper provides a critical analysis of healthcare governance based on regulatory documents and strategic programs of Kazakhstan.

Using simple principles of analytic narrative, we revealed some critical problems in healthcare policy that need to be addressed before full implementation of Social Health Insurance scheme. First, there is inconsistency in target indicators in strategic planning documents related to healthcare development. Second, there is no clear, accurate, and transparent system of efficiency indicators in healthcare. Another problem is a lack of legislation and regulatory mechanism that should provide proper coexistence of Social and Private Health Insurance financing schemes.

Considering world-wide experience, we propose to have a platform where all stakeholders, including healthcare providers, insurers, economists and other policymakers, may discuss regularly the basic parameters of CSHI. To justify such discussions, there is a need to introduce relevant comprehensive financial model and related set of key performance indicators at different levels of healthcare system. There should be also different strategies and regulatory options concerning either substitute or complementary competitive coexistence of private and social schemes using performance-based regulation.

Key words: Government regulation, healthcare system, social health insurance, efficiency indicators, legislation, strategic programs, hospital competition, health care quality, performance measurement, socio-economic indicators

1. Introduction

Pursuing the efficient healthcare system for its population is one of the key aspects of public policy that requires sustainable financing. It also implies the appropriate governance structures that should provide efficient transparent mechanism for the allocation of scarce resources. Kazakhstan has responded in polar ways to the challenges and opportunities of its healthcare system since its independence of 1991. At early sovereign years, Kazakhstan fundamentally changed its healthcare system by adopting the Compulsory Health Insurance (CHI) and establishing Compulsory Health Insurance Fund (CHIF) in 1995, which was suspended in 1998 as a result of the corruption scandal.¹ The United National Health System (UNHS) of Kazakhstan, introduced in 2011, could not convince the policymakers in its long-term viability. Eventually, Kazakhstan decided to re-introduce the Compulsory Social Health Insurance (CSHI), so the Social Health Insurance Fund (SHIF) was established in 2016.

The negative institutional memory in the national healthcare system raises an issue of SHI acceptance by different stakeholders, including healthcare providers, insurers covering medical services, and society by itself. That is why it is crucial to set the reforms in healthcare on the right path since the very beginning. All the stakeholders with their own unique needs should receive the corresponding message. The analytic narrative² of this study is to underline some challenges related to regulation of socio-economic norms in healthcare and corresponding legislation during reforming stage.

Kazakhstan appointed OECD average indicators as its goals in all strategic documents. Across OECD countries, health care spending is a sector of economy with considerable share. Health spending as a share of GDP in OECD was 8.8%, on average, in 2017 (highest shares in USA – 17.1%, Switzerland – 12.3%, and France – 11.3%; and the lowest shares Turkey – 4.2%, Luxembourg – 5.4%, and Mexico – 5.4%). Almost 75% of health spending on average in OECD nations is financed by government or compulsory social insurance scheme, with around 20% of health spending covered by out-of-pocket payments.³ In Kazakhstan, in 2017 health spending was around 3% of GDP and out-of-pocket (OOP) payments share in total health expenditures were more than 33%. Namely, Kazakhstan's goals are to increase the share of healthcare expenditures in GDP and to reduce out-of-pocket (OOP) payments share down to 20%. SHI is considered as a useful tool to reach these target indicators.

Healthcare providers are the main actors in this process and represented by hospitals, clinics, other medical organizations that provide in-patient, out-patient, and other treatment

¹Compulsory Health Insurance, Attempt # 2. Features // URL: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-karaganda-region-compulsory-health-insurance/30192511.html>. Accessed on 17 September 2019.

²An analytic narrative is a social science research method seeking to combine historical narratives with the rigor of rational choice theory. For more information refer to: Bates, Robert H., Greif, A., Levi, M., Rosenthal, J.-L., and Weingast, Barry R. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press, 1998. – 264 p.

³A System of Health Accounts 2011 (SHA 2011) defines out-of-pocket (OOP) as a direct payment for services from the household primary income or savings. 14. Policy Brief: Out-of-Pocket Spending: Access to Care and Financial Protection., April 2019 // URL: <https://www.oecd.org/health/health-systems/OECD-Focus-on-Out-of-Pocket-Spending-April-2019.pdf>. Accessed on 10 October 2019.

services. In general, medical organizations tend to be publicly owned, run on a not-for-profit basis, or both.⁴ SHIF, being the strategic healthcare purchaser, by giving proper incentives can make healthcare providers, either public or private, more efficient. Efficiency implies here different aspects. Reforms designed to improve hospitals' efficiency often include more social improvements, like performance management and decision-making processes.⁵ However, more and more policymakers argue in favor of economic market-based mechanisms to assess the performance of healthcare providers and healthcare system.⁶ The truth is somewhere in between. Trying to balance equity, efficiency, and effectiveness of healthcare system, we need to have relevant set of indicators, which allow us to monitor their evolution in dynamic. Hence, reforms aimed at developing competition among public and private hospitals, even at individual doctors' level, are supposed to generate incentives that will make healthcare system more inclusive for all stakeholders.

Health insurers covering medical services are currently facing the trend of universal health coverage (UHC). This is the commitment shared by many countries as a national social policy priority. In this context, public funds like SHIF may serve as the basis for sustainable financing for UHC. Cashin et al.⁷ argue for the public financial management (PFM) system that should comprise the institutions, policies, procedures helping the processes of proper resources collection and eventually allocation. A strong PFM system implies on the one hand, accurate non-fragmented revenue inflows, which correspond to the conditions on the labor market and economy, on the other hand, predictable budget allocations. It is feasible if PFM is comprehensive, and when SHI parameters are flexible in adjusting to macroeconomic and demographic trends, along with health trends.

Then, having the UHC trend, what is the role of voluntary health insurance (VHI) as an alternative source for healthcare financing? The share of VHI in total health spending⁸ is very low in most of European countries. In 2014, just 11 European countries of 53 had VHI contribution for over 5% of total health spending. Should VHI be complementary or supplementary to SHI benefits in Kazakhstan? It is a matter of ongoing debates and there is still no clear answer for the questions.

In our analysis we do not go deep and explore specific medical issues like regulations related to the Diagnostic-Related Groups (DRGs), monitoring and controlling medical treatments etc. However, we consider a little such perception of legal studies that covers

⁴Cutler, David M. Equality, Efficiency, and Market Fundamentals: The Dynamics of International Medical-Care Reform // *Journal of Economic Literature* 40(3), September 2002. P. 881–906.

⁵Saltman R., Durán A., and Dubois, H. Public Hospitals: Reform Strategies and the Movement towards Institutional Autonomy, European Observatory on Health Systems and Policies: London, 2011. – 260 p.

⁶Skellern M. The hospital as a multi-product firm: The effect of hospital competition on value-added indicators of clinical quality / CEP Discussion Papers (CEPDP1484) / Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2017.

⁷Cashin C., Bloom D., Sparkes S., Barroy H., Kutzin J., and O'Dougherty, S. Aligning public financial management and health financing: sustaining progress toward universal health coverage. Geneva: World Health Organization., 2017. – 50 p.

⁸Sagan A. and Thomson S. Voluntary Health Insurance in Europe: Role and Regulation. European Observatory on Health Systems and Policies: Copenhagen, 2016. P. 3–5.

transdisciplinary issues like the use of Information Technologies (IT) in healthcare, co-existence of the SHI with Private Health Insurance (PHI) schemes, residents' compliance with obligatory contribution payments to SHIF and others. Anyway, we are not directly addressing these specific legal complexities of regulation, despite it may affect considerably the allocation of resources in healthcare. Our approach yields complementary results and provides more strategic recommendations concerning socio-economic regulation.

Next Section 2 contains short review of existing healthcare regulatory system in Kazakhstan. Then, Section 3 describes some challenges in healthcare socio-economic regulation in Kazakhstan and possible responsive strategies. Finally, Section 4 concludes by several recommendations.

2. Review of Healthcare Regulatory System in Kazakhstan

Article 29 of the Constitution of Kazakhstan guarantees the right for health care to all the citizens of the Republic of Kazakhstan, along with the right to have free access to the guaranteed package of medical care. The main legal document regulating the structure, financing and provision of medical services is the Code of Kazakhstan “On Public Health and the Healthcare System” (hereinafter – the Code), adopted on 18 September 2009 No. 193-IV.⁹ The Code is a comprehensive legal document regulating a wide range of issues related to the functioning of the healthcare system and its development and competitiveness. The Code systematizes the entire regulatory framework of health care, harmonizing it with the regulatory framework of other sectors of the economy and it repeals outdated and narrower laws (regulations) that were previously used to regulate various aspects of the health care system.

The Code regulates public relations in healthcare to preserve the Constitutional right of citizens to health protection, compliance of the healthcare system with international norms and standards, improving the quality of medical services and provision of medicines, necessary medical materials and equipment. The role of the State in the Code is aimed at developing long-term programs funded by public budget and their implementation.

“Strategy 2050”¹⁰ (further – the Strategy) – policy document adopted on the 14th of December 2012, with the aim of entering the list of 30 most developed countries of the world by 2050. It defines as the target indicators for Kazakhstan the average values of the Organization for Economic Cooperation and Development (hereinafter – OECD). In this regard, Kazakhstan is supposed to introduce the standards of OECD in all fields including healthcare, management, and principles of resources allocation. The implementation of the Strategy is supposed to improve the sustainability and dynamic development of a socially-oriented national health care system along with the principles of universal coverage, social

⁹There is a new draft Code of Kazakhstan, which is currently under discussion in the Parliament of Kazakhstan. The document introduces some new norms related to digitalization of healthcare, organ donorship, etc. Brief description of main points of the draft Code can be found on the site of the Republican Center for Healthcare Development under the Ministry of Health of the Republic of Kazakhstan // URL: <http://www.rcrz.kz/>. Accessed on 22 September 2019.

¹⁰Strategy 2050 // URL: <http://mfa.gov.kz/en/roma/content-view/strategia-kazahstan-2050-14>. Accessed on 29 August 2019.

justice, quality health care and shared responsibility for health in accordance with the key principles of the World Health Organization's Strategy- "Health 2020".¹¹ The Strategy clearly defines new principles of social policy with a special section on approaches to ensuring children's health. According to the strategy document, the state takes full responsibility for providing social support and child protection.

The Strategic Plan until 2025 (further – the Strategic Plan) defines the objectives of accelerated qualitative economic growth and improvement of living standards within the country – defines economic policy,¹² where one of listed 5 policies (Policy 5: Ensuring high quality of life) is aimed at addressing the challenges of life quality via affordable healthcare system. Among the key national indicators of the Strategic Plan there are: life expectancy at birth, infant mortality, and maternal mortality. The strategic goal by 2025 is to achieve qualitative and sustainable economic growth that leads to an improvement in living standards comparable to OECD countries.

The implementation of the country's policy at the regional level is determined by the Forecast Scheme of Territorial and Spatial Development of the country until 2020, which aims at creating conditions for improving the welfare of the population through the rational organization and placement of socioeconomic potential in the country.¹³

The current government policy concerning healthcare development is described in the State Healthcare Development Program "Densaulyk" for 2015-2019 (further – Densaulyk) with the main goal to improve the health of the population to ensure sustainable socio-economic development of the country.¹⁴ Among the strong points of the program one can name: top level political will to fulfill social commitments, stable epidemiological situation and high immunization coverage among children; developed infrastructure of organizations providing medical assistance; experience in transferring modern medical technologies and highly specialized medical care; introduction of a quality management system for medical care based on standardization and accreditation; modern tariff system for health care financing, etc. The main weaknesses of the program are: low rate of life expectancy, high overall mortality rate compared to the average level of OECD countries; low level of health financing as a percentage of GDP; high level of private expenditure on health care; lack of mechanisms for joint responsibility for health; insufficient quality of pre- and postgraduate training; low level of management efficiency in the health care system; insufficient drug provision at the outpatient level, etc. The document also recognizes the low effectiveness of the National screening program (detection is 3.4% among adults, 16.4% – among children) as the main measure for the prevention of diseases.

¹¹World Health Organization's Strategy "Health 2020" // URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/199532/Health2020-Long.pdf. Accessed on 15 June 2019.

¹²The Strategic Plan 2025 // URL: https://economy.gov.kz/en/news/strategic-plan-development-kazakhstan-until-2025-includes-7-systemic-reforms-suleimenov?theme_version=special. Accessed on 15 June 2019.

¹³The Forecast Scheme of Territorial and Spatial Development of the country until 2020 // URL: https://economy.gov.kz/en/kategorii/prognoznaya-shema-territorialno-prostranstvenno-razvitiya-strany-1?theme_version=standart. Accessed on 20 June 2019.

¹⁴"Densaulyk" program // URL: https://strategy2050.kz/static/files/pr/gprz_ru.pdf. Accessed on 20 June 2019.

Another important legislative document is the Law on National Security that defines the national security strategy of the Republic of Kazakhstan and determines the achievement and maintenance of level and quality of healthcare and social security system adequate to the needs for improvement of citizens and society's well-being as the main national interests. According to the Law the authorized body in the healthcare (namely, the Ministry of Healthcare) ensures the protection of public health against the spread of particularly dangerous and quarantine infectious diseases and satisfies the needs of citizens for effective, quality and affordable pharmaceutical products.¹⁵

The organizational structure of the Ministry of Healthcare of Kazakhstan has undergone frequent changes in the 1990s. In 1997 the Ministry represented the Healthcare Committee under the Ministry of Education, Culture and Health, in 1999, the Committee was transformed into the Healthcare Agency, and in 2002, the Ministry of Healthcare was reinstated. Organizational reforms of the Ministry of Healthcare of Kazakhstan were part of the national broad reforms of the public administration system.

Currently, the Ministry of Healthcare of Kazakhstan (MH) is responsible for the national health policy. The provision of medical care and the financing of healthcare are delegated to a greater extent to regional executive bodies and their subordinate healthcare departments. The Ministry of Economy and Budget Planning of the Republic of Kazakhstan and the Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan regulates the financing of healthcare and distribute the healthcare budget. Other key players in the system are medical service providers they can be public, autonomous and private, professional organizations and associations, and several non-government organizations (NGOs).

Being the central regulator government determines the regulatory rules of transactions between the participants of the healthcare system. The main methods and tools of governmental regulation mechanism of Republic of Kazakhstan include administrative measures with capacity of prohibition, permission etc. and economic measures, which may create economic incentives for participants in the healthcare system. The government via such instruments of financing of the healthcare system that include the provision of medical services to children, has direct impact on the vector of development through public investment in infrastructure development.

The most recent strategic regulatory act in healthcare is the Law of Kazakhstan on Compulsory Social Health Insurance of the 16th of November 2015.¹⁶ It stipulates the main principles of SHI functioning, basic parameters of SHI: the contribution rates for different cohorts of population to the Social Health Insurance Fund, the role of SHIF as the strategic purchaser, and others. The act is a cornerstone of ongoing reforms, so the content of Section 3 is mostly centered at SHI implementation.

¹⁵Kazakhstan: National Security Law. Legal Analysis // URL: <https://www.article19.org/data/files/mediabrary/37125/Kazakhstan--National-Security-Law.pdf>. Accessed on 20 June 2019.

¹⁶The Law on Compulsory Social Health Insurance of the Republic of Kazakhstan. November 16, 2015 No.405-V // URL: <http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1500000405>. Accessed on 20 June 2019.

3. Challenges and Responsive Strategies

How to balance efficiency, equity and effectiveness of healthcare system in the environment with uncertainty? There are two historical documents in international health community, both appeared in Kazakhstan. First, the Declaration of Alma-Ata that was adopted at the International Conference on Primary Health Care (PHC) in 1978.¹⁷ It was the first international declaration underlining the importance of primary health care (PHC). The PHC approach was accepted by all member states of the World Health Organization (WHO) as the key to achieve the equity of healthcare for all people. After 40 years, it was reaffirmed in the Declaration of Astana of 2018: “PHC is the most inclusive, effective and efficient approach to enhance people's physical and mental health, as well as social well-being, and that PHC is a cornerstone of a sustainable health system for universal health coverage and health-related Sustainable Development Goals”¹⁸.

Other needs for implementing CSHI in Kazakhstan has the same background as in other countries. One may distinguish the demographic pressure in terms of aging population, increasing social expectations as people get more educated, increasing healthcare expenses due to technological innovation, and others.¹⁹ Specific argument is to reduce the share of out-of-pocket payments from 33% of all health expenditures in 2017 down to 20%, WHO standard.

To assess the effectiveness of healthcare system there are some standard indicators used as targets in strategic documents. Maternal and infant mortalities are highly important indicators that characterize the effectiveness of the health system. Another important indicator is the provision of hospital beds for the population. By reducing the number of beds government tries to redistribute the burden from hospitals to PHC, which will decrease in-patient service. Monitoring the health status of citizens in terms of social security is necessary in order to better integrate healthcare into the overall development strategy, thus laying the foundation for national policy makers to improve living conditions and economic well-being of the nation.

Mamayev M. made a revision of targets indicators measuring the efficiency of government interventions through strategic programs mentioned in Section 2. The analysis revealed discrepancies in the values of target indicators in different strategic documents at sectoral and cross-sectoral levels.²⁰ For example, the target indicator “life expectancy at birth” for 2016 in different documents have different values: in the Strategy-2050 – 72.4, while in Densauyk – 71.8, and the Strategic Plan – 72. For 2021 the values of the infant

¹⁷The Declaration of Alma-Ata. The International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978 // URL: https://www.who.int/publications/almaata_declaration_en.pdf. Accessed on 22 October 2019.

¹⁸The Declaration of Astana. The Global Conference on Primary Health Care: From Alma-Ata towards Universal Health Coverage and the Sustainable Development Goals. Astana, Kazakhstan, 25-26 October 2018 // URL: <https://www.who.int/docs/default-source/primary-health/declaration/gcphc-declaration.pdf>. Accessed on 22 October 2019.

¹⁹Kutzin, J. Health Financing for Universal Coverage and Health System Performance: Concepts and Implications for Policy // Bulletin of the World Health Organization, 91 (8), 2011. P. 602–611.

²⁰Mamayev M. Analysis of the state policy in the field of child health protection in the Republic of Kazakhstan // Astana Medicinalykh Zhurnaly № 98, 2018. P. 8–15.

mortality indicator differ by 1.1 percentage points in the Strategic Plan and the MH's strategic plan for 2017-2021. Annual reduction infant and maternal mortalities in Densauilyk – 0.08 and 0.1 points, whereas in the MH's Strategic Plan – 0.26 and 0.05, respectively. These discrepancies are intolerable, because it concerns the government intervention in sensitive field like healthcare. The decomposition of indicators should be accurate and relevant to a system of interrelationships between the indicators of state strategic documents.

As for another approach to assess the effectiveness of healthcare, it is worth to use more comprehensive measures like QALY (quality adjusted life years) index. The index includes both quantitative (life expectancy) and qualitative (quality of life) criteria associated with medical interventions. It is a universal health-related outcome indicator applicable to all people and all diseases that allow comparison between different healthcare strategies and outcomes. In accordance with international recommendations, years of quality life are the best criterion for effectiveness. The QALY is a internationally recognized key indicator measuring effectiveness of healthcare reforms.²¹ In Kazakhstan, once SHIF starts working covering the whole country, it will be able to collect enough data to calculate QALY for the residents.

Providing the population with equitable access to necessary health services requires enough level of public funding. Sustainable financial model implies predictable regular revenue streams to the public fund without creating an unfair burden on households.²² Revenue source for SHI consists mainly of 2 parts: Government's contributions in favor of institutional population (children, retired citizens, socially vulnerable groups, military people, etc.) and the contributions by working residents. The contribution rates for workers, both employer's and employee's, are always a matter of debates. Apparently, they went down starting from initially proposed 7.5% of payroll to 5% (3% by employer + 2% by employee). In addition, there is the threshold of maximum taxable income of 10 minimum wages (KZT425000 or around USD1090 in 2019). Eventually, it may lead to the incidence of health care financing to be regressive, namely lower-income families will pay a higher share of income to SHI spending than higher-income families.²³

The SHIF's expenses, or, more accurate, allocation of resources in healthcare basically consist of procurement deals. The procurement process in healthcare insurance is full of uncertainties and should be treated as any transaction, where different parties have different knowledge of information (asymmetric information). Patients have more knowledge about their diseases and wealth, doctors have more knowledge about medicine and the cost of treatment, etc. When asymmetry in information becomes a problem, the best is to provide proper incentives to the parties, which is main topic of so-called incentive theory in economics studying the problems of delegating a task by a principal to an agent, both can

²¹Drummond M. F., Sculpher M. J., Claxton K., Stoddart G. L., Torrance G. W. *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes*. Oxford University Press, 2015. – 464 p.

²²Suhrcke, M., McKee, M., and Rocco, L. *Health: A Vital Investment for Economic Development in Eastern Europe and Central Asia*, 2007. P. 37.

²³Ketsche, P., Adams, K., Kannan, V., Kannan, H., and Wallace, S. *The Distribution of the Burden of US Health Care Financing // International Journal of Financial Research*, 6(3), 2015. P. 29–48.

be with private information.²⁴ Hence, SHIF should use more incentives towards more efficient hospitals participating in the social insurance and doing so the Fund will introduce elements of competition among the medical organizations.

What criteria to use in efficiency assessment? There is increasing interest in using Patient Reported Outcome Measures (PROMs). As Skellern suggests,²⁵ PROMs are a fundamental advance since they assess health outcomes from treatment rather than post-treatment allowing also to measure quality of the individual medical intervention much better than existing failure-based indicators like mortality or readmissions. Skellern goes further and argues that in assessing hospitals' performance we "should model the hospital as a multi-product firm, and capture clinical quality using value-added outcome measures". This argument implicitly means that we should be boldly applying theoretical frameworks of industrial organization.

The future the voluntary insurance in healthcare after SHI implementation in Kazakhstan is also a matter of strong debates. For example, it is generally possible for the insuree to acquire supplementary insurance. The latter is provided additionally and voluntarily by private health insurance scheme. Workers insured by SHI by default may have an option of purchasing the private health insurance policy on their own. However, this option does not imply possibility of opting out of SHI. Should it be practiced in Kazakhstan – that is a difficult question. However, it is good if voluntary insurance is provided additionally by private health insurance scheme. These may include patient co-payments, excluded services, and specific medical professionals or facilities. In some countries voluntary health insurance may cover easier and faster access to care where waiting list is a problem. Somehow or other, there must be clear and transparent rules. There should be also different strategies and regulatory options concerning either substitute or complementary competitive coexistence of private and social schemes using performance-based regulation.

The fiscal issues concerning revenues and expenses may have critical impact on the efficiency and effectiveness of SHI. Then it may work, if we combine in its modelling the macro and the micro analysis. The macroeconomic environment affects (e.g., through labor market) the microeconomic (even though at national level) Social Health Insurance environment. To tackle the problem, we need to construct a comprehensive model accepted by all stakeholders, which will combine actuarial and economic approaches. By means of model the government can monitor all the indicators in dynamic and change some parameters of SHI if necessary. For example, the government bodies, in terms of the ministry of finance and ministry of health with participation of SHIF, may regularly reconsider the contribution rates based on recommendations of actuaries and economists.

²⁴Laffont, J.-J., and Tirole, J. A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge, MA: MIT Press, 1993. – 732p.

²⁵Skellern, M. The hospital as a multi-product firm: The effect of hospital competition on value-added indicators of clinical quality / CEP Discussion Papers (CEPDP1484) / Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2017.

4. Concluding Remarks

Concerning discrepancies of indicators in the strategic and regulatory documents, we proposed to use unified approaches in setting target values as a recommendation. It is necessary to decompose target indicators of higher-level strategic documents (macroenvironment) to lower-level ones (microenvironment). The decomposition of indicators will allow to build a system of interrelationships between the indicators of state strategic documents.

It is essential to have a system of indicators, including financial and economic ones to carry out impact evaluation of health policies. These indicators should be measurable and based on reliable data. They also must be comparable at international level. That is why it is intolerable to have inconstancy among target indicators in strategic documents.

Thus, there is a need to build a comprehensive model for assessing SHI parameters. We propose to have a joint institutional platform with multifunctional responsibility for detailed monitoring of the implementation of certain strategic health programs. This platform may include different government authorities such as the Ministry of Finance, the Ministry of Healthcare, the Ministry of Labor and Social Security, as well as independent healthcare economists, etc. The main principles of the platform could be based upon the “Peer Review in Social Protection and Social Inclusion” action of European Commission devoted to ensuring effective cooperation between stakeholders.²⁶

The Peer Review action is the initiative within the European Union for the Health System Performance Assessment (HSPA). In the context of research, peer review involves the assessment of scientific or technical merit of the project. In general, the reviewers should be experts in their fields and familiar with current developments. Concerning the platform, the main point is that it allows a diversity of opinions of various specialists removing any personal biases related to healthcare functioning. Second, it should make the process of negotiation between stakeholders more transparent and clearer. That is why in HSPA there is no need for double blind peer review, which is usually time-consuming procedure in the peer review process. Third, its successful implementation should solve the standard issues like: setting HSPA goals and methods; choosing performance indicators; integrating HSPA into the policy process. One critical problem to resolve is data gaps and inconsistencies, which is critical for monitoring and constructing the early warning system for current parameters of SHI. Eventually, the platform should guarantee impartial evaluation of the quality and efficiency of Kazakhstan healthcare system.

Г.Н. Махмеджанов, экономика ғылымы бойынша PhD, ассистент-профессоры; А. Амантайқызы, политология ғылымының магистрі; М. Жумашева, Мемлекеттік басқару бойынша магистрі (М.С. Нәрікбаев атындағы КАЗГЮУ университетінің Экономика Жоғары Мектебі): Қазақстанда денсаулық сақтауды реттеу: индикативтік жоспарлау мәселелері.

Қазақстанда медициналық шығындарды жеткілікті деңгейде қаржыландыруды қолдауға бағытталған міндетті әлеуметтік медициналық сақтандыруды (МӘМС) енгізу – денсаулық сақтауды реттеу жүйесі үшін өте күрделі міндет. Бұл мақалада

²⁶Smith, P. Health system performance assessment, European Commission, Belgium 2014. P. 5.

Қазақстанның нормативтік құжаттары мен стратегиялық бағдарламалары негізінде денсаулық сақтау саясатына сыни талдау жасалған.

Талдамалық шолу жасау нәтижесінде авторлар денсаулық сақтау саясатында МӘМС енгізу жөніндегі реформаларды толық жүзеге асырғанға дейін шешілуі тиіс бірқатар маңызды мәселерді анықтады. Біріншіден, денсаулық сақтау саласының дамуымен байланысты стратегиялық жоспарлау құжаттарында нысаналы көрсеткіштердің сәйкессіздігі байқалады. Екіншіден, денсаулық сақтау саласында нақты, дәл және айқын тиімділік көрсеткіштері жүйесін енгізу қажеттігі бар. Әлеуметтік және жеке медициналық сақтандыру жүйелерінің тиімді қатар жүруін қамтамасыз ететін тиісті заңнама мен реттеуші тетіктердің болмауы тағы да бір шешімін таппаған проблема болып табылады.

Зерттеуде әлемдік тәжірибені ескере отырып, медициналық қызметтерді көрсетушілерді, сақтандырушыларды, экономистер мен саясаткерлерді қоса санағанда барлық мүдделі тараптар МӘМС-дың негізгі параметрлерін жүйелі түрде талқыға сала алатын платформа құру ұсынылады. Сондай-ақ денсаулық сақтау саласында тиімділіктің маңызды көрсеткіштерін қолдана отырып, жеке және әлеуметтік қаржыландыру жүйесінде алмастыратын және толықтыратын бәсекелестіктің қатар өмір сүруіне мүмкіндік беретін әртүрлі стратегиялар мен реттеуші нұсқалар қарастырылуы керек.

Тірек сөздер: мемлекеттік реттеу, денсаулық сақтау жүйесі, әлеуметтік медициналық сақтандыру, тиімділік көрсеткіштері, заңнама, стратегиялық бағдарламалар, медициналық ұйымдар арасындағы бәсекелестік, медициналық көмектің сапасы, тиімділікті бағалау, әлеуметтік-экономикалық индикаторлар.

Г.Н. Махмеджанов, PhD по экономике, ассистент-профессор; А. Амантайкызы, магистр политологии; М. Жумашева, магистр государственного управления (Высшая школа экономики, Университет КАЗГЮУ им. М.С. Нарикбаева): Регулирование системы здравоохранения в Казахстане: проблемы индикативного планирования.

Внедрение обязательного социального медицинского страхования (ОСМС) в Казахстане, призванного поддерживать финансирование медицинских расходов на достаточном уровне – очень сложная задача для системы регулирования здравоохранения. В статье представлен критический анализ политики здравоохранения на основе нормативных документов и стратегических программ Казахстана. Проведя анализ, авторы выявили некоторые важные проблемы в политике здравоохранения, которые необходимо решить до полной реализации реформ по внедрению ОСМС. Во-первых, существует несогласованность целевых показателей в документах стратегического планирования, связанных с развитием здравоохранения. Вместе с тем существует необходимость внедрения четкой, точной и прозрачной системы показателей эффективности в здравоохранении. Другой проблемой является отсутствие должного законодательства и регулирующего механизма, который бы обеспечил эффективное сосуществование схем социального и частного медицинского страхования. Учитывая мировой опыт, предлагается создать платформу, на которой

все заинтересованные стороны, включая поставщиков медицинских услуг, страховщиков, экономистов и других политиков, могли бы регулярно обсуждать основные параметры ОСМС. Должны быть также предусмотрены различные стратегии и варианты регулирования, касающиеся как заменяющего, так и комплементарного конкурентного сосуществования частных и социальных схем финансирования в здравоохранении с использованием ключевых показателей эффективности.

Ключевые слова: государственное регулирование, система здравоохранения, социальное медицинское страхование, показатели эффективности, законодательство, стратегические программы, конкуренция между медицинскими организациями, качество медицинской помощи, оценка эффективности, социально-экономические индикаторы.

References (transliterated):

1. Bates, Robert H., Greif, A., Levi, M., Rosenthal, J.-L., and Weingast, Barry R. Analytic Narratives. Princeton: Princeton University Press, 1998. – 264p.
2. Brief description of the draft Health Code. The Republican Center for Healthcare Development under the Ministry of Health of the Republic of Kazakhstan // URL: <http://www.rcrz.kz/>. Accessed on 22 September 2019.
3. Cashin C., Bloom D., Sparkes S., Barroy H., Kutzin J, and O'Dougherty, S. Aligning public financial management and health financing: sustaining progress toward universal health coverage. Geneva: World Health Organization, 2017. – 50 p.
4. Compulsory Health Insurance, Attempt #2. Features // URL: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-karaganda-region-compulsory-health-insurance/30192511.html>. Accessed on 17 September 2019.
5. Cutler, David M. Equality, Efficiency, and Market Fundamentals: The Dynamics of International Medical-Care Reform // Journal of Economic Literature, 40(3), September 2002. – P. 881–906.
6. The Declaration of Alma-Ata. The International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978 // URL: https://www.who.int/publications/almaata_declaration_en.pdf. Accessed on 22 October 2019.
7. The Declaration of Astana. The Global Conference on Primary Health Care: From Alma-Ata towards Universal Health Coverage and the Sustainable Development Goals. Astana, Kazakhstan, 25-26 October 2018 // URL: <https://www.who.int/docs/default-source/primary-health/declaration/gcphc-declaration.pdf>. Accessed on 22 October 2019.
8. “Densaulyk” Program // URL: https://strategy2050.kz/static/files/pr/gprz_ru.pdf. Accessed on 20 June 2019.
9. Drummond M. F., Sculpher M. J., Claxton K., Stoddart G. L., Torrance G. W. Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes. Oxford University Press, 2015. – 464 p.
10. Forecast Scheme of Territorial and Spatial Development of the country until 2020 // URL: https://economy.gov.kz/en/kategorii/prognoznaya-shema-territorialno-prostranstvennogo-razvitiya-strany-1?theme_version=standart. Accessed on 20 June 2019.

11. Kazakhstan: National Security Law. Legal Analysis // URL: <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/37125/Kazakhstan--National-Security-Law.pdf>. Accessed on 20 June 2019.

12. Ketsche, P., Adams, K., Kannan, V., Kannan, H., and Wallace, S. The Distribution of the Burden of US Health Care Financing // *International Journal of Financial Research*, 6(3), 2015. – P. 29–48.

13. Kutzin, J. Health Financing for Universal Coverage and Health System Performance: Concepts and Implications for Policy // *Bulletin of the World Health Organization*, 91 (8), 2011. – P. 602–611.

14. Laffont, J.-J., and Tirole, J. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press, 1993. – 732 p.

15. Mamaev M. Analysis of the state policy in the field of child health protection in the Republic of Kazakhstan // *Astana Medicinaly Zhurnaly* № 98, 2018. – P. 8–15.

16. Policy Brief: Out-of-Pocket Spending: Access to Care and Financial Protection, April 2019 // URL: <https://www.oecd.org/health/health-systems/OECD-Focus-on-Out-of-Pocket-Spending-April-2019.pdf>. Accessed on 10 October 2019.

17. Sagan, A. and Thomson, S. Voluntary Health Insurance in Europe: Role and Regulation. *European Observatory on Health Systems and Policies: Copenhagen*, 2016. – P. 3–5.

18. Saltman, R., Durán, A. and Dubois, H. *Public Hospitals: Reform Strategies and the Movement towards Institutional Autonomy*, European Observatory on Health Systems and Policies: London, 2011. – 260 p.

19. Skellern, M. The hospital as a multi-product firm: The effect of hospital competition on value-added indicators of clinical quality / CEP Discussion Papers (CEPDP1484) / Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2017.

20. Smith, P. Health system performance assessment, European Commission, Belgium 2014. P. 5.

21. Strategic Plan 2025 // URL: https://economy.gov.kz/en/news/strategic-plandevlopment-kazakhstan-until-2025-includes-7-systemic-reforms-suleimenov?theme_version=special. Accessed on 15 June 2019.

22. Strategy 2050 // URL: <http://mfa.gov.kz/en/roma/content-view/strategia-kazakhstan-2050-14>. Accessed on 29 August 2019.

23. Suhreke, M., McKee, M., and Rocco, L. *Health: A Vital Investment for Economic Development in Eastern Europe and Central Asia*, 2007. P. 37.

24. World Health Organization's Strategy “Health 2020” // URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/199532/Health2020-Long.pdf. Accessed on 15 June 2019.

Библиография:

1. Bates, Robert H., Greif, A., Levi, M., Rosenthal, J.-L., and Weingast, Barry R. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press, 1998. – 264 p.

2. Краткое описание проекта Кодекса о здоровье. Республиканский центр развития здравоохранения при Министерстве здравоохранения Республики Казахстан // URL: <http://www.rcrz.kz/>. Дата обращения 22 сентября 2019 г.

3. Cashin C., Bloom D., Sparkes S., Barroy H., Kutzin J., and O'Dougherty, S. Aligning public financial management and health financing: sustaining progress toward universal health coverage. Geneva: World Health Organization., 2017. – 50 p.

4. Обязательное медицинское страхование. Попытка № 2. Особенности // URL: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-karaganda-region-compulsory-health-insurance/30192511.html>. Дата обращения 17 сентября 2019 г.

5. Cutler, David M. Equality, Efficiency, and Market Fundamentals: The Dynamics of International Medical-Care Reform // *Journal of Economic Literature*, 40(3), September 2002. – P. 881–906.

6. The Declaration of Alma-Ata. The International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978 // URL: https://www.who.int/publications/almaata_declaration_en.pdf. Дата обращения 22 октября 2019 г.

7. The Declaration of Astana. The Global Conference on Primary Health Care: From Alma-Ata towards Universal Health Coverage and the Sustainable Development Goals. Astana, Kazakhstan, 25-26 October 2018 // URL: <https://www.who.int/docs/default-source/primary-health/declaration/gcphc-declaration.pdf>. Дата обращения 22 октября 2019 г.

8. Программа «Денсаулық» // URL: https://strategy2050.kz/static/files/pr/gprz_ru.pdf. Дата обращения 20 июня 2019 г.

9. Drummond M. F., Sculpher M. J., Claxton K., Stoddart G. L., Torrance G. W. *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes*. Oxford University Press, 2015. – 464 p.

10. Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года // URL: https://economy.gov.kz/en/kategorii/prognoznaya-shema-territorialno-prostranstvennogo-razvitiya-strany-1?theme_version=standart. Дата обращения 20 июня 2019 г.

11. Kazakhstan: National Security Law. Legal Analysis // URL: <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/37125/Kazakhstan--National-Security-Law.pdf>. Дата обращения 20 июня 2019 г.

12. Ketsche, P., Adams, K., Kannan, V., Kannan, H., and Wallace, S. The Distribution of the Burden of US Health Care Financing // *International Journal of Financial Research*, 6(3), 2015. – P. 29–48.

13. Kutzin, J. Health Financing for Universal Coverage and Health System Performance: Concepts and Implications for Policy // *Bulletin of the World Health Organization*, 91 (8), 2011. – P. 602–611.

14. Laffont, J.-J., and Tirole, J. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press, 1993. – 732 p.

15. Мамаев М.Е. Анализ государственной политики в области охраны здоровья детского населения в Республике Казахстан // *Астана медициналық журналы*, № 98, 2018. – С. 8–15.

16. Policy Brief: Out-of-Pocket Spending: Access to Care and Financial Protection. April 2019 // URL: <https://www.oecd.org/health/health-systems/OECD-Focus-on-Out-of-Pocket-Spending-April-2019.pdf>. Дата обращения 10 октября 2019 г.

17. Sagan, A. and Thomson, S. *Voluntary Health Insurance in Europe: Role and Regula-*

tion. European Observatory on Health Systems and Policies: Copenhagen, 2016. – P. 3–5.

18. Saltman, R., Durán, A. and Dubois, H. Public Hospitals: Reform Strategies and the Movement towards Institutional Autonomy, European Observatory on Health Systems and Policies: London, 2011. – 260 p.

19. Skellern, M. The hospital as a multi-product firm: The effect of hospital competition on value-added indicators of clinical quality / CEP Discussion Papers (CEPDP1484) / Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2017.

20. Smith, P. Health system performance assessment, European Commission, Belgium 2014. P. 5.

21. Стратегический план 2025 // URL: https://economy.gov.kz/en/news/strategic-plan-development-kazakhstan-until-2025-includes-7-systemic-reforms-suleimenov?theme_version=special. Дата обращения 15 июня 2019 г.

22. Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства. // URL: <http://mfa.gov.kz/en/roma/content-view/strategia-kazahstan-2050-14>. Дата обращения 29 августа 2019 г.

23. Suhrcke, M., McKee, M., and Rocco, L. Health: A Vital Investment for Economic Development in Eastern Europe and Central Asia, 2007. P. 37.

24. World Health Organization's Strategy “Health 2020” // URL: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0011/199532/Health2020-Long.pdf. Дата обращения 15 июня 2019 г.



НОВЫЕ КНИГИ

Уварова Н.В. Финансовая функция государства: Монография. Алматы: Каспийский общественный университет, 2017. – 358 с.

ISBN 978-601-7067-89-2

В настоящей монографии анализируется сущность и внутренняя природа финансовой функции государства, дается ее концептуальная модель, раскрывается механизм управления государственными финансами как организационной формы реализации финансовой функции государства, экономическая сущность, структура и правовая форма государственных финансов. Особое место отводится управлению бюджетным процессом с использованием современных методов моделирования государственного бюджета. Заключительная часть исследования посвящена вопросам совершенствования механизма управления государственными финансами в контексте обеспечения устойчивости и долговременной стабильности финансовой функции государства.

Книга рассчитана на студентов, магистрантов, докторантов, преподавателей специальностей «Финансы» и «Юриспруденция», а также может быть рекомендована для системы повышения квалификации государственных служащих.

МОДЕРНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



В.Н. УВАРОВ,
д.ю.н., профессор
Евразийской юридической
академии им. Д.А. Кунаева
(г. Алматы)



Н.В. УВАРОВА-ПАТЕНКО,
к.ю.н., PhD по специальности
финансы, ассоциированный
профессор кафедры
«Юриспруденция»
Каспийского общественного
университета (г. Алматы)

В юридической науке наблюдается недостаточная проработанность (прежде всего, теоретического характера): сущности и природы правоохранительной функции государства, механизма управления в правоохранительной системе; преодоления организационных рисков и устранения их причин; сближения нормативно-правовой базы правоохранительной системы республики с международными стандартами. В связи с этим актуализируется проблема модернизации управления в правоохранительной системе республики с учетом ее полицентрического характера. *Предмет исследования* – механизм управления в правоохранительной системе, где проявляется внутренняя сущность и главные направления в содержании правоохранительной функции государства. *Цель работы* – раскрыть методологические вопросы модернизации управления в правоохранительной системе республики. Авторы применяли общенаучные и специальные *методы* познания (нормативный, сравнительно-правовой, теоретический анализ и обобщение), системный и функциональный подходы.

Новизна – в статье впервые рассматриваются вопросы формирования Генеральной схемы управления в правоохранительной системе, мониторинга организационных рисков и их снижения, роли Совета Безопасности Республики Казахстан как системообразующего и консолидирующего центра управления в правоохранительной системе. *Вывод* – правоохранительная инфраструктура как организационная составляющая правоохранительной функции государства выступает базовой основой формирования *Генеральной схемы управления*. Отмечается возрастание роли *Совета Безопасности* как системообразующего и консолидирующего конституционного органа, объединяющего правоохранительную функцию государ-

ства и координирующего деятельность органов правоохранительной инфраструктуры.

Ключевые слова: правоохранительная функция государства, правоохранительная система, управление, государственный орган, компетенция правоохранительных органов, Совет Безопасности, модернизация, Генеральная схема управления, организационные риски, правоохранительная инфраструктура.

Введение

Стратегия развития Казахстана на период до 2050 года предусматривает формирование качественно новой модели государственного управления на принципах результативности, прозрачности и подотчетности, обеспечивающих интересы общества и государства.¹ В этом аспекте рассмотрим методологические вопросы модернизации управления в правоохранительной системе республики с применением системного и функционального подходов исследования. Дело в том, что обновление правоохранительной системы, анализ деятельности правоохранительных органов невозможны без *общеметодологической* базы. Научное обеспечение в данном случае направлено на то, чтобы успешно решать задачи и находить *пути повышения эффективности* функционирования правоохранительной системы в целом и каждого ее сегмента в отдельности.² Имеется в виду поиск способов достижения наилучших результатов в правоохранительной практике при наименьших затратах сил, средств и времени.

Основная часть

В соответствии с концепцией целевого управления, получившей подтверждение в Стратегии «Казахстан-2050», функционирование любой системы во всех ее промежуточных этапах и видах деятельности должно быть ориентировано на достижение конечных целей и результатов.³ Это предполагает разработку и внедрение в практику стратегического плана и *государственной программы* развития правоохранительной системы республики. Целью модернизации управления в этом контексте является достижение эффективной защиты прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства путем обновления правоохранительной системы, улучшения качества работы правоохранительных органов и повышения уровня доверия общества к правоохранительной системе.

Программно-целевое управление неотделимо от его содержания, что предпола-

¹Назарбаев Н.А. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства // Казахстанская правда. 15.12.2012. № 437-438.

²Уваров В.Н. Предмет и методология науки государственного управления // Право и государство. 1998. № 2. – С. 1.

³Уварова Н.В. Стратегия «Казахстан-2050»: государственное управление в новых условиях // Право и государство. 2013. № 2. – С. 32.

гает систематическое проведение функциональных обзоров деятельности органов правоохранительной системы. Это позволяет обеспечить всестороннее и предметное исследование содержания их работы и на этой основе формирование *функциональной структуры* управления в правоохранительной системе.

Фундаментальной основой модернизации управления в правоохранительной системе является *правоохранительная функция* государства как объективно необходимое направление его деятельности по охране наиболее важных общественных отношений, урегулированных нормами права, от преступных посягательств. На высшем уровне абстрагирования эта функция характеризуется своим *предметом* деятельности; относится к *публичной* сфере; осуществляется в результате целенаправленной деятельности *правоохранительных* и других государственных органов и правозащитных институтов; существует и реализуется в *правовой форме*.⁴

В данном случае мы подошли к вопросу о правоохранительной инфраструктуре как *организационной* составляющей правоохранительной функции государства. Имеется в виду совокупность правоохранительных и иных государственных органов и институтов, составляющих в своем единстве определенную целостность и обеспечивающих законность и правопорядок в обществе, устойчивое функционирование государственного аппарата, защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, противодействие преступности; включает развитую законодательную базу, концептуальное и программное обеспечение.⁵

Организационной основой модернизации правоохранительной функции государства может стать разработка и внедрение в практику *Генеральной схемы управления* на базе правоохранительной инфраструктуры республики. Это обусловлено как объективными условиями и факторами общественного развития, так и субъективными, находящимися в самой правоохранительной системе. Объективные условия и факторы составляют «внешнюю среду», в которой сложилась и функционирует правоохранительная система республики. Со стороны «внешней среды» определяющее влияние на организационное построение правоохранительной системы оказывают структура и состояние *общественных отношений*, регулируемых правом и подлежащих охране от преступных посягательств. По объектному основанию сложились экономическая, социальная и административно-политическая сферы жизнедеятельности общества. В указанных сферах осуществляется и деятельность государства, в том числе правоохранительная.

Особо следует обратить внимание на субъективные факторы, поскольку они в большей степени связаны с недостатками в работе органов правоохранительной системы и появлением организационных рисков. Это касается, прежде всего, организационных преобразований в правоохранительной системе. За период становления государственности в Казахстане структура правоохранительных органов много-

⁴Уваров В.Н. Правоохранительная функция государства и механизм ее реализации // Право и государство. 2019. № 3-4. – С. 111.

⁵Уваров В.Н., Уварова-Патенко Н.В. Правоохранительная функция государства: Учебное пособие. Алматы: Каспийский общественный университет, 2019. – С. 46.

кратно изменялась, имели место реорганизация, создание новых правоохранительных органов на базе упраздненных и т.п.⁶ Поиск оптимальной модели правоохранительной системы республики шел опытным путем, без научного обеспечения. Частые преобразования, прежде всего, ведут к нарушению *стабильности* в работе правоохранительных органов. Наряду с этим реорганизация таит в себе и другую опасность. Нередко внутриаппаратная работа и преобразования (создание нового структурного подразделения, кадровые перемещения и т.п.) выдается за управление, хотя на самом деле управление в его значении не происходит. За внешней активностью управленческого персонала скрывается лишь организация работы самого правоохранительного органа. Здесь нет «соприкосновения» с подведомственными и поднадзорными объектами, активного взаимодействия с другими государственными органами по вопросам обеспечения законности и правопорядка в обществе. Иначе говоря, подлинного управления во время реорганизации правоохранительного органа фактически не происходит. В связи с этим преобразования в правоохранительной системе имеет смысл проводить только при наличии объективных оснований (потребностей) и с учетом заключения научной экспертизы о последствиях таких преобразований.

Обновление системы управления в правоохранительной сфере непременно должно быть в соответствии с Программой Президента Республики Казахстан «100 конкретных шагов по 5 институциональным реформам», где предусматривается формирование современного государственного аппарата, переход к государственному управлению по конкретным результатам в рамках стандартизированных и минимальных процедур мониторинга, оценки и контроля. В этом случае система дисциплинарного контроля должна основываться исключительно на контроле достижения целевых индикаторов, все поручения процедурного характера и промежуточный контроль должны быть упразднены. Государственным органам предоставляется самостоятельность в деятельности по достижению поставленных перед ними целевых индикаторов.⁷ В этом контексте система управления в правоохранительной сфере, практическая деятельность правоохранительных органов получает ориентацию на достижение конкретных целевых индикаторов и результатов.

Разработка и внедрение Генеральной схемы управления в правоохранительной системе позволит решить задачи формирования *функциональной* структуры управления, установления системных связей и координации работы государственных органов в части реализации правоохранительной функции государства, перевода управленческого процесса в плоскость современных компьютерных технологий, его *интенсификации*.

Правоохранительная инфраструктура охватывает органы общей, специальной и

⁶Уваров В.Н., Уварова-Патенко Н.В. Правоохранительная функция государства: Учебное пособие. Алматы: Каспийский общественный университет, 2019. – С. 405.

⁷Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «100 шагов по 5 институциональным реформам» // Казахстанская правда. 20.05.2015. № 92 (27968) (20.05.2015).

отраслевой компетенции. Функциональная структура органов *общей* компетенции (Президент как высшее должностное лицо государства с его административным аппаратом, Парламент, Правительство, местные представительные и исполнительные органы) по своему объему и содержанию шире правоохранительной функции государства. Как известно, данные органы охватывают все функции государства, все сферы жизнедеятельности общества, в том числе правоохранительную функцию. Органы *специальной* компетенции в своей совокупности формируют *правоохранительную систему* республики (Совет Безопасности, Конституционный совет, Прокуратура, Верховный суд, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Служба по борьбе с экономическими и финансовыми преступлениями, Антикоррупционная служба, Министерство обороны, Комитет национальной безопасности, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, Уполномоченный по правам человека). Выполнение правоохранительной функции государства является *основным предметом* их деятельности. В компетенцию *отраслевых* органов управления (министерства и ведомства) правоохранительная функция входит лишь частично и связана с *административно-деликтными* полномочиями в пределах своего *предмета* ведения.⁸ Все это следует учитывать при формировании организационной и функциональной основы Генеральной схемы управления в правоохранительной системе.

Среди субъективных факторов и условий, находящихся внутри правоохранительной системы, следует назвать результативность работы профессиональных кадров. От уровня их подготовки и компетентности зависит качество и эффективность работы правоохранительных и других государственных органов. Организационные риски во многом связаны с недостатками в работе с кадрами (отсутствие системы планирования и расстановки кадров, низкое качество изучения кандидатов на службу, отсутствие четких критериев оценки результатов работы сотрудников, формализм в проведении аттестации, протекционизм при продвижении кадров, дублирование функций, недостатки в воспитательной работе и т.д.). Для правоохранительной практики характерна чрезмерная бюрократизированность процедур, многочисленность форм отчетности, несовершенство интеграции баз данных, в том числе международного характера, влияющие на ее оперативность и эффективность.⁹ Все это является предпосылками для появления организационных рисков в правоохранительной системе.

Под организационными рисками в данном случае понимаются негативные последствия, которые возникли либо могут возникнуть в результате неэффективной работы органов правоохранительной системы, частых их преобразований, в том числе внутри органов; невыполнения сотрудниками надлежащим образом служебных обязанностей; иных обстоятельств и недостатков, связанных с процессами

⁸ Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗПК «Об административных правонарушениях» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (01.08.2019 г.).

⁹ Указ Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года № 720 «О мерах по дальнейшему развитию правоохранительной системы Республики Казахстан» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000720> (18.07.2016).

управления. Именно в неэффективном управлении, прежде всего, следует искать причины возникновения организационных рисков.

В рамках Генеральной схемы управления в правоохранительной системе представляется возможным повсеместное внедрение *мониторинга* организационных рисков, их выявление и снижение, взаимообмен служебной информацией. Анализ нормативной модели управления в правоохранительной системе свидетельствует о том, что она изначально содержит в себе организационные риски. Дело в том, что правоохранительная система имеет сложный, *полицентрический* характер, состоит из отдельных подсистем (органы специальной компетенции), которые по своему правовому статусу и предмету ведения различаются, но их объединяет одно общее – они принимают непосредственное участие в реализации правоохранительной функции государства.

Наличие нескольких центров управления требует согласованной их работы, нормативно закрепленной четкой компетенции каждого органа правоохранительной системы, гарантий и ответственности за результаты деятельности. Еще в Стратегии «Казахстан-2030» подчеркивалось, что «межведомственная и межрегиональная координация нужна как воздух, как проявление политической воли к оперативному достижению приоритетных целей». ¹⁰ В связи с этим нуждается в решении вопрос об установлении *системообразующего* и *консолидирующего центра* внутри правоохранительной системы и занимающего вершину «пирамиды» Генеральной схемы управления. В этом аспекте ключевым звеном правоохранительной системы становится *Совет Безопасности* Республики Казахстан. Это вполне объяснимо, поскольку Совет Безопасности как конституционный орган координирует проведение единой государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и обороноспособности республики в целях сохранения внутривнутриполитической стабильности, защиты конституционного строя, государственной независимости, территориальной целостности и национальных интересов Казахстана на международной арене. ¹¹

Следует отметить, что образование Совета Безопасности Республики Казахстан в качестве конституционного органа является уникальным случаем в международной государственной практике.

Совет Безопасности Республики Казахстан в новом качестве занимает центральное место в правоохранительной системе и приобретает особые свойства, то есть он призван охватить правоохранительную функцию государства в целом и обеспечить координацию деятельности органов правоохранительной инфраструктуры. Этому соответствуют и основные задачи Совета Безопасности: планирование, рассмотрение и оценка реализации основных направлений государственной политики в

¹⁰ Назарбаев Н.А. Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года «Казахстан-2030» Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030> (11.10.1997).

¹¹ Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 178-VI ЗПК «О Совете Безопасности Республики Казахстан» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000178> (05.07.2018 г.).

области обеспечения национальной безопасности, укрепления обороноспособности страны, обеспечения законности и правопорядка. Для выполнения возложенных на него задач Совет Безопасности вырабатывает и принимает соответствующие решения и рекомендации, координирует деятельность государственных органов и организаций.

В статусе Совета Безопасности можно выделить два взаимосвязанных уровня управления, выражающих, с одной стороны, внутриорганизационные начала (внутреннее управление), и с другой, – функциональные (надведомственные) начала, внешние связи. В первом случае речь идет об организации работы самого Совета Безопасности (*полномочия Председателя и членов Совета Безопасности, формы деятельности, процедура принятия решений и т.д.*). Информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности Совета Безопасности осуществляет Аппарат Совета Безопасности, который является государственным органом, подчиненным и подотчетным Председателю Совета Безопасности.

С другой стороны, функции и полномочия Совета Безопасности связаны с координацией его деятельности с правоохранительными органами и иными государственными органами правоохранительной инфраструктуры. В этом аспекте можно выделить следующие организационно-правовые формы деятельности Совета Безопасности: *распорядительно-регулирующая, координационно-исполнительная и контрольно-оценочная.*

Распорядительно-регулирующая форма включает право принятия в одностороннем порядке решений по вопросам, относящимся к *исключительной* компетенции Совета Безопасности. Данной формой охватываются первоисточники информации о состоянии общественной системы, в том числе правоохранительной сферы. В частности, путем заслушивания ежегодных докладов Правительства о результатах и основных направлениях деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности, обороноспособности, правопорядка, а также первых руководителей государственных органов по вопросам реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и обороноспособности страны. Наряду с этим обсуждаются кандидатуры, рекомендуемые к назначению на должности первых руководителей центральных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы, а также государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту страны; иные функции в соответствии с законодательством республики. Решения Совета Безопасности и Председателя Совета Безопасности являются обязательными и подлежат неукоснительному исполнению государственными органами, организациями и должностными лицами республики. Для обеспечения деятельности Председателя Совета Безопасности и в целом Совета Безопасности, безусловного и исчерпывающего выполнения их решений, а также контроля за их исполнением Аппарат Совета Безопасности вправе также давать обязательные к исполнению поручения государственным органам и организациям.

Координационно-исполнительной формой охватывается принятие Советом

Безопасности совместных мер с другими государственными органами и организациями. Данной организационной форме отводится важное место в практической деятельности Совета Безопасности. Речь идет о координации Советом Безопасности деятельности государственных органов и организаций по реализации мероприятий в сфере обеспечения национальной безопасности и международных позиций страны, обороноспособности государства, законности и правопорядка. Координация деятельности правоохранительных, в том числе специальных государственных органов республики осуществляется в целях обеспечения национальной безопасности и реализации решений Совета Безопасности.

Контрольно-оценочной формой охватывается мониторинг и оценка состояния исполнения стратегических документов государства по важнейшим направлениям развития республики. Кроме того, осуществляется комплексный анализ и оценка государственных программ, законопроектов, важных внешнеполитических и иных государственно-значимых инициатив, а также развития ситуации в стране, мировых и региональных тенденций, прогнозирование внутренних и внешних угроз национальной безопасности, выработка предложений и определение мер по их предупреждению и нейтрализации; контроль за исполнением законов в сфере обеспечения национальной безопасности, обороноспособности и правопорядка, в том числе за эффективным использованием средств, направляемых на эти цели.

При помощи указанных организационно-правовых форм осуществляется реализация компетенции Совета Безопасности, обеспечение координации и согласования работы всех звеньев правоохранительной инфраструктуры, снижения уровня возможных организационных рисков, в конечном счете реализации правоохранительной функции государства.

Заключение

Правоохранительная инфраструктура как организационная составляющая правоохранительной функции государства выступает базовой основой формирования *Генеральной схемы управления*; в условиях *полицентрического* характера правоохранительной системы республики возрастает роль *Совета Безопасности* как системообразующего и консолидирующего конституционного органа, объединяющего правоохранительную функцию государства и обеспечивающего координацию деятельности органов правоохранительной инфраструктуры.

В.Н. Уваров, Н.В. Уварова-Патенко: Қазақстан Республикасының құқық қорғау жүйесіндегі басқаруды жаңғырту.

Тақырыптың өзектілігі – заң ғылымында мемлекеттің құқық қорғау функциясының мәні және табиғаты, құқық қорғау жүйесіндегі басқару тетігі; ұйымдастырушылық тәуекелдерді еңсеру және олардың себептерін жою; республиканың құқық қорғау жүйесінің нормативтік-құқықтық базасының халықаралық стандарттарға жақындауының жеткілікті зерттелмегендігі (ең алдымен, теориялық сипатта) байқалады. Осыған байланысты, республиканың құқық қорғау жүйесінің көпорталықты сипатына қарай ондағы басқаруды жаңғырту мәселесінің өзектілігі артады.

Зерттеу пәні – мемлекеттің құқық қорғау функциясының мазмұнында ішкі мәні және басты бағыттары көрініс беретін құқық қорғау жүйесіндегі басқару тетігі. *Жұмыстың мақсаты* – республиканың құқық қорғау жүйесіндегі басқаруды жаңғыртудың әдіснамалық мәселелерін ашу. Авторлар танымның жалпығылыми және арнайы *әдістерін* (нормативтік, салыстырмалы-құқықтық, теориялық талдау және қорытындылау, жүйелік және функционалды ұстанымдар) қолданған.

Жаңалығы – мақалада құқық қорғау жүйесінде Басқарудың бас схемасын қалыптастыру, ұйымдастырушылық тәуекелдерді мониторингтеу және оларды азайту мәселелері, құқық қорғау жүйесіндегі жүйе құраушы және шоғырландырушы басқару орталығы ретінде Қазақстан Республикасы Қауіпсіздік Кеңесінің рөлі алғаш рет қарастырылады. *Қорытынды* – мемлекеттің құқық қорғау функциясының ұйымдастырушылық құрамдас бөлігі ретінде құқық қорғау инфрақұрылымы Басқарудың бас схемасын қалыптастырудың базалық негізі болып табылады. Республиканың құқық қорғау жүйесінің көпорталықты сипаты жағдайында мемлекеттің құқық қорғау функциясын біріктіретін және құқық қорғау инфрақұрылымы органдарының қызметін үйлестіруді қамтамасыз ететін, жүйе құраушы және шоғырландырушы конституциялық орган ретінде Қауіпсіздік Кеңесінің рөлі артады.

Тірек сөздер: мемлекеттің құқық қорғау функциясы, құқық қорғау жүйесі, басқару, мемлекеттік орган, құқық қорғау органдарының құзыреті, Қауіпсіздік Кеңесі, жаңғырту, Басқарудың бас схемасы, ұйымдастырушылық тәуекелдер, құқық қорғау инфрақұрылымы.

V.N. Uvarov, N.V. Uvarova-Patenko: Modernization of management in the law enforcement system of the Republic of Kazakhstan.

In legal science, there is insufficient elaboration (first of all, of a theoretical nature) of the essence and nature of the law enforcement function of the state, the management mechanism in the law enforcement system; overcoming organizational risks and addressing their causes; approximation of the regulatory framework of the Republic's law enforcement system with international standards. In this regard, the problem of modernization of management in the law enforcement system of the Republic is updated taking into account its polycentric nature. *The subject of the research* is the mechanism of management in the law enforcement system, where the internal essence and main directions in the content of the law enforcement function of the state are manifested. *The research purpose* is to reveal methodological issues of modernization of management in the law enforcement system of the republic. *The methodology*: general scientific and special methods of cognition were used (normative, comparative legal, theoretical analysis and generalization), system and functional approaches.

The novelty of the research in the article for the first time considers the formation of a General management scheme in the law enforcement system, monitoring organizational risks and their reduction, the role of the Security Council of the Republic of Kazakhstan as a system-forming and consolidating control center in the law enforcement system. *Conclusions*: law enforcement infrastructure as an organizational component of the law enforcement function of the state acts as the basis for the formation of the General management scheme. In the context of the polycentric nature of the Republic's law enforcement system, the role of the

Security Council as a system-forming and consolidating constitutional body that unites the state's law-enforcement function and ensures the coordination of the activities of law-enforcement infrastructure is growing.

Keywords: state law enforcement function, law enforcement system, management, state body, competence of law enforcement agencies, Security Council, modernization, General management scheme, organizational risks, law enforcement infrastructure.

Библиография:

1. Назарбаев Н.А. Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года «Казахстан-2030» Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030> (11.10.1997).

2. Назарбаев Н.А. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства // Казахстанская правда. 15.12.2012. № 437-438.

3. Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> (20.05.2015).

4. Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗПК «Об административных правонарушениях» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (01.08.2019).

5. Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 178-VI ЗПК «О Совете Безопасности Республики Казахстан» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000178> (05.07.2018).

6. Указ Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года № 720 «О мерах по дальнейшему развитию правоохранительной системы Республики Казахстан» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000720> (18.07.2016).

7. Уваров В.Н. Предмет и методология науки государственного управления // Право и государство. 1998. № 2.

8. Уварова Н.В. Стратегия «Казахстан-2050»: государственное управление в новых условиях // Право и государство. 2013. № 2.

9. Уваров В.Н. Правоохранительная функция государства и механизм ее реализации // Право и государство. 2019. № 3-4.

10. Уваров В.Н., Уварова-Патенко Н.В. Правоохранительная функция государства: Учебное пособие. Алматы: Каспийский общественный университет, 2019. – 460 с.

References (transliterated):

1. Nazarbaev N.A. Poslanie Prezidenta strany narodu Kazahstana 1997 goda «Kazahstan-2030» Procvetanie, bezopasnost' i uluchshenie blagosostoyaniya vsekh kazahstancev // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030> (11.10.1997).

2. Nazarbaev N.A. Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan – Lidera Nacii N.A. Nazarbaeva narodu Kazahstana, g. Astana, 14 dekabrya 2012 goda. Strategiya «Kazahstan-2050»: novyj politicheskij kurs sostoyavshegosya gosudarstva // Kazahstanskaya pravda. 15.12.2012. № 437-438.

3. Programma Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 20 maya 2015 goda «Plan nacii – 100 konkretnyh shagov» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> (20.05.2015).

4. Kodeks Respubliki Kazahstan ot 5 iyulya 2014 goda № 235-V ZRK «Ob administrativnyh pravonarusheniyah» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (01.08.2019).

5. Zakon Respubliki Kazahstan ot 5 iyulya 2018 goda № 178-VI ZRK «O Sovete Bezopasnosti Respubliki Kazahstan» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000178> (05.07.2018).

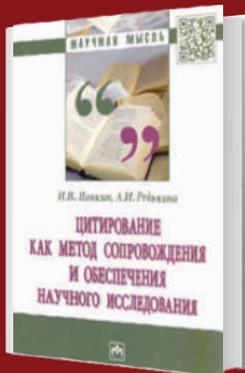
6. Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 31 dekabrya 2013 goda № 720 «O merah po dal'nejshemu razvitiyu pravoohranitel'noj sistemy Respubliki Kazahstan» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000720> (18.07.2016).

7. Uvarov V.N. Predmet i metodologiya nauki gosudarstvennogo upravleniya // Pravo i gosudarstvo. 1998. № 2.

8. Uvarova N.V. Strategiya «Kazahstan-2050»: gosudarstvennoe upravlenie v novyh usloviyah // Pravo i gosudarstvo. 2013. № 2.

9. Uvarov V.N. Pravoohranitel'naya funkciya gosudarstva i mekhanizm ee realizacii // Pravo i gosudarstvo. 2019. № 3-4.

10. Uvarov V.N., Uvarova-Patenko N.V. Pravoohranitel'naya funkciya gosudarstva: Uchebnoe posobie. Almaty: Kaspijskij obshchestvennyj universitet, 2019. – 460 s.



НОВЫЕ КНИГИ

Понкин И.В., Редкина А.И. Цитирование как метод сопровождения и обеспечения научного исследования: монография. М.: ИНФРА-М, 2020. – 86 с. (Научная мысль). – www.dx.doi.org/10.12737/10.12737/monography_5bffa313a6f0b9.99378392.

ISBN 978-5-16-014750-5 (print); ISBN 978-5-16-107420-6 (online)

Настоящее издание посвящено цитированию как методу сопровождения и обеспечения научного исследования, в частности в юридической науке. Объяснены понятия «цитата» и «цитирование», «упоминание» и «отсылка». Показано общее значение цитирования (а равно использования отсылок и упоминаний) для науки, раскрыты референтные тематические аспекты. Описаны функционально-целевая нагрузка цитирования, использования упоминаний и отсылок и правила добросовестного цитирования (fair citation). Авторы обращаются к вопросам о мере надлежащего и допустимого в пределах объема цитирования, о понимании и мере надлежащего и допустимого в повторном (неоднократном) партикулярном использовании автором своих авторских научных текстов и самоцитировании, в републикации автором своего ранее опубликованного целостного научного произведения. Исследованы дефекты цитирования, их предпосылки и причины, негативные последствия. Исследованы и объяснены значение и особенности цитирования в юридической науке.

Для студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей, научных работников, а также всех интересующихся вопросами цитирования в научных работах.

УНИВЕРСАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ СОВРЕМЕННОГО МИРА: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ



А.И. ЧЕРКАСОВ,
к.ю.н., доцент, ведущий научный
сотрудник сектора прав человека
Института государства и права
РАН (Россия, Москва)

Статья посвящена новейшим тенденциям в развитии местного самоуправления в зарубежных странах, позволяющим сделать вывод о его универсализации, а также некой общей унификации целей и задач, которые призвано решать местное самоуправление. Подчеркивается, что местное самоуправление становится неотъемлемой частью всего конституционного механизма современного государства, превращаясь в полноправный конституционно-правовой институт.

Проанализировав новейшее законодательство ряда зарубежных стран, автор отмечает тенденцию к надделению органов местного самоуправления общей компетенцией регулирования вопросов местного значения в интересах населения. Тем самым закрепляется понимание муниципальных институтов как, прежде всего, политических институтов, посредством которых местные сообщества управляют своими делами. Применительно же к самой системе местного самоуправления выделяется тенденция к усилению органов исполнительной власти и определенной деколлективизации механизма принятия решений на местном уровне. Отмечается растущая популярность прямых выборов мэров, которые обычно рассматриваются в контексте демократизации всего механизма публичной власти, усиления подотчетности политических институтов населению. Затрагивается и такая новейшая тенденция в развитии местного самоуправления, как расширение форм непосредственной демократии. В странах современного мира сформировался запрос на то, чтобы сделать участие населения в решении разнообразных вопросов местной жизни более активным и качественным. В этих целях усиливается гласность в деятельности органов местного самоуправления, проводятся местные референдумы, осуществляется народная инициатива. Анализируется также растущее делегирование полномочий на субмуниципальный уровень. Автор считает, что рассмотренными в статье тенденциями примеры универсализации современного местного самоуправления отнюдь не исчерпываются, поскольку определенная унификация происходит и в иных сферах, например, в области внедрения нового публичного менеджмента. Главное же состоит в том, что местное самоуправление все чаще рассматривается в качестве интегрального элемента всей демократической

политической системы, играющего важную роль в приобщении населения к современным демократическим ценностям.

Основным методом проведенного исследования явился сравнительно-правовой метод, поскольку работа построена на сравнении опыта различных зарубежных государств. Автором использовались также социологический, системный и структурно-функциональный подходы.

Ключевые слова: глобализация, интернационализация, местное самоуправление, принцип субсидиарности, локальная самоидентификация, местные власти, муниципальный совет, мэры, непосредственная демократия, новый локализм.

Введение

Характерная для стран современного мира интернационализация отдельных политико-правовых институтов и их определенная унификация происходит в русле современных процессов глобализации. Это касается и института местного самоуправления, унификации которого способствует установление неких общих стандартов, особенно в рамках Европейского Союза и Совета Европы. Причем данных стандартов порой придерживаются и страны, находящиеся вне рамок Европы.

Весомую роль в интернационализации местного самоуправления сыграл принцип субсидиарности¹, который был закреплен в международно-правовых документах, а также в конституциях целого ряда государств. Имеет место и определенная унификация целей и задач, которые призвано решать местное самоуправление. Так, с учетом растущей глобализации все более важной становится компенсационная роль, которую играют местные власти, способствуя укреплению локальной самоидентификации населения. Подобная роль весьма рельефно проявляется в странах Европейского Союза в контексте «потенциальной утраты ими чувства национальной идентичности в рамках общеевропейской унификации».²

Местное самоуправление становится неотъемлемой частью всего конституционного механизма современного государства, превращаясь в полноправный конституционно-правовой институт. Вопросам организации власти на местах конституции уделяют все больше внимания, регулируя структуру и полномочия органов местного самоуправления, их роль в механизме публичной власти, взаимоотношения центральных и местных властей. В той или иной форме закрепляется право граждан на местное самоуправление. Могут (как, например, в ФРГ) устанавливаться и финансовые гарантии местного самоуправления.

Местное самоуправление и общая компетенция регулирования вопросов местного значения

Одним из свидетельств универсализации местного самоуправления в странах современного мира является едва ли не повсеместное наделение муниципальных

¹ В соответствии с указанным принципом осуществление публично-властных полномочий следует возлагать на органы власти, наиболее близкие к гражданам, и в компетенцию вышестоящих органов должны передаваться лишь те вопросы, которые не могут быть более эффективно решены на нижестоящем уровне.

² Vetter A. Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe? Lanham, 2007. P. 163.

органов общей компетенцией регулирования вопросов местного значения в интересах населения. Под общей компетенцией обычно понимается «теоретическая возможность местных властей добровольно осуществлять любые полномочия в интересах данного местного сообщества при условии, что соответствующее полномочие не относится к компетенции других уровней управления». ³ Тем самым закрепляется понимание муниципальных институтов как, в первую очередь, "политических институтов, посредством которых местные сообщества осуществляют управление своими делами". ⁴

В научной литературе подчеркивается не только политическое, но и своеобразное символично-психологическое значение принципа общей компетенции. Оно заключается в том, что данный принцип «способствует утверждению концепции муниципалитета как института, наделенного общими властными полномочиями, действующего по своему собственному праву в интересах обеспечения благосостояния своих жителей и решающего все вопросы, которые могут возникнуть в рамках соответствующего местного сообщества». ⁵ Граждане должны видеть в органах местного самоуправления не только институции, действующие под контролем центральных властей и выполняющие законодательно закрепленные административные задачи, но и "корпоративное воплощение местного сообщества", "первую инстанцию, куда можно обратиться в случае возникновения каких-либо проблем". ⁶

Даже страны англосаксонского права постепенно утрачивают былую специфику в регулировании компетенции местного самоуправления. Они все больше отходят от доктрины *ultra vires*, которая обязывала местные органы власти совершать лишь действия, непосредственно предписанные законом. Данная тенденция может быть, в частности, проиллюстрирована на примере субъектов канадской федерации – провинций. Так, в провинции Онтарио в 2001 г. был принят Закон «О муниципалитетах», ⁷ установивший десять сфер муниципальной юрисдикции, в рамках которых местные власти могут действовать невзирая на доктрину *ultra vires*. Во многом аналогичные законы принимались и в иных провинциях Канады (например, Альберта, Саскачеван).

Произведенные законодательные изменения обозначили принципиально новый подход к взаимоотношениям между провинциями и муниципалитетами. Некогда характерный для данных отношений патернализм начал «сменяться идеей партнерства». ⁸ Стала все больше утверждаться «легитимная роль муниципальных органов власти в качестве представителей местных сообществ, которая не должна быть

³Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance / Ed. by C. Panara, M. Varney. L., 2013. P. 381.

⁴Stewart J. Democracy and Local Government // Preventing Democracy / Ed. by P. Hist, S. Khilnani. Oxford, 1996. P. 41.

⁵Local Government in Europe: Trends and Developments / Ed. by R. Batley, G. Stoker. Houndmills, 1991. P. 51.

⁶Ibid.

⁷См.: Ontario Municipal Act, 2001 // URL: <http://www.ontario.ca/laws/statute/01m25> (08.08.2019).

⁸См.: Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces / Ed. by A. Sancton, R. Young. Toronto, 2009. P. 25.

ником узурпирована».⁹ И эта роль, что немаловажно, стала постепенно признаваться и достаточно консервативными канадскими судами.

В Ирландии же муниципалитеты были фактически освобождены от действия доктрины *ultra vires* Законом о местном управлении 1991 г.¹⁰ Указанный акт наделил местные органы власти правом предпринимать в рамках закона такие меры и совершать такие действия (включая осуществление финансовых расходов), которые они сочтут необходимыми или желательными для обеспечения интересов своих сообществ (ст. 6).

Достаточно сложную эволюцию доктрина *ultra vires* претерпела в Великобритании. Определенные изменения в нее были внесены еще Законом о местном управлении 1972 г. (п. 137).¹¹ Муниципальные советы получили право, даже не будучи формально наделенными соответствующими статутными полномочиями, расходовать определенные суммы для достижения любой цели, которая, по их мнению, представляет интерес для жителей данного местного сообщества. Указанные послабления, однако, трактовались местными властями неодинаково. Существовало, в частности, мнение, что ограничительная интерпретация полномочий муниципальных советов имеет несомненный практический смысл, ибо способствует минимизации местных расходов.¹²

В дальнейшем «предпринимался целый ряд усилий в целях расширения полномочий местных властей без предоставления им общей компетенции регулирования вопросов местного значения».¹³ Так, Закон о местном управлении (контракты) 1997 г.¹⁴ несколько расширил полномочия местных органов власти, сохраняя тем не менее действие доктрины *ultra vires* применительно к отдельным публичным контрактам, заключаемым ими.

Более значимой вехой на пути установления общей компетенции муниципальных органов в решении вопросов местного значения стало принятие Закона о местном управлении 2000 г.¹⁵ Указанный Закон закрепил обязанность местных властей содействовать экономическому и социальному благосостоянию местных сообществ и поддерживать в надлежащем состоянии окружающую среду. Он нацеливает муниципальные органы на то, чтобы уже не ограничиваться реализацией лишь только статутных полномочий и предпринимать в интересах местных жителей и иные действия, не противоречащие закону.

Общая компетенция местных властей осуществлять в интересах населения все необходимые действия, не запрещенные законом, была окончательно закреплена

⁹Lidstone D. Assessment of the Municipal Acts of the Provinces and Territories. Vancouver, 2004. P. 6.

¹⁰Local Government Act 1991 // URL: <http://www.irishstatutebook.ie/1991/en/act/pub/0011/index.html> (02.08.2019).

¹¹Local Government Act 1972 // URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-60_UK/Communication/Statutory_provisions/LocalGovernmentAct1972.pdf (09.08.2019).

¹²См.: Morphet J. Modern Local Government. L., 2008. P. 40.

¹³Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance. Op. cit. P. 335.

¹⁴Local Government (Contracts) Act 1997 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/65/contents> (09.08.2019).

¹⁵См.: Local Government Act 2000 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (09.08.2019).

принятым в 2011 г. Законом о локализме,¹⁶ который внес достаточно радикальные изменения в целый ряд актов, касающихся муниципального управления в Великобритании и особенно – в Англии.

Повышение роли органов исполнительной власти

В основе же эволюции самого механизма местного самоуправления в странах современного мира лежит переход от некогда достаточно распространенной классической модели осуществления власти на местах, базировавшейся на деятельности муниципального совета и его комитетов, к модели, в гораздо большей степени ориентированной на исполнительную власть. Происходящие процессы характеризуются «профессионализацией политического руководства, и в частности института мэра, и деколлективизацией механизма принятия политических решений на местном уровне»,¹⁷ т.е. определенным снижением роли муниципальных советов.

Все более популярными становятся прямые выборы мэра. Подобные выборы зачастую рассматриваются в контексте демократизации всего механизма публичной власти, считаясь важным институциональным средством усиления подотчетности политических институтов населению.

Указанную тенденцию можно, в частности, проследить на примере германоязычных федераций. Так, соответствующие реформы были в 90-х гг. XX в. проведены в землях ФРГ. Теперь глава местной администрации – бургомистр – здесь, как правило, избирается непосредственно населением и зачастую одновременно возглавляет соответствующий муниципальный совет.

В Австрии же порядок избрания высшего должностного лица низовой административно-территориальной единицы – общины – стал даже предметом спора между федерацией и землями. В 1993 г. Конституционный суд Австрии отменил положение избирательного законодательства земли Тироль о прямых выборах бургомистра. Суд обосновал свою позицию ссылкой на отсутствие в Конституции Австрии 1920 г. прямого указания на допустимость избрания бургомистра каким-либо иным путем, нежели общинным советом. В итоге в 1996 г. в Конституцию, была внесена поправка, позволившая проводить и прямые выборы главы местной администрации. В соответствии с п. 6 ст. 117 Конституции бургомистр избирается советом общины, но при этом в конституции земли может быть предусмотрено и его избрание гражданами, имеющими право участвовать в выборах совета общины.¹⁸ В настоящее время прямые выборы бургомистра предусмотрены законодательством шести из девяти земель Австрии.

¹⁶См.: Localism Act 2011 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> (08.08.2019).

¹⁷Transforming Local Political Leadership / Ed. by R. Berg, N. Rao. Houndmills, 2005. P. 195.

¹⁸См.: The Federal Constitutional Law of 1920 as amended in 1929 as to Law № 153/2004, December 30, 2004 // URL: http://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf (04.08.2019).

Важные изменения произошли даже в достаточно консервативной Великобритании, законодательство которой предусмотрело возможность отхода от традиционной системы местного самоуправления. Законом о местном управлении 2000 г.¹⁹ здесь было закреплено несколько вариантов функционирования исполнительной власти на местах при разделении постов мэра и председателя местного совета. Стало возможным введение прямых выборов мэра не только в Лондоне, но и в других городах и образование при мэре местного кабинета. В настоящее время число избираемых прямым голосованием мэров в Англии достигло 17.²⁰

Усиление роли единоличного органа исполнительной власти наблюдается даже в странах, где мэр избирается советом. Во Франции, например, в коммунах с населением более 3 тыс. 500 жителей, где выборы муниципальных советников проводятся по партийным спискам, мэром избирается лицо, стоящее во главе победившего списка. Подобная система в определенной степени сближает выборы мэра советом с прямыми выборами. Состязание партийных списков на выборах зачастую становится, в первую очередь, состязанием претендентов на пост мэра. Кроме того, мэр политически неподотчетен муниципальному совету, поскольку последний не вправе сместить его с должности по политическим мотивам.

Не удивительно, что мэр рассматривается как краеугольный камень всей территориальной организации Франции. Был даже введен термин «городской президентализм», символизирующий укрепление позиций мэра по отношению к городскому совету, в первую очередь, в качестве «представителя граждан», а также «сильного менеджера» и «лидера местного сообщества».²¹

Во многом аналогичная система действует и в Греции, где мэром становится лидер партийного списка, победившего на выборах в муниципальный совет. Как и во Франции последний не вправе сместить мэра по политическим мотивам, и мэр может оставаться в своей должности даже в случае утраты поддержки со стороны совета.

Растет роль и коллегиальных органов исполнительной власти. В Бельгии, например, подобным органом является коллегия олдерменов, которая осуществляет исполнительные функции совместно с мэром (бургомистром). В состав такой коллегии входят от двух (небольшие сельские поселения) до 10 (крупные города) членов. В научной литературе отмечаются доминирующие позиции коллегии олдерменов по отношению к муниципальному совету. Коллегия не только исполняет принимаемые советом решения, но и формулирует их проекты, а также определяет повестку дня заседаний последнего. Причем, «предложения коллегии отвергаются муниципальным советом лишь в исключительных случаях».²² Это объясняется не только партийной дисциплиной, но и общим усложнением процесса местного администрирования. Кроме того, коллегия олдерменов всецело контролирует

¹⁹См.: Local Government Act 2000 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (20.07.2019).

²⁰См.: Stevens A. English Mayors // URL: <http://www.citymayors.com/mayors/british-mayors.html> (12.05.2019).

²¹Transforming Local Political Leadership. Op.cit. P. 151.

²²Ibid. P. 169.

муниципальные ресурсы, а у муниципальных советников, как правило, не хватает организационной и финансовой поддержки, необходимой для действенного участия в процессе принятия политических решений.

Достаточно сильны позиции коллегиального органа исполнительной власти и в муниципалитетах Португалии. Здесь таким органом является муниципальная палата, члены которой избираются гражданами, проживающими на территории соответствующего муниципалитета. В состав муниципальной палаты могут входить от пяти до 11 членов (исключение сделано лишь для Лиссабона, муниципальная палата которого состоит из 17 членов). Председателем палаты становится лицо, возглавившее победившую на выборах политическую партию (ее местное отделение).²³

Местное самоуправление и расширение форм непосредственной демократии

Эволюция современной системы местного самоуправления характеризуется также расширением форм непосредственной демократии, стремлением осуществить реальную «демократическую инновацию»²⁴ и сделать более действенным и качественным участие населения в решении разнообразных вопросов местного значения. Именно в последние десятилетия наглядно проявился интерес к иным формам демократии, отличным от традиционной представительной демократии. Растет такое понимание демократии, которое «сориентировано на более широкое участие граждан, а не только на голосовании на выборах в муниципальные советы».²⁵

Все чаще проводятся местные референдумы, реализуется народная инициатива, осуществляется процедура отзыва выборных должностных лиц на местах. Усиливается гласность в деятельности местных властей, в том числе с использованием Интернета. В отдельных небольших городах периодически созываются собрания жителей с целью обсуждения наиболее актуальных вопросов местного значения. В Нидерландах, например, проводятся два вида таких собраний: организуемые как самим муниципалитетом, так и местными отделениями политических партий. В последнем случае подобные собрания зачастую превращаются в диалог между сторонниками той или иной партии и ее представителями в муниципальном совете.²⁶

В отдельных странах формируются так называемые совещательные советы, разрабатывающие рекомендации по основным направлениям муниципальной деятельности. В работе таких советов активную роль играют представители местных жителей, в то время как сами депутаты в них зачастую пребывают в меньшинстве. В Бельгии, например, совещательные советы могут формироваться как в

²³ Об управлении Лиссабоном см. подробнее: Silva N.S., Syrett S. *Governing Lisbon: Evolving Forms of City Government* // *International Journal of Urban and Regional Research*. Chichester, 2006. Vol. 30. Issue 1. P. 98-119.

²⁴ Citizens' Initiative in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens / Ed. by M. Setdlid, Th. Schiller. Houndmills, 2012. P. 2-3.

²⁵ *The Changing Context of Local Democracy: Role Perception and Behavior of Municipal Councillors* / Ed. by H. Heinelt. L., 2015. P. 3.

²⁶ См.: Best E., Augustyn M., Lambermont F. *Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for Forging EU Citizenship and Identity?* Maastricht, 2011. P. 61.

обязательном порядке в соответствии с требованиями законодательства (по планированию в области охраны окружающей среды, по управлению библиотеками), так и по инициативе самого муниципального совета (по международному сотрудничеству, по обеспечению безопасности на дорогах).

С участием представителей населения могут формироваться и разнообразные согласительные комиссии, деятельность которых направлена на разрешение острых противоречий, возникающих между различными группами интересов в рамках того или иного местного сообщества. Тем самым создается своеобразный институциональный механизм, позволяющий решать спорные вопросы легальным путем и вырабатывать рекомендации, направленные на гармонизацию межгрупповых отношений и предотвращение конфликтов.

В рамках активизирующихся процессов децентрализации власти полномочия по вопросам местного значения начинают передаваться на субмуниципальный, «соседский» уровень. Так, в Великобритании необходимость подобного делегирования обосновывается концепцией «нового локализма», предусматривающей передачу полномочий не только с национального уровня на муниципальный, но и с муниципального на соседский. По мнению британских исследователей, новый локализм нацелен, прежде всего, на демократическое обновление и усиление социализации населения.²⁷ Именно на соседском уровне, максимально приближенном к гражданам, возможно оказание последним более эффективных муниципальных услуг и осуществление реального гражданского контроля за деятельностью органов власти в указанной сфере посредством доступных населению демократических механизмов.

В настоящее время предполагается институционализация субмуниципальных единиц в качестве приходов, которые бы функционировали не только в сельской местности (как ранее), но и в городской. На это, в частности, нацеливает Часть 4 («Приходы») принятого в 2007 г. Закона о местном управлении и вовлечении граждан в решение вопросов здравоохранения.²⁸ Положения Закона 2007 г., таким образом, позволяют местным сообществам создавать двухуровневую систему местного самоуправления.²⁹ При этом следует отметить, в целом, неоднозначное отношение британцев к указанной идее. Так, М. Варни отмечает, что наделение приходских советов дополнительными полномочиями по оказанию услуг населению «несомненно, повысило бы роль местной демократии и приблизило бы систему управления к населению в соответствии с принципом subsidiarity, но при этом, вероятно, усилило бы и фрагментацию местного управления».³⁰

Соседские советы образуются и в странах континентальной Европы. В Италии, например, они именуются *consigli di quartiere* и функционируют на уровне отдельных районов крупных городов. Они, как правило, формируются посредством

²⁷См.: *Disadvantaged by Where You Live?: Neighbourhood Governance in Contemporary Urban Policy* / Ed by I. Smith, E. Lepine, M. Taylor. Bristol, 2007. P. 7.

²⁸См.: *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/28/pdfs/ukpga_20070028_en.pdf (21.08.2019).

²⁹См.: *Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance*. Op. cit. P. 340.

³⁰*Ibid.* P. 344.

прямых выборов, но при это ограничиваются осуществлением преимущественно консультативных функций. Городской совет обязан консультироваться с ними по ряду вопросов (например, при разработке бюджета городской коммуны, а также инвестиционных планов). Некоторые коммуны консультируются с соседскими советами и по вопросам культуры, образования, здравоохранения, организации досуга, оказания различных социальных услуг.

Во Франции в соответствии с Законом от 27 февраля 2002 г. (Loi No. 2002-276),³¹ получившим известность как «Закон о соседской демократии», соседские (окружные) советы в обязательном порядке формируются в городах с населением более 80 тыс. человек. В состав соседских советов на паритетных началах входят как члены городского совета, так и избираемые жители соответствующего округа. Возглавляются подобные советы одновременно двумя председателями, представляющими обе категории его членов. В городах же с населением от 20 тыс. до 80 тыс. человек соседские советы образуются на добровольной основе. Механизм формирования соседских советов во Франции был, однако, подвергнут критике на том основании, что городской совет через своих представителей сохраняет слишком большие рычаги влияния на деятельность данных советов, подавляя тем самым местную инициативу, на развитие которой, вроде бы, и был направлен Закон 2002 г.³²

Заключение

Едва ли не повсеместное закрепление общей компетенции местных властей решать вопросы местного значения в интересах населения, повышение роли органов исполнительной власти на местах, а также расширение форм непосредственной демократии в рамках местных сообществ отнюдь не исчерпывают возможный набор примеров универсализации современной системы местного самоуправления. Определенная унификации происходит и в иных сферах – будь то внедрение нового публичного менеджмента, активизация межмуниципального сотрудничества либо сближение современных моделей городского управления. Можно отметить и общую тенденцию к укрупнению местных сообществ в целях повышения эффективности оказываемых гражданам муниципальных услуг.

Главное же заключается в универсализации теоретического осмысления местного самоуправления с позиций демократии и защиты прав граждан (в том числе и на местное самоуправление). Последнее становится важнейшим элементом всей демократической политической системы, способствуя укреплению ее легитимности и приобщению населения к современным демократическим ценностям.

А.И. Черкасов: Қазіргі заманғы әлем елдерінде жергілікті өзін-өзі басқаруды әмбебаптандыру: негізгі үрдістер.

Мақала шетелдердегі жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудағы жаңа үрдістерге арналған, олар әмбебаптанып, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару

³¹См.: Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100> (22.05.2019).

³²См.: Redefining the French Republic / Ed. by A. Cole, G. Raymond. Manchester, 2006. P. 73.

шешуі тиіс мақсаттар мен міндеттер бірегейленіп бара жатыр деген ой қорытуға негіз береді. Жергілікті өзін-өзі басқарудың толыққанды конституциялық-құқықтық институтқа айнала отырып, заманауи мемлекеттің бүкіл конституциялық тетігінің ажырамас бөлігі болып бара жатқаны баса айтылады.

Бірқатар шетел мемлекеттерінің жаңа заңнамасын талдап, автор жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғындардың мүддесінде реттеу жалпы құзыретін беру үрдісі бар екенін көрсетеді. Осылайша, муниципалдық институттарды, ең алдымен, жергілікті қауымдар олардың көмегімен өз істерін басқаратын саяси институт деп қабылдау бекітіледі. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің өзіне қатысты атқару билігі органдарының күшеюі және жергілікті деңгейде шешім қабылдау тетігінің белгілі бір дәрежеде ұжымсыздандырылуы үрдісі бөлек қарастырылады. Әдетте жария биліктің бүкіл тетігін демократизациялау, саяси институттардың тұрғындарға есептілігі аясында қарастырылатын қалабасыларын (мэр) төте сайлаудың кеңінен таралуы атап өтіледі. Жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуындағы мүлде жаңа үдеріс болып табылатын тікелей демократия нысандарын кеңейту туралы да сөз қозғалады. Қазіргі заманғы әлем елдерінде жергілікті өмірдің түрлі мәселелерін шешуге тұрғындардың қатысуын әлдеқайда белсенді және сапалы етуге деген сұраныс қалыптасты. Осы мақсаттарда жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіндегі жариялылық нығайтып, жергілікті референдумдар өткізіледі, халықтық бастамашылық жүзеге асырылады. Сонымен қатар даму үстіндегі өкілеттіктерді субмуниципалдық деңгейге ұсыну талданады. Автор қазіргі заманғы жергілікті өзін-өзі басқаруды әмбебаптандыру үрдісі мақалада келтірілген мысалдармен шектелмейді деп санайды, өйткені белгілі бір дәрежедегі бірегейлендіру өзге салаларда да, мысалы, жаңа жария менеджментті енгізу бағытында, орын алады. Ең бастысы – жергілікті өзін-өзі басқарудың көп реттерде тұрғындарды заманауи демократиялық құндылықтарға баулуда маңызды рөл ойнайтын бүкіл демократиялық саяси жүйенің интегралдық элементі ретінде қарастырылуы.

Жүргізілген зерттеудің негізгі *әдісі* болып салыстырмалы-құқықтық әдіс табылды, себебі жұмыс түрлі шетелдік мемлекеттердің тәжірибесін салыстыру негізінде құрастырылған. Сондай-ақ автор әлеуметтік, жүйелілік және құрылымдық-функционалдық амалдарға жүгінді.

Тірек сөздер: жаһандану, интернационалдандыру, жергілікті өзін-өзі басқару, субсидиарлық принципі, жергілікті өзін-өзі сәйкестендіру, жергілікті билік, муниципалдық кеңес, қалабасы, тікелей демократия, жаңа локализм.

A. Cherkasov: Universalization of Local Self-Governance in the Countries of the Modern World: Major Tendencies.

The present article deals with the recent tendencies in the development of local self-governance in foreign countries making it possible to come to a conclusion concerning its universalization and some general unification of the aims and tasks to be realized by local self-governance. It's argued that local self-governance is becoming an inalienable part of the constitutional mechanism of the modern state turning into the full-fledged constitutional legal institute.

The author analyses the newest legislation of certain foreign countries and points out a tendency of the empowerment of local authorities with the competence to regulate the matters of local importance in the interests of the population. Thereby the understanding of the municipal institutions as first of all political institutions is being fixed, through which the local communities are governing their affairs. As far as the system of local self-governance is concerned, there is a tendency of strengthening of the executive bodies and certain decollectivization of the local decision-making mechanism. The growing popularity of the direct election of mayors is pointed out usually seen in the context of democratization of the whole public power mechanism, the strengthening of the accountability of political institutions to the population. The article also touches on such a recent trend in the development of local self-governance as the widening of the forms of direct democracy. There is a request formed in the countries of the modern world to make the popular participation in the solution of various issues of local life more active and qualitative. To this end the transparency is increased in the activities of local self-governance bodies, local referendums are held and popular initiatives are implemented. The increasing delegation of powers to sub-municipal level is analyzed as well. The author believes that the examples of universalization of local self-governance considered in this article are by no means exhaustive, as there is a certain unification also in other spheres, for example in the introduction of the new public management. The main thing is that local self-governance is increasingly seen as an integral element of the whole democratic political system playing an important role in the introduction of the modern democratic values to the population.

The main method of the conducted research was the comparative legal method, as the study was based on comparing the experience of different foreign countries. The author used sociological, systemic and structural-functional approaches as well.

Key words: globalization, internationalization, local self-governance, subsidiarity principle, local self – identification, local authorities, municipal council, mayor, direct democracy, new localism.

Библиография:

1. Best E., Augustyn M., Lambermont F. Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for Forging EU Citizenship and Identity? Maastricht: EIPA, 2011. – 111 p.

2. The Changing Context of Local Democracy: Role Perception and Behavior of Municipal Councillors / Ed. by H. Heinelt. L.: Routledge. 2015. – 120 p.

3. Citizens' Initiative in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens / Ed. by M. Setälä, Th. Schiller. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012. – 262 p.

4. Disadvantaged by Where You Live?: Neighbourhood Governance in Contemporary Urban Policy / Ed by I. Smith, E. Lepine, M. Taylor. Bristol: Bristol University Press, 2007. – 256 p.

5. The Federal Constitutional Law of 1920 as amended in 1929 as to Law №153/2004, December 30, 2004 // URL:http://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf (04.08.2019).

6. Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces / Ed. by A. Sancton, R. Young. Toronto: University of Toronto Press, 2009. – 544 p.
7. Lidstone D. Assessment of the Municipal Acts of the Provinces and Territories. Vancouver: Federation of Canadian Municipalities, 2004. – 59 p.
8. Local Government Act 1972 // URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C201160_UK/Communication/Statutory_provisions/LocalGovernmentAct1972.pdf (09.08.2019).
9. Local Government Act 1991 // URL: <http://www.irishstatutebook.ie/1991/en/act/pub/0011/index.html>. (02.08.2019).
10. Local Government (Contracts) Act 1997 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/65/contents> (09.08.2019).
11. Local Government Act 2000 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (09.08.2019).
12. Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/28/pdfs/ukpga_20070028_en.pdf (21.08.2019).
13. Localism Act 2011 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> (08.08.2019).
14. Local Government in Europe: The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance / Ed. by C. Panara, M. Varney. L.: Routledge, 2013. – 426 p.
15. Local Government in Europe: Trends and Developments / Ed. by R. Batley, G. Stoker. Houndmills: Macmillan, 1991. – 253 p.
16. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORF-TEXT000000593100> (22.05.2019).
17. Morphet J. Modern Local Government. L.: Sage, 2008. – 200 p.
18. Ontario Municipal Act, 2001 // URL: <http://www.ontario.ca/laws/statute/01m25> (08.08.2019).
19. Redefining the French Republic / Ed. by A. Cole, G. Raymond. Manchester: Manchester University Press, 2006. – 179 p.
20. Silva N.S., Syrett S. Governing Lisbon: Evolving Forms of City Government // International Journal of Urban and Regional Research. Chichester, 2006. Vol. 30. Issue 1. – P. 98-119.
21. Stevens A. English Mayors // URL: <http://www.citymayors.com/mayors/british-mayors.html> (12.5.2019).
22. Stewart J. Democracy and Local Government // Reinventing Democracy / Ed. by P. Hist, S. Khilnani. Oxford: Blackwell Publishers, 1996. P. 39 – 56.
23. Transforming Local Political Leadership / Ed. by R. Berg, N. Rao Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005. – 235 p.
24. Vetter A. Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe? Lanham: Lexington Books, 2007. – 223 p.

К ВОПРОСУ О НАЛИЧИИ ПРЕЦЕДЕНТНОГО ПРАВА ВО ФРАНЦУЗСКОМ ПРАВОСУДИИ



Т.Е. КАУДЫРОВ,
д.ю.н., профессор, член
Высшего Судебного Совета
Республики Казахстан
(г. Нур-Султан)



М.А. ШАКЕНОВ,
к.ю.н., главный научный
сотрудник Академии
правосудия при Верховном
Суде Республики Казахстан
(г. Нур-Султан)

Статья посвящена проблемам прецедентного права. Качественным показателем новизны данной статьи является ее междисциплинарная направленность, что проявляется в охвате различных отраслей правосудия. Особенностью проведенного исследования также можно назвать применение сравнительно-правовой методологии. *Объектом изучения* статьи является французское правосудие, предметом – конкретные правовые акты судов различных инстанций и правоотношения, обусловленные французским процессуальным законодательством. *Цель* статьи – выявить или опровергнуть наличие существенных проявлений прецедентного права во французской правовой системе. *Задачами исследования* были определены: 1) раскрыть существующие проблемы в понимании прецедентного права; 2) определить методологические критерии оценки проведенного исследования; 3) провести эмпирический анализ конкретных правовых актов; 4) сформулировать выводы и предложения для практического внедрения. В статье затронуты все сферы французского правосудия: суды общей юрисдикции, административные суды, трибунал по конфликтам, конституционный совет. *Методологической базой* проведенного исследования было определено эмпирическое рассмотрение конкретных судебных решений. Авторы приходят к *выводу* о том, что несмотря на отсутствие прямых запретов на отсылку в судебном акте на предшествующие правоприменительные акты, французские правоприменители делают это довольно редко. Тем не менее, значение таких предшествующих актов нельзя недооценивать. Эти акты зачастую формируют недостающий правовой материал, а в отдельных случаях становятся шаблоном примером применения той или иной законодательной нормы. Кроме того, примеры цитирова-

ния более ранних решений можно найти во всех отраслях правосудия и деятельности отдельных квазисудебных органов. На основе анализа открытых электронных правовых ресурсов сформулированы предложения по совершенствованию ведения аналогичных баз данных в Республике Казахстан.

Ключевые слова: прецедент, прецедентное право, французская судебная система, французская правовая система, электронные правовые базы данных, судебное решение, суды общей юрисдикции, административные суды, трибунал по конфликтам, конституционный совет.

Теоретические основания и проблемы в понимании прецедентного права

Одной из популярных тем казахстанской правовой науки в настоящее время является вопрос если не о формировании прецедентного права, то по крайней мере о внедрении элементов этого права в Республике Казахстан. Важно отметить, что «прецедентное право» как правовая категория не достаточно разработана в юридической доктрине и поэтому требует определённых пояснений. Прецедентное право может рассматриваться как: 1) правовая система, в которой источником права признается прецедент; 2) совокупность положений, вытекающих из конкретных прецедентов. Прецедент при этом становится явлением первичным, определяющим содержание прецедентного права. В правовой доктрине стран постсоветского пространства прецедент рассматривается одним из видов источника права. При этом в большинстве учебников и учебных пособий указывают на «юридический прецедент» как источник права.¹ Он подразделяется на судебный и административный. Последний, равно как и судебный прецедент, отображает некое решение по конкретному делу, которое становится примером для разрешения аналогичных ситуаций, с той лишь разницей, что в случае с административным прецедентом правоприменительным субъектом выступает орган исполнительной власти или местного самоуправления.

«Источник права» в формально-юридическом значении означает некий официальный или схожий с ним по значению, ресурс, из которого можно «черпать» нормы права. Для категории «источник права» ключевым показателем является степень формальной определенности правил поведения. Зачастую такие «ресурсы» подразделяют на официальные и неофициальные, в зависимости от возможности использовать их в правоприменительной практике. Возможность использования или другими словами «официальность» того или иного источника, по-видимому, определяется возможностью прямой ссылки на него. Ссылка же может быть и косвенной, и скрытой. В первом

¹Булгакова Д.А. Теория государства и права. Учебное пособие. Алматы: Юридическая литература, 2006. С. 62; Ибраева А.С. Теория государства и права. Курс лекций. Алматы: Казахский Национальный Университет им. аль-Фараби, 2008. С. 92; Общая теория государства и права: учебник / под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. С. 139; Бибило В.Н. Теория государства и права. Минск: Право и экономика, 2015. С. 112; Теория государства и права: Курс лекций / Сост. А.У. Бейсенова. Алматы: НИЦ КОУ, 2011. С. 81.

случае это происходит, если ссылаются не для утверждения наличия нормы права, а для легитимации принятого решения.² Во втором случае ссылки на конкретное решение нет, но есть указание на правовой обычай или судебную практику.³

Кэтрин Эллиот и Френсис Куин в учебнике по основам английского права, отмечая множественность подходов при определении категории «источник права», дают ему следующую трактовку – источником права являются средства, в результате использования которых право обретает свое существование. Таковыми для английской правовой системы будут: прецедентное право (case law), акты парламента, судебная интерпретация законодательства, делегированное правотворчество (подзаконное правотворчество), европейское право, обычай, справедливость (право справедливости), договоры.⁴

Список источников права несколько различается у Гэллесли А. это «английская правовая система»,⁵ у Уайлд Ч. и Уэйнстэйна С. – «английское право»⁶ и у Дарбише П. – «английская правовая система»,⁷ однако в каждой из этих позиций прецедентное право и судебная интерпретация законодательства разграничиваются. В английской правовой культуре официальная интерпретация является неотъемлемым атрибутом судебной практики, о чем можно судить в частности по тому, как Адамс Дж. и Браунсфорд Р. в своей книге «Понимание права» разбили общий раздел «Судебное право» на две части – глава 1 «Законодательная интерпретация» и глава 2 «Развитие прецедентного права».⁸ Таким образом, конкретные решения, составляющие основу общего права, не принято смешивать с правилами интерпретации права, даже при том условии, что в большинстве своем последние были продуктом прецедентного права, т.е. сформулированы при конкретном разрешении спорных дел.

Концептуально границы судебного усмотрения и потенциального правотворчества непосредственно увязаны с широтой возможности толкования права. Профессор Белых В.С. отмечает одну из возможных причин такой широкой интерпретации права английскими правоприменителями следующим образом: «... Английские суды часто обосновывают свои решения ссылками на разумного человека, разумную заботливость, разумные цели. При такой неопределенности в формулировках у суда всегда имеются достаточные основания для обоснования любого принятого решения с учетом разумной заботливости честного человека. В итоге это приводит к расширению судебного усмотрения...».⁹ Примерно такая же позиция озвучена

² Головкин Л.В. Судебный прецедент как ненормативный способ легитимации судебных решений // Вестник гражданского права, № 6, 2010. С. 6-34.

³ Коновалова Н. Обычай делового оборота – убеждающий аргумент в суде // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/57430-obyuchaj-delovogo-oborota-ubezhdayushhij-argument-sude>. Здесь и далее материалы из Интернета приводятся по состоянию на 10.05.2019 г.

⁴ Elliott C., Quinn F. English legal system. Eighteenth ed. New York: Pearson Educational Limited, 2017. P. 13.

⁵ Gillespie A. English legal system. Second ed. Oxford, 2009. P. 22, 36-41.

⁶ Wild C., Weinstein S. English law. Seventeenth ed. Edinburgh, 2013. P. 38-43.

⁷ Darbyshire P. English legal system. Seventh ed. London: Sweet & Maxwell, 2007. P. 14-31.

⁸ Adams J., Brownsword R. Understanding law. London: Sweet & Maxwell, 2006. P. 86-153.

⁹ Концепция руководства по применению принципов и норм права Англии и Уэльса Судом Международного финансового центра «Астана». Астана, КазГЮУ, 2016. С. 34.

Марковым П.В., который вместе с тем, анализируя вопросы судебного усмотрения, также обращает внимание и на технический вопрос различия в логическом построении решений – «... В странах континентальной Европы решения напоминают классическую схему силлогизма: «общая норма (большая посылка) – факты (меньшая посылка) – вывод». Схема изложения прецедентов выглядит более сложной: «изложение фактов – выявление спорного момента – изучение решений по аналогичным делам (данный этап подразумевает выявление *ratio decidendi* в каждом из рассматриваемых прецедентов, что также представляет собой непростую задачу) – выбор прецедентов, на основе которых можно решить дело». Нетрудно заметить, что при использовании второй схемы суд обладает широкой свободой усмотрения, особенно при выборе прецедентов...».¹⁰

Считаем важным также отметить и частое смешение понятий прецедента и судебной практики. Здесь уместно привести аргументы профессора Марченко М.Н. который, признавая схожесть этих феноменов, подчеркивает их различия: 1. Судебная практика – широкая категория, которая имеет по меньшей степени два значения: а) процесс не только правоприменительный, но также включающий в себя выработку неких «правоположений», абстрактных правовых позиций суда; б) результат выработки правовых позиций суда в виде конкретных правил общего характера. 2. Прецедент же, в свою очередь, олицетворяет всегда лишь «результат».¹¹ Можно отметить также, что, как правило, «практика» подразумевает многочисленность (здесь можно провести аналогию с правовым обычаем). В подтверждение этого семантического нюанса отметим, что в Казахстане судьи при разъяснении принятого решения, в случаях ссылки на судебную практику, не приводят конкретные предшествовавшие решения, акцентируя при этом на устоявшемся характере той или иной правовой позиции.

Как видно из приведённого, вопрос о степени «официальности», равно как и о степени формальной определенности правил поведения в том или ином источнике права до конца не разрешен.

Методологические предпосылки

В настоящее время при оценке роли прецедента в странах романо-германской правовой семьи часто используют нечеткие теоретические конструкции, например, такие как «вторичный источник»,¹² «фактический источник».¹³ Причина тому – господствовавшее в советское время мнение, что прецедент как источник права не свойственен для романо-германской правовой системы. В данной статье будет

¹⁰Марков П.В. Условия осуществления судебного усмотрения в странах континентальной и англосаксонской правовой семьи // Юридические исследования, 2012, № 4, С. 93.

¹¹Марченко М.Н. Сравнительное правоведение: учебник. М.: Проспект, 2016. С. 458.

¹²Сравнительное правоведение: учебное пособие/ под ред. Е.Е. Амплеевой, И.Л. Честнова. – СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. С. 63.

¹³Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): Учебник/ под ред. В.А. Туманова. М.: Юристъ, 2003. С. 163.

проведена верификация данного суждения на основе эмпирического анализа некоторых актов французских судов различных инстанций.

Методологической основой исследования выбран эмпирический подход. Основным информационным ресурсом исследования, обеспечивающим получение практических данных, была избрана функционирующая в настоящее время официальная правовая онлайн база «www.legifrance.gouv.fr», в которой объединены нормативные правовые акты (законодательные и подзаконные) и практически все решения судов (к сожалению, решения судов первой инстанции общей юрисдикции не доступны). Надо заметить, что доктринальный подход к судебным решениям таков, что их не просто учитывают, но активно цитируют и анализируют.¹⁴ При этом, могут быть даны четкие инструкции по изучению судебных актов: предварительный анализ предпосылок спора, итоги, последствия, правовая позиция, повлекшая к принятию того или иного решения.¹⁵ Зачастую термин «Jurisprudence» означает не только всю юридическую науку, но и имеет более узкое значение «судебная практика».¹⁶ Еще одним нюансом данной базы является то, что в отличии от казахстанского аналога – базы судебных актов на официальном сайте Верховного Суда Республики Казахстан – во французской базе решения судов размещаются не сугубо механически, а лишь после соответствующей обработки. К примеру, участники процесса, как правило, не указываются по именам и фамилиям. Кроме этого, в конце судебного акта зачастую дается краткий анализ обстоятельств дела и принятого по нему решения.

Базовые положения французского права

Выбор для исследования именно французской правовой системы был обусловлен тем, что она – одна из системообразующих национальных правовых систем романо-германской правовой семьи. Французское законодательство во многом сформировало современные принципы построения континентальной правовой системы. С точки зрения государственного строительства Франция является страной, в которой зародилась идея разделения властей в современной интерпретации. Именно к доктрине разделения властей апеллируют радикальные противники прецедентного права, несмотря на наличие позиций, ставивших данную аргументацию под сомнение.¹⁷

Исследователи французского процессуального права Довгерт А. и Захватаев В. отмечают, что теоретически решения французских судов не являются источниками права. Более того, статья 5 Гражданского кодекса Франции прямо запрещает судьям

¹⁴Gallet J-L., Nicolas H. La procédure d'élévation de conflit. Le conflit positif // URL:http://www.tribunal-conflits.fr/documents/Actualites/La_procedure_de_conflit.pdf (25.07.2019).

¹⁵Almeida P.W., Boechat P. French legal methodology/methodologie juridique Francaise/metodologia juridica Francesa // *Quaestio iuris* (1807-8389), 10 (2), 2017. P. 967.

¹⁶Французско-русский | Русско-французский словарь. 2-е изд. М.: ВАКО, 2016. С. 221.

¹⁷Марченко М.Н. Источники права: учеб. пособие. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 386-388; Тлембаева Ж.У. О правовой природе нормативных постановлений Верховного Суда РК и возможности отнесения их к актам прецедентного права // <http://www.zakon.kz/4810673-o-pravovojj-prirode-normativnykh.html> (25.07.2019).

«разрешать находящиеся в их производстве дела путем вынесения общих и нормативных постановлений», т.е. постановлений, которые образуют нормы права. Тем не менее, в действительности судебная практика оказывает существенное влияние на правоприменительную деятельность, в том числе на применение процессуальных норм. В части последних это особенно относится к постановлениям второй палаты Кассационного суда, на рассмотрение которой передаются, как правило, те кассационные жалобы, где возбуждаются спорные вопросы, связанные с применением процессуального права.¹⁸

Основными источниками права, на которые опираются французские суды при отправлении правосудия, без сомнения, являются нормативные правовые акты. Вместе с тем, как отмечают Довгерт А. и Захватаев В. «...к источникам права относятся также нормативные акты Европейского Союза, которые, как правило, подлежат непосредственному применению как во Франции, так и во всех остальных странах, являющихся его членами. К таким нормативным актам относятся договоры (которые составляют регулятивную основу Союза), акты, принимаемые Советом или Комиссией Европейского Союза на основе упомянутых договоров (регламенты, директивы, решения, заключения и т.п.). Имеют определенное применение и международные правовые обычаи (например, право народов на самоопределение). Относятся к источникам процессуального права и решения Суда юстиции стран Европейского содружества (*Cour de justice des Communautés européennes*), где затрагиваются процессуальные вопросы, особенно в части, касающейся интерпретации процессуальных правил, установленных соответствующими международными договорами...».¹⁹ В качестве непосредственного примера использования актов международных судебных инстанций французскими судами, можно привести дело №: 15/06719 от 19 января 2016 года,²⁰ в котором дается ссылка на решение суда Европейского Сообщества от 17 июня 1990 г.

Указанная позиция во многом близка с оценкой данной Захаровой М.В., которая, на наш взгляд, несколько усиливает значение национальных судебных инстанций – «...Данный судебный орган (Европейский суд – *К.Т. и Ш.М.*), наряду с высшими судебными инстанциями самой Франции, вносит посильную лепту в дело конвергации базовых для европейского континента правовых сообществ: континентального и англосаксонского...».²¹ Данный исследователь четко разграничивает континентально-европейский стиль правового мышления, которому свойственен внешний по отношению к социальной среде способ правообразования (как правило, законода-

¹⁸Новый Гражданский процессуальный кодекс Франции / Пер. с франц. В. Захватаев / Предисловие: А. Довгерт, В. Захватаев / Отв. ред. А. Довгерт. К., 2004. С. 25.

¹⁹ Там же.

²⁰Tribunal de grande instance de Versailles, 19 janvier 2016, 15/06719 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000032271712&fastReqId=1371281195&fastPos=3> (25.07.2019).

²¹Захарова М.В. Французская правовая система: проблемы теории. Дис. на соискание уч. степени д.ю.н. М., 2015. С. 286.

²²Захарова М.В. Французская правовая система: теоретический анализ. Монография. М.: ПРОСПЕКТ, 2015. – С. 20.

тельный), от англосаксонского, который базируется на константах социального позитивизма и в котором процесс правообразования носит в первую очередь судебный характер,²² но ею приводятся также очевидные примеры конвергенции правовых систем и, в частности, Французской.²³

Конвергенция как объективный феномен сближения правовых систем свойственен правовому развитию цивилизации и признается в этом свойстве в теории сравнительного правоведения.²⁴ Но вместе с тем, не только внешние экономические, торговые и культурные связи между странами обуславливают данный процесс. Порой нехватка или недочеты правовой регламентации в той или иной стране могут способствовать развитию не свойственных общедоктринальному представлению подходов к решению тех или иных практических обстоятельств. В работе по исследованию прецедента в налоговом праве зарубежных стран Золоторева А.Б. и Шаталов С.С., со ссылкой на работу французского исследователя Lamond Grant, приводят «широко известный» пример, того, что деликтное право во Франции, законодательно представлено пятью короткими статьями Гражданского кодекса. Формально деликтное право сосредоточено в этих статьях, и судебное решение будет юридически неполноценным без ссылки хотя бы на одну из них как на основание решения. Однако существует обширная судебная практика толкования и применения этих статей, и стало обычным делом ссылаться на относящиеся к ним дела для содействия судам в решении последующих дел, даже если в самих судебных решениях более ранние дела не упоминаются. Таким образом, французское деликтное право, пусть не по форме, но по сути, частично создано судьями.²⁵

Более полное объяснение значения доктрины прецедента во Франции дает профессор Головки Л.В. следующим образом: «...Особая ситуация сложилась во французском административном праве, которое, как известно, не было кодифицировано на уровне материально-правовых норм, а формировалось сугубо процессуально – путем появления автономной ветви судебной системы в виде административной юстиции. В результате французские административные судьи оказались в той же ситуации, что и судьи common law, когда наличие судоустройственных и процессуальных норм сопровождалось полным отсутствием норм материально-правовых... Почему же деятельность французских административных судей никак не повлияла на континентальную теорию права? Объяснить это можно лишь тем, что публично-правовая сфера слишком долго оставалась «в тени», не имея того престижа, который имел Гражданский кодекс, а сами представители публично-правовых дисциплин достигли зенита славы (М. Ориу, Л. Дюги, Р. Карре де Мальбер, чуть позже Ж. Ведель) и встали как минимум вровень с цивилистами тогда, когда учение

²³Захарова М.В. Конвергенция и конкуренция правовых систем мира // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2018, № 4 (44), С. 21.

²⁴Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: Издательство НОРМА, 1996. – С.12-13.

²⁵Золоторева А.Б., Шаталов С.С. Роль прецедента в налоговом праве. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. С. 8.

²⁶Головки Л.В. Судебный прецедент как ненормативный способ легитимации судебных решений // Вестник гражданского права, № 6, 2010. С. 30.

об источниках права уже сформировалось...».²⁶ В свою очередь подчеркнем, что основной задачей данной статьи было собрать примеры цитирования в судебных решениях предшествующих судебных актов, не имеющих при этом связи друг с другом в виде пересмотра или апелляции.

Основные отрасли французского правосудия

При анализе решения апелляционного суда Орлеана от 20 декабря 2018 года № 17/028341²⁷ по гражданскому делу, связанному с исполнением договорных обязательств, бросается в глаза ссылка на решение Кассационного суда от 27 февраля 2013 года № 12-15972.²⁸ Юридическое оформление данной ссылки необычно, так как оно было сделано вскользь: после упоминания статьи Гражданского кодекса дано в скобках как уточнение – «более подробно смотрите там то». При этом, следует отметить, что решение кассационной инстанции было схоже не только по правовым вопросам, но также и по предмету спора (поставка электрооборудования). Сделано ли последнее лишь с целью более понятного объяснения сторонам значения статьи Гражданского кодекса в действии или это простое совпадение, не совсем ясно, однако во время исследования подобные ссылки встречались несколько раз.

Еще один интересный пример цитирования решений вышестоящих инстанций можно найти при анализе акта административного суда Парижа № 1602472/6-1 от 12 мая 2017 года.²⁹ Суть спора была связана с разрешением вопроса о признании личных архивов физических лиц публичными. В данном акте можно выделить сразу два занимательных аспекта: 1. Данный акт является в большей степени не правоприменительным (о чем можно судить хотя бы по тому, что его нет в базе www.legifrance.gouv.fr), а правоинтерпретационным. 2. Второй аспект логически вытекает из предыдущего, так как юридическая техника оформления акта своеобразна: хотя в данном акте четко выражены вводная, мотивировочная и резолютивная части, стиль изложения довольно свободный, как если бы это было не решение, а ответное письмо на официальный запрос. Оформление ссылок³⁰ на ранее принятые акты Государственного совета (высшая инстанция административной юстиции – *К.Т. и Ш.М.*) в данном акте своеобразно тем, что ссылки представлены как мнения отдельных лиц, а не как позиции соответствующей судебной инстанции.

²⁷Cour d'appel d'Orléans, 20 décembre 2018, 17/028341 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000037900515&fastReqId=817583818&fastPos=16> (25.07.2019).

²⁸Cour de cassation, civile, Chambre civile 1, 27 février 2013, 12-15.972, Inédit // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000027129130&fastReqId=163135588&fastPos=1> (25.07.2019).

²⁹Les archives de la France Libre sont-elles des archives publiques? // URL: <http://paris.tribunaladministratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Selection-de-decisions-Acces-aux-jugements/Les-archives-de-la-France-Libre-sont-elles-des-archives-publiques>(25.07.2019).

³⁰Conseil d'Etat, Assemblée, 12/04/2002, 238689, publié au recueil Lebon // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008087555&fastReqId=574989797&fastPos=1>; Conseil d'Etat, Assemblée, 16/02/2009, 315499, publié au recueil Lebon // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT00020288753&fastReqId=491527949&fastPos=1> (25.07.2019).

Такое своеобразие является следствием исторической особенности формирования административной юстиции во Франции. Современный Государственный совет как высшая инстанция административного правосудия изначально был создан как консультативный орган, который лишь позднее стал выполнять судебные функции. Консультативные функции Государственного совета между тем не были атрофированы со временем, а наоборот продолжают быть одним из ключевых направлений деятельности данного государственного органа.

Консультирование Государственный совет осуществляет в двух формах: 1) представлением заключений по проектам правовых актов; 2) проведением исследований и подготовкой докладов по вопросам государственного управления. За год совет дает около 2000-2500 обязательных и факультативных консультаций.³¹

Вместе с тем, Государственный совет реализует свои консультативные функции и в сфере отправления правосудия. Так, согласно положению статьи L113-1 Кодекса административной юстиции, административный суд или апелляционный административный суд до вынесения решения по заявлению, поднимающему вопрос о новом законе и/или представляющем серьезную трудность может приостановить дело и обратиться в Государственный совет, который в свою очередь должен дать ответ в течении трех месяцев.

В конкретном же случае с рассматриваемым актом реализуется норма статьи L212-1 Кодекса административной юстиции, а именно: «Помимо своих юрисдикционных функций, административные трибуналы и административные апелляционные суды выполняют консультативные функции». Субъектом обращения в административный суд был апелляционный суд общей юрисдикции для получения предварительного (преюдициального) решения. Здесь следует пояснить, что во Франции есть две системы правосудия: суды общей юрисдикции и административная юстиция. Различие между ними настолько принципиальные, что для разрешения споров о подведомственности функционирует орган «Tribunal des conflits», который называется «паритетным судом», так как в нем одинаковое количество советников Государственного совета и судей Кассационного суда (*высшая инстанция системы судов общей юрисдикции – К.Т. и Ш.М.*).

Трибунал по конфликтам формирует самостоятельную систему правовых позиций, которая заслуживает самостоятельного анализа (пусть даже, если в базе www.legifrance.gouv.fr они объединены с актами судов общей юрисдикции). При рассмотрении актов данной инстанции за последние 30 лет ссылки на предшествующие судебные акты не были обнаружены (*было рассмотрено более 300 актов за период 1990-2018 гг. – К.Т. и Ш.М.*). Однако в более ранних актах, не включенных в современную онлайн базу, есть примеры ссылок трибунала на свои же предыдущие решения. К примеру, 2 декабря 1902 года было принято решение известное как «L'arrêt Société immobilière de Saint-Just», в котором есть упоминания о решениях трибунала по конфликтам от 1889, 1890 и 1894 годов.³²

³¹Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. М: Издательство «СПАРК», 1996. С. 100.

³²L'arrêt Société immobilière de Saint-Just // URL: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2018/03/22/conclusions-romieu-sur-societe-immobiliere-saint-just/> (5.07.2019).

Конституционный совет

Еще одним из государственных органов, формирующих отдельное направление правоприменительной практики, является Конституционный совет Французской Республики. Конечно же, в отличие от судов общей юрисдикции, органы конституционного контроля, как в Казахстане, так и во всем мире более охотно ссылаются на свои предыдущие решения. Поэтому мы убеждены, что анализ деятельности французской модели конституционного совета также будет полезен при исследовании. Отметим, что решения Конституционного совета Франции находятся в открытом доступе, при этом в его решениях, также как и в решениях Конституционного Совета Казахстана, отображаются все необходимые сведения о докладчиках. Таким образом, ситуация на сегодняшний день кардинально отличается от той, что описывается в книге Маклакова В.В.³³

Полагаем необходимым отметить, что французские конституционалисты при составлении интерпретационного правового акта дают перечень правовых документов, которые будут использованы. Среди них можно выделить Регламент от 4 февраля 2010 года о порядке и процедурах, применяемых в Конституционном Совете по приоритетным вопросам конституционности (*Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité*). Этот акт является аналогом казахстанского регламента, утвержденного постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 19 апреля 2002 года N 1.³⁴ Понятно, что такое упоминание не может рассматриваться как подтверждение проявления прецедента, равно как достаточно трудно рассматривать в этом качестве и анализ предшествовавших правовых позиций в решении № 2018-745 QPC от 23 ноября 2018 года.³⁵ В последнем решении анализ предшествовавшего акта был сделан в виду ссылки на него заявителей. Более яркий пример ссылки на свои предыдущие акты можно найти в решение № 2018-749 QPC от 30 ноября 2018 года, а именно: «...В своем решении от 13 января 2011 года, упомянутом выше, Конституционный совет специально рассмотрел положения пункта 2 пункта I статьи L. 442-6 Торгового кодекса в его формулировке, вытекающей из закона 4 августа 2008 года как упоминалось выше. Было провозглашено, что эти положения соответствуют Конституции в обоснованиях и резолютивной части этого решения. Эти положения идентичны тем, которые оспариваются компаниями-заявителями в данном приоритетном вопросе конституционности...».³⁶

³³Малиновский В.А. Конституционные Советы Казахстана и Франции: некоторые грани сравнения // Право и государство. № 2 (59) 2013. – С. 32.

³⁴Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 19 апреля 2002 года N 1 // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/S02000001A>

³⁵Décision 2018-745 QPC – 23 novembre 2018 – M. Thomas T. et autre [Pénalités fiscales pour omission déclarative et sanctions pénales pour fraude fiscale] - Conformité – réserve // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?oldAction=rechJuriConst&idTexte=CONSTEXT000038016808&fastReqId=294026310&fastPos=1>

³⁶Décision 2018-749 QPC – 30 novembre 2018 – Société Interdis et autres [Déséquilibre significatif dans les relations commerciales II] – Conformité // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?oldAction=rechJuriConst&idTexte=CONSTEXT000038016812&fastReqId=1599389702&fastPos=1>

Несмотря на приведённое, нужно отметить, что в решениях Конституционного совета Французской Республики очень редко встречаются ссылки на свои предыдущие акты.

В итоге

Обобщая проведенный анализ, отметим, что французские правоприменители не часто ссылаются на предшествующие акты, даже несмотря на то, что правоприменительные акты во Франции активно изучаются и используются в учебном процессе при подготовке юристов. С другой стороны, в случае необходимости ссылка на предыдущие акты не просто не возбраняется, но порой может стать основой принятого решения.

Можно с определенной долей уверенности утверждать, что для юридического сообщества изучение итоговых решений правоприменительных инстанций имеет большое значение. Культура следования принятым ранее решениям создает фундамент для формирования предсказуемой и прозрачной судебной практики. Одним из оснований обращения в Европейский Суд по правам человека является нарушение принципа правовой определенности. При этом, данный принцип важен не только в сфере защиты прав человека, но и для формирования привлекательного инвестиционного климата. Консервативность в мотивировочных частях судебных актов в совокупности с предсказуемыми решениями по существу споров должны способствовать установлению идеи правовой определенности.³⁷

Ведение базы судебных актов является сложной задачей ввиду большого количества актов, которое к тому же практически ежеминутно пополняется. Кроме того, несмотря на кажущуюся легкость систематизации судебных актов в рамках специализации суда, который принял данный акт, на самом деле дальнейшая спецификация становится сложной задачей в виду большого количества комплексных дел, охватывающих различные категории правовых отношений. Проиллюстрируем это на примере Казахстана. С 2014 года был запущен сервис «Судебный кабинет» и создана единая автоматизированная информационно-аналитическая система судебных органов Республики Казахстан в дальнейшем АИАС «Төрелік». После синхронизации АИАС «Төрелік» с сервисом «Е-архив» стало возможным создание открытого доступа к итоговым решениям по отдельным делам.

Данная база (изначально называвшаяся «Новый банк судебных актов»), а в настоящее время «Банк судебных актов») в отличии от судебного кабинета не требует авторизации, однако предоставляет доступ не ко всем судебным актам, а только, как было уже упомянуто выше, итоговым актам (решения, приговоры, постановления по административным делам) и лишь по делам, которые не были признаны в ходе судебного рассмотрения закрытыми. К сожалению, можно отметить, что в базе на самом деле не размещаются все акты даже в указанном объеме – к примеру, по

³⁷С данной позицией не согласен проф. Головки Л.В., считая, что прецедент не способствует установлению «единообразия судебной практики» и реализации принципа правовой определенности. См. Головки Л.В. Судебный прецедент как ненормативный способ легитимации судебных решений // Вестник гражданского права, № 6, 2010. С. 6-34.

уголовным делам при выборе категории дел невозможно выбрать первые шесть составов (если логику отсутствия некоторых составов преступлений можно объяснить характером преступлений, а также возможным отсутствием судебной практики, то отсутствие информации по категории «убийство» не совсем понятна), кроме того существует практика изъятия тех или иных актов, ставших предметом «жаркого» обсуждения со стороны общественности.

Как было отмечено выше судебные решения первой инстанции не размещаются в правовой базе данных *legifrance*, что по-видимому является следствием предварительной аналитической обработки судебных актов, размещающихся в данном информационном ресурсе. И еще раз подчеркнем, что французская модель информационно-правовой базы предусматривает совместное размещение как нормативных правовых актов, так и судебных актов.

Таким образом, казахстанской правовой системе можно порекомендовать заимствовать французский опыт формирования базы судебных актов в части проведения анализа судебных решений и необходимой модификации до их фактического размещения в базу.

Т.Е. Қаудыров, М.А. Шакенов: Француз сот төрелігінде прецеденттік құқықтың болу мәселесі жөнінде.

Мақала прецеденттік құқық мәселелеріне арналған. Осы мақаланың *жаңалығының* сапалық көрсеткіші оның пәнаралық бағыттылығы болып табылады, ол сот төрелігінің түрлі салаларының кеңінен қамтылуынан көрініс береді. Жүргізілген зерттеудің маңызды ерекшелігі ретінде салыстырмалы-құқықтық әдістеменің қолданылуын атауға болады. Мақаланың зерттеу *объектісі* француздық сот төрелігі болып табылады, ал *пәні* – түрлі соттардың нақты құқықтық актілері және француздық процессуалдық заңнамадан туындайтын құқықтық қатынастар. Осы мақаланың *мақсаты* – француз құқықтық жүйесінде прецеденттік құқықтың елеулі көріністерінің болуын анықтау немесе жоққа шығару. Зерттеудің *міндеттері* ретінде мыналар анықталды: 1) прецеденттік құқықты түйсінудегі проблемаларды ашу; 2) жүргізілген зерттеуді бағалаудың әдіснамалық критерилерін анықтау; 3) нақты құқықтық актілерге эмпирикалық талдау жасау; 4) қорытындылар мен тәжірибеге енгізуге арналған ұсыныстарды тұжырымдау. Мақалада француз сот төрелігінің барлық салалары қамтылды: жалпы юрисдикциядағы соттар, әкімшілік соттар, қақтығыстар трибуналы, конституциялық кеңес. Жүргізілген зерттеудің *әдістемелік* негізі ретінде нақты сот шешімдерін эмпирикалық талдау айқындалды. Авторлар сот актісінде алдыңғы құқық қолдану актілеріне сілтеме жасауға тікелей тыйымдардың болмауына қарамастан, француз құқық қолданушылары бұл әрекетті сирек жасайды деген *қорытынды* жасайды. Дегенмен, мұндай актілердің маңыздылығын бағаламауға болмайды. Көбінесе бұл актілер жетіспейтін құқықтық материалды құрайды, ал кейбір жағдайларда белгілі бір заңнамалық норманы қолданудың шаблондық үлгісі болып танылады. Сонымен қатар, бұрын қабылданған шешімдерге сілтеме жасау мысалдарын сот төрелігінің барлық салаларында және жекелеген квази-сот органдарының қызметінде кездестіруге болады. Авторлар Франциядағы ашық электрондық

құқықтық ресурстарды талдау негізінде Қазақстан Республикасында ұқсас деректер қорын жүргізуді жетілдіру жөнінде ұсыныстар тұжырымдайды.

Тірек сөздер: прецедент, прецеденттік құқық, француз сот жүйесі, француз құқықтық жүйесі, электрондық құқықтық деректер базасы, сот шешімі, жалпы юрисдикция соттары, әкімшілік соттар, қақтығыс трибуналы, конституциялық кеңес.

T.E. Kaudyrov, M.A. Shakenov: The Question of the Presence in the French Case Law Justice.

The article is devoted to case law issues. A qualitative indicator of the novelty of this article is its interdisciplinary focus, which is manifested in the wide coverage of various branches of justice. A significant feature of the study can also be called the use of comparative legal methodology. The object of the study of this article is French justice, the subject is the specific legal acts of courts of various instances and legal relations arising from French procedural legislation. The purpose of this article is to identify or disprove the existence of significant manifestations of case law in the French legal system. The objectives of the study were: 1) to reveal the existing problems in the understanding of case law, 2) to determine the methodological criteria for evaluating the study, 3) to conduct an empirical analysis of the specific legal acts, 4) to formulate conclusions and suggestions for practical implementation. The article covered all areas of French justice: courts of general jurisdiction, administrative courts, the Tribunal for conflicts, and the Constitutional Council. In the introductory part, the article discusses the theoretical problems of sources of law. The methodological basis of the study was determined as empirical consideration of specific court decisions. The authors conclude that despite the absence of any direct prohibitions in a judicial act to refer to previous law enforcement acts, French law enforcers do this quite rarely. Nevertheless, the significance of such previous acts cannot be underestimated, these acts often form the missing legal material, and in some cases become templates for the application of a particular legislative norm. In addition, citing examples of earlier decisions can be found in all branches of justice and in the activities of particular quasi-judicial bodies. On the basis of analysis of open electronic legal resources, the authors formulated the proposals for improving the maintenance of similar databases in the Republic of Kazakhstan.

Keywords: precedent, case law, French judicial system, French legal system, electronic legal databases, court decision, courts of general jurisdiction, administrative courts, tribunal for conflicts, constitutional council.

Библиография:

1. Булгакова Д.А. Теория государства и права. Учебное пособие. Алматы: Юридическая литература, 2006. – 99 с.
2. Ибраева А.С. Теория государства и права. Курс лекций. Алматы: Казахский Национальный Университет им. аль-Фараби, 2008. – 128 с.

3. Общая теория государства и права: учебник / под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. – 392 с.
4. Бибило В.Н. Теория государства и права. Минск: Право и экономика, 2015. – 206 с.
5. Теория государства и права: Курс лекций / Сост. А.У. Бейсенова. Алматы: НИЦ КОУ, 2011. – 148 с.
6. Головкин Л.В. Судебный прецедент как ненормативный способ легитимации судебных решений // Вестник гражданского права, № 6, 2010. – С. 6-34.
7. Коновалова Н. Обычай делового оборота – убеждающий аргумент в суде // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/57430-obyčaj-delovogo-oborota-ubezhdayushhij-argument-sude> (25.07.2019).
8. Elliott C., Quinn F. English legal system. Eighteenth ed. New York: Pearson Educational Limited, 2017. – 750 p.
9. Gillespie A. English legal system. Second ed. Oxford, 2009. – 557 p.
10. Wild C., Weinstein S. English law. Seventeenth ed. Edinburgh, 2013. – 975 p.
11. Darbyshire P. English legal system. Seventh ed. London: Sweet & Maxwell, 2007. – 165 p.
12. Adams J., Brownsword R. Understanding law. London: Sweet & Maxwell, 2006. – 335 p.
13. Almeida P.W., Boechat P. French legal methodology/methodologie juridique Francaise/metodologia juridica Francesa // Quaestio iuris (1807-8389), 10 (2), 2017. – P. 955-971.
14. Концепция руководства по применению принципов и норм права Англии и Уэльса Судом Международного финансового центра «Астана». Астана, КазГЮУ, 2016. – 40 с.
15. Марков П.В. Условия осуществления судебного усмотрения в странах континентальной и англосаксонской правовой семьи // Юридические исследования, 2012, № 4. – С. 73-107.
16. Марченко М.Н. Сравнительное правоведение: учебник. М.: Проспект, 2016. – 784 с.
17. Сравнительное правоведение: учебное пособие / под ред. Е.Е. Амплеевой, И.Л. Честнова. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. – 104 с.
18. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): Учебник / под ред. В.А. Туманова. М.: Юристъ, 2003. – 448 с.
19. Gallet J-L., Nicolas H. La procédure d'élévation de conflit. Le conflit positif // URL: http://www.tribunal-conflits.fr/documents/Actualites/La_procedure_de_conflit.pdf (25.07.2019).
20. Французско-русский | Русско-французский словарь. 2-е изд. М.: ВАКО, 2016. – 864 с.
21. Марченко М.Н. Источники права: учеб. пособие. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 760 с.
22. Глембаева Ж.У. О правовой природе нормативных постановлений Верховного Суда РК и возможности отнесения их к актам прецедентного права // URL: <http://www.zakon.kz/4810673-o-pravovojj-prirode-normativnykh.html> (25.07.2019).

23. Новый Гражданский процессуальный кодекс Франции / Пер. с франц. В. Захватаев / Предисловие: А. Довгерт, В. Захватаев / Отв. ред. А. Довгерт. К., 2004. – 544 с.
24. Tribunal de grande instance de Versailles, 19 janvier 2016, 15/06719 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000032271712&fastReqId=1371281195&fastPos=3> (25.07.2019).
25. Захарова М.В. Французская правовая система: проблемы теории. Дис. на соискание уч. степени д.ю.н. М., 2015. – 338 с.
26. Захарова М.В. Французская правовая система: теоретический анализ. Монография. М., ПРОСПЕКТ, 2015. – 284 с.
27. Захарова М.В. Конвергенция и конкуренция правовых систем мира // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2018, N 4 (44). – С. 19-27.
28. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: Издательство НОРМА, 1996. – 432 с.
29. Золоторева А.Б., Шаталов С.С. Роль прецедентов в налоговом праве. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. – 146 с.
30. Cour d'appel d'Orléans, 20 décembre 2018, 17/028341 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000037900515&fastReqId=817583818&fastPos=16> (25.07.2019).
31. Cour de cassation, civile, Chambre civile 1, 27 février 2013, 12-15.972, Inédit // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000027129130&fastReqId=163135588&fastPos=1> (25.07.2019).
32. Les archives de la France Libre sont-elles des archives publiques? // URL: <http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Selection-de-decisions-Acces-aux-jugements/Les-archives-de-la-France-Libre-sont-elles-des-archives-publiques> (25.07.2019).
33. Conseil d'Etat, Assemblée, 12/04/2002, 238689, publié au recueil Lebon // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=SETATEXT000008087555&fastReqId=574989797&fastPos=1> (25.07.2019).
34. Conseil d'Etat, Assemblée, 16/02/2009, 315499, publié au recueil Lebon // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=SETATEXT000020288753&fastReqId=491527949&fastPos=1> (25.07.2019).
35. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. М.: Издательство «СПАРК», 1996. – 229 с.
36. L'arrêt Société immobilière de Saint-Just // URL: [https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2018/03/22/conclusions-romieu-sur-societe-immobiliere-saint-just/\(25.07.2019\)](https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2018/03/22/conclusions-romieu-sur-societe-immobiliere-saint-just/(25.07.2019)).
37. Малиновский В.А. Конституционные Советы Казахстана и Франции: некоторые грани сравнения // Право и государство. № 2 (59) 2013. – С. 28-32.
38. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 19 апреля 2002 года N 1 // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/S02000001A_ (10.01.2019).
39. Décision 2018-745 QPC – 23 novembre 2018 – M. Thomas T. et autre [Pénalités fiscales pour omission déclarative et sanctions pénales pour fraude fiscale] – Conformité – réserve // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?oldAction=rechJuriConst&idTexte=CONSTEXT000038016808&fastReqId=294026310&fastPos=1> (25.07.2019).

40. Décision 2018-749 QPC – 30 novembre 2018 – Société Interdis et autres [Déséquilibre significatif dans les relations commerciales II] – Conformité // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?oldAction=rechJuriConst&idTexte=CONSTEXT000038016812&fastReqId=1599389702&fastPos=1> (25.07.2019).

References (transliterated):

1. Bulgakova D.A. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnoe posobie. Almaty: Yuridicheskaya literatura, 2006. – 99 s.
2. Ibraeva A.S. Teoriya gosudarstva i prava. Kurs lekciy. Almaty: Kazahskij Nacional'nyj Universitet im. Al'-Farabi, 2008. – 128 s.
3. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: uchebnyk / pod red. S.Yu. Naumova, A.S. Mordovca, T.V. Kasaevoy. Saratov: Saratovskij social'no-ekonomicheskij institut (filial) REU im. G.V. Plekhanova, 2018. – 392 s.
4. Bibilo V.N. Teoriya gosudarstva i prava. Minsk: Pravo i ekonomika, 2015. – 206 s.
5. Teoriya gosudarstva i prava: Kurs lekciy / Sost. A.U. Bejsenova. Almaty: NIC KOU, 2011. – 148 s.
6. Golovko L.V. Sudebnyj precedent kak nenormativnyj sposob legitimacii sudebnyh reshenij // Vestnik grazhdanskogo prava, № 6, 2010. – S. 6-34.
7. Konovalova N. Obychaj delovogo oborota – ubezhdayushchij argument v sude // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/57430-obychaj-delovogo-oborota-ubezhdayushhij-argument-sude> (25.07.2019).
8. Elliott C., Quinn F. English legal system. Eighteenth ed. New York: Pearson Educational Limited, 2017. – 750 p.
9. Gillespie A. English legal system. Second ed. Oxford, 2009. – 557 p.
10. Wild C., Weinstein S. English law. Seventeenth ed. Edinburgh, 2013. – 975 p.
11. Darbyshire P. English legal system. Seventh ed. London: Sweet & Maxwell, 2007. – 165 p.
12. Adams J., Brownsword R. Understanding law. London: Sweet & Maxwell, 2006. – 335 p.
13. Almeida P.W., Boechat P. French legal methodology/methodologie juridique Francaise/metodologia juridica Francesa // Quaestio iuris (1807-8389), 10 (2), 2017. – P. 955-971.
14. Koncepciya rukovodstva po primeneniyu principov i norm prava Anglii i Uel'sa Sudom Mezhdunarodnogo finansovogo centra «Astana». Astana, KazGYUU, 2016. – 40 s.
15. Markov P.V. Usloviya osushchestvleniya sudebnogo usmotreniya v stranah kontinental'noj i anglosaksonskoj pravovoj sem'i // Yuridicheskie issledovaniya, 2012, № 4, S. 73 – 107.
16. Marchenko M.N. Sravnitel'noe pravovedenie: uchebnyk. – M.: Prospekt, 2016. – 784 s.
17. Sravnitel'noe pravovedenie: uchebnoe posobie/ pod red. E.E. Ampleevoy, I.L. Chestnova. – SPb.: Sankt-Peterburgskij yuridicheskij institut (filial) Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii, 2017. – 104 s.
18. Saidov A.H. Sravnitel'noe pravovedenie (osnovnye pravovye sistemy sovremennosti): Uchebnyk / pod red. V.A. Tumanova. – M.: Yurist", 2003. – 448 s.
19. Gallet J-L., Nicolas H. La procédure d'élévation de conflit. Le conflit positif // URL:

http://www.tribunal-conflits.fr/documents/Actualites/La_procedure_de_conflit.pdf (25.07.2019).

20. Francuzsko-russkij | Russko-francuzskij slovar'. 2-e izd. M.: VAKO, 2016. – 864 s.

21. Marchenko M.N. Istochniki prava: ucheb. posobie. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2005. – 760 s.

22. Tlembaeva Zh.U. O pravovoj prirode normativnyh postanovlenij Verhovnogo Suda RK i vozmozhnosti otneseniya ih k aktam precedentnogo prava // URL: <http://www.zakon.kz/4810673-o-pravovojj-prirode-normativnykh.html> (25.07.2019).

23. Novyj Grazhdanskij processual'nyj kodeks Francii / Per. s franc. V. Zahvataev / Predislovie: A. Dovgert, V. Zahvataev / Otv. red. A. Dovgert. K., 2004. – 544 s.

24. Tribunal de grande instance de Versailles, 19 janvier 2016, 15/06719 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000032271712&fastReqId=1371281195&fastPos=3> (25.07.2019).

25. Zaharova M.V. Francuzskaya pravovaya sistema: problemy teorii. Dis. na soiskanie uch. stepeni d.yu.n. M., 2015. – 338 s.

26. Zaharova M.V. Francuzskaya pravovaya sistema: teoreticheskij analiz. Monografiya. M., PROSPEKT, 2015. – 284 s.

27. Zaharova M.V. Konvergenciya i konkurenciya pravovyh sistem mira // Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii, 2018, N 4 (44). – S. 19-27.

28. Tihomirov Yu.A. Kurs sravnitel'nogo pravovedeniya. M.: Izdatel'stvo NORMA, 1996. – 432 c.

29. Zolotoreva A.B., Shatalov S.S. Rol' precedentav nalogovom prave. M.: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS, 2014. – 146 c.

30. Cour d'appel d'Orléans, 20 décembre 2018, 17/028341 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000037900515&fastReqId=817583818&fastPos=16> (25.07.2019).

31. Cour de cassation, civile, Chambre civile 1, 27 février 2013, 12-15.972, Inédit // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000027129130&fastReqId=163135588&fastPos=1> (25.07.2019).

32. Les archives de la France Libre sont-elles des archives publiques? // URL: <http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Selection-de-decisions-Acces-aux-jugements/Les-archives-de-la-France-Libre-sont-elles-des-archives-publiques> (25.07.2019).

33. Conseil d'Etat, Assemblée, 12/04/2002, 238689, publié au recueil Lebon // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008087555&fastReqId=574989797&fastPos=1> (25.07.2019).

34. Conseil d'État, Assemblée, 16/02/2009, 315499, publié au recueil Lebon // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000020288753&fastReqId=491527949&fastPos=1> (25.07.2019).

35. Kozyrin A.N. Administrativnoe pravo zarubezhnyh stran. Uchebnoe posobie. M.: Izdatel'stvo «SPARK», 1996. – 229 s.

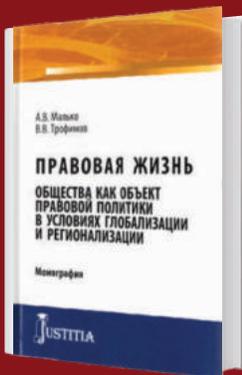
36. L'arrêt Société immobilière de Saint-Just // URL: <https://www.revue-generaledudroit.eu/blog/2018/03/22/conclusions-romieu-sur-societe-immobiliere-saint-just/> (25.07.2019).

37. Malinovskij V.A. Konstitucionnyye Sovety Kazahstana i Francii: nekotorye grani sravneniya // Pravo i gosudarstvo. № 2 (59) 2013. – S. 28-32.

38. Postanovlenie Konstitucionnogo Soveta Respubliki Kazahstan ot 19 aprelya 2002 goda N 1 // URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/S02000001A_\(10.01.2019\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/S02000001A_(10.01.2019)).

39. Décision 2018-745 QPC – 23 novembre 2018 – M. Thomas T. et autre [Pénalités fiscales pour omission déclarative et sanctions pénales pour fraude fiscale] – Conformité – réserve // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?oldAction=rechJuriConst&idTexte=CONSTEXT000038016808&fastReqId=294026310&fastPos=1> (25.07.2019).

40. Décision 2018-749 QPC – 30 novembre 2018 – Société Interdis et autres [Déséquilibre significatif dans les relations commerciales II] – Conformité // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?oldAction=rechJuriConst&idTexte=CONSTEXT000038016812&fastReqId=1599389702&fastPos=1> (25.07.2019).



НОВЫЕ КНИГИ

Малько А. В., Трофимов В. В. Правовая жизнь общества как объект правовой политики в условиях глобализации и регионализации: монография. М.: ЮСТИЦИЯ, 2018. – 236 с.

ISBN 978-5-4365-2348-4

Монография посвящена исследованию правовой жизни российского общества и мирового сообщества в условиях глобализации и регионализации как объекту современной правовой политики. Дается теоретико-методологический анализ правовой жизни как важнейшей категории юриспруденции, оценивается ее современное состояние и выявляются основные тенденции ее развития под влиянием фактора глобализацион-

ных процессов. Особое внимание уделяется правовой политике современного российского государства и межгосударственных структур как форме упорядочения и организации правовой жизни общества.

Издание рассчитано на студентов магистратуры и аспирантов юридических вузов, ученых-юристов и практиков, а также всех тех, кто интересуется рассматриваемой в монографии проблематикой.

ҚЫЛМЫСТЫҚ ЖАУАПТЫЛЫҚТАН БОСАТУДЫҢ МӘНІ, ОНЫҢ ҚЫЛМЫСТЫҚ ҚҰҚЫҚТЫҢ САБАҚТАС ИНСТИТУТТАРЫМЕН АРА ҚАТЫНАСЫ



А. Ә. БИЕБАЕВА,
М.С. Нәрікбаев атындағы
КАЗГЮУ университеті, з.ғ.к.,
доцент (г. Нур-Султан)



А.М. КАЛГУЖИНОВА,
Е.А. Бөкетов атындағы
ҚарМУ, заң ғылымдарының
магистрі, аға оқытушы
(г. Караганда)

Ғылыми мақала тақырыбының *өзектілігі* қылмыстық жауаптылықтан босату институты нормаларының заманауи Қазақстанның құқық қолдану тәжірибесінде жиі қолданылуымен айқындалады, атап айтқанда, елімізде тіркелген қылмыстық құқық бұзушылықтардың шамамен бестен бірі бойынша қылмыстық жауаптылықтан босату туралы шешім қабылданады.

Зерттеудің *мақсаты* – сабақтас қылмыстық-құқықтық институттармен салыстыру арқылы қылмыстық жауаптылықтан босатудың мәнін ашу. Мақаланы жазу барысында негізінен заңнаманы жүйелі-құрылымдық талдау *тәсілі* қолданылды. Мақаланың *жаңашылдығы* авторлардың материалдық және процесік қылмыстық құқықтың қылмыстық жауаптылықтан босатудың негіздері мен тәртібін реттейтін нормалары арасындағы сәйкессіздікті жоюдың нақты жолдарын ұсынуынан көрініс береді.

Негізгі қорытындылар: Қылмыстық жауаптылықтан босатудың қылмыстық істі тоқтату туралы процесік шешім шығарғанда ескерілуі тиіс мәндік сипаттары аталады. Қылмыстық-процесік заңнаманың қылмыстық жауаптылықтан босату тәртібін реттейтін нормаларын материалдық қылмыстық құқықтың идеологиясымен сәйкестікке келтіріп, соттарды айыптау үкімін шығара отырып қылмыстық жауаптылықтан босату құқығынан айыру ұсынылады. Авторлардың пікірі бойынша, бұл қадам қылмыстық жауаптылықтан босату және жазадан босату институттарының арасында айқын жік жүргізуге, сондай-ақ қылмыстық жауаптылықтан босатудың ынталандырушылық әлеуетін толық пайдалануға жол ашады.

Тірек сөздер: *қылмыстық жауаптылықтан босату; жазадан босату; қылмыстық құдалауды жүзеге асырмауға мүмкіндік беретін мән-жайлар; әрекеттің мардымсыздығы; әрекеттің қылмыстылығын жоққа шығаратын мән-жайлар; өз еркімен бас тарту.*

Кіріспе

Кең тараған пікір бойынша, іс жүзінде жүзеге асырылған қылмыстық жауаптылық қана қылмыстық-құқықтық саясаттың тиімді құралы бола алады. Алайда өмірде қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамды қылмыстық жауаптылыққа тартуды, оған жаза қолдануды әділетсіз, заңмен бекітілген мақсаттарға кереғар ететін жағдайлар да кездеседі. Осындай жағдайларда қылмыстық-құқықтық құралдарды қолдану жолымен қылмыстық жауаптылықты іс жүзінде жүзеге асыру мақсатқа лайық емес, орынсыз болады, әрі мемлекет тарапынан жұмсалған шығындарды (қаржылық, ресурстық) ақтамайды. Осы мәселенің әділ де ақылға қонымды шешімін іздестіруде қылмыстық жауаптылықтан босату институты көмекке келеді.

Қазақстан Республикасының қылмыстық саясаты қылмыстық қуғын-сүргінді қолдану аясын кезең-кезеңмен қысқарту бағытын жүзеге асыру жолдарының бірі ретінде қылмыстық жауаптылықтан босату институтын жетілдіруді қарастырады.¹ 2014 жылғы ҚР ҚК қылмыстық жауаптылықтан босатудың жаңа түрлерін енгізді (мысалы, процестік келісімнің талаптарын орындау, кепілгерлік белгілеу).² Құқық қолдану тәжірибесінде де қарастырылып отырған институт кең көрініс тапқан, атап айтқанда, елімізде қылмыстық құқық бұзушылықтардың шамамен бестен бірі бойынша қылмыстық жауаптылықтан босату қолданылады (Кесте 1).

Кесте 1. Ақтамайтын негіздер бойынша қылмыстық жауаптылықтан босатуды қолдану статистикасы³

Жылдар	Іс жүргізуде болған ҚҚБ жалпы саны	Ақтамайтын негіздер бойынша босату қолданылған ҚҚБ саны	Босатудың үлес салмағы (%)
2015 жыл	402821	65234	16,2
2016 жыл	408775	79021	19,3
2017 жыл	360429	68584	19
2018 жыл	332299	62877	18,9

Бұл ретте қылмыстық жауаптылықтан босатудың жалпы саны салыстырмалы түрде тұрақты болғанына қарамастан, босату жиілігі қылмыстық құқық бұзушылықтың түріне және санатына тікелей тәуелді екенін ескеру қажет. Атап айтқанда, қылмыстық құқық бұзушылықтың қоғамдық қауіптілік дәрежесі неғұрлым төмен

¹ Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы, Қазақстан Республикасы Президентінің 2009 жылғы 24 тамыздағы № 858 Жарлығымен бекітілген // URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U090000858_\(30.09.2019\)](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U090000858_(30.09.2019)).

² Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексі, 2014 жылғы 3 шілдеде қабылданған // URL: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1400000226\(30.09.2019\)](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1400000226(30.09.2019)).

³ Қазақстан Республикасы Бас Прокуратурасының Құқықтық статистика және арнайы есепке алу жөніндегі комитетінің ресми сайты. «Құқықтық статистика» ақпараттық сервисі. Отчет № 1-М «О зарегистрированных уголовных правонарушениях» // URL: [http://qamqor.gov.kz\(26.08.2019\)](http://qamqor.gov.kz(26.08.2019)).

болса, оны жасаған адамды қылмыстық жауаптылықтан босату ықтималдығы соғұрлым жоғары (Кесте 2).

Кесте 2. Қылмыстық құқық бұзушылықтың түрлері мен санаттарына қарай актамайтын негіздер бойынша қылмыстық жауаптылықтан босатудың үлес салмағы (%)

Жылдар	Қылмыстық теріс қылықтар	Қылмыстар	оның ішінде			
			Онша ауыр емес	Ауырлығы орташа	Ауыр қылмыстар	Аса ауыр қылмыстар
2015 жыл	24,5	15,2	20,8	15,6	1,6	2,8
2016 жыл	32	17,7	26,5	18,1	1,6	2,3
2017 жыл	27	18	27	18,6	1,3	2,4
2018 жыл	14,7	19,5	28,2	20	2	2

Қылмыстық жауаптылықтан босатудың мәнін ашатын сипаттары

Жиі қолданылғанына қарамастан, қылмыстық жауаптылықтан босатудың құқықтық табиғаты мен ішкі мәнін түсінуде заңгерлер қауымының арасында ауызбіршілік жоқ. Арнайы әдебиетте қылмыстық жауаптылықтан босатудың сан алуан анықтамалары ұшырасады.⁴ Осы анықтамаларды, ғалымдардың ұстанымын және қылмыстық жауаптылықтан босату институтының бүгінгі күнгі құқықтық реттелу деңгейін ескере отырып, қылмыстық жауаптылықтан босатудың мәнін ашу үшін маңызды бірнеше жайтқа тоқталып өтуді жөн санаймыз.

Біріншіден, қылмыстық жауаптылықтан босатудың негізі пайда болу үшін, алдымен қылмыстық жауаптылықтың негізі болуы керек. ҚР ҚК 4-бабына сай қылмыстық жауаптылықтың бірден-бір негізі – адамның жасаған әрекеттерінде нақты қылмыс не қылмыстық теріс қылық құрамының барлық белгілерінің болуы. Егер қылмыстық жауаптылыққа тартудың негіздері болмаса, одан босату қажеттігі де туындамайды. Сондықтан жасаған әрекеттерінде қылмыстық құқық бұзушылық құрамы болмаған жағдайларда адам қылмыстық жауаптылықтан босатылмайды, қылмыстық жауаптылыққа мүлде жатпайды.

Мысалы, бұзақылық қылмысының белгілері бар әрекетті жасаған адамға қатысты шығарылған үкімнің қарар бөлігінде «А. қылмыстық заңмен көзделген қоғамдық қауіпті әрекетті есі дұрыс емес күйде жасағаны үшін қылмыстық жауаптылықтан босатылсын» деп жазылған.⁵ Ал дұрысында осындай жағдайларда соттар есі дұрыс

⁴Қараңыз: Карпушин М.П., Курляндский В.И. Уголовная ответственность и состав преступления. М., 1974; Келина С.Г. Теоретические вопросы освобождения от уголовной ответственности. / Отв. ред. А.А. Пионтковский. М., 1974; Магомедов А.А. Уголовная ответственность и освобождение от нее: эволюция правовых воззрений и современность. Автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 1998; Ендольцева А.В. Институт освобождения от уголовной ответственности: теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы. Автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 2005. и др.

⁵Уголовное Дело № 1-38 // ЕАИС ВС РК // Официальный сайт Верховного Суда РК.

емес күйде қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адам әрекетінде қылмыстық құқық бұзушылық құрамының болмауы себепті қылмыстық жауаптылыққа жатпайды (ҚР ҚК 16-бабы) және оған қатысты қылмыстық іс тоқтатылады (ҚР ҚПК 35-баб. 1-бөл. 9)-тарм.) деп көрсетуі тиіс.

Тәжірибе қызметкерлерінің қылмыстық жауаптылықтың негізі жоқ жағдайлар мен қылмыстық жауаптылықтан босату негіздері бар жағдайларды шатастыруына, бір есептен, аталған жағдайларда қылмыстық істі тоқтату туралы бірдей процестік шешім қабылданатыны себепші болып отыр. Дегенмен, біздің ойымызша, оның басты себебі қылмыстық-процестік заңнаманың кемшіліктері: ҚР ҚПК-нің 35-бабында іс бойынша іс жүргізуді болғызбайтын мән-жайлардың қатарында қылмыстық істі тоқтатудың ақтайтын және ақтамайтын негіздері қатар бекітілген; қылмыстық жауаптылықтан босатудың материалдық қылмыстық құқықпен көзделген түрлері бірде тұтас (ҚР ҚПК 35-бабының 1-бөлігінің 12)-тармағы), бірде бөлек (ҚР ҚПК 35-бабының 1-бөлігінің 3), 4)-тармақтары) аталған.

Сонымен, қылмыстық жауаптылықтан босатпас бұрын, нақты адам тарапынан қылмыстық құқық бұзушылық жасау фактісі орын алғаны анықталады. Мемлекет қылмыстық заң талаптарын бұзған адамды мінейтінін сотқа дейінгі тергеп-тексеруді бастауымен білдіреді және бұл факт қылмыстық қудалау органының лауазымды адамдарымен тиісті процестік нысанда құжатталады.

Екіншіден, қылмыстық жауаптылықтан босату ұғымы қылмыстық жауаптылық ұғымымен тығыз байланысты, С.Г. Келинаның қылмыстық жауаптылықтан босатуды қылмыстық жауаптылықтың «теріс қыры»⁶ деп атауы содан. Қылмыстық жауаптылықтан босатудың құқықтық табиғатын, мәнін ашу мақсатына қылмыстық жауаптылықты қылмыстық-құқықтық қатынастар субъектілерінің өзара құқықтары мен міндеттері тұрғысынан қарастыратын ұстаным жауап береді. Қылмыстық-құқықтық қатынастар аясында мемлекеттің қоғамдық қауіпті әрекеттердің жеке-ленген көріністері үшін қылмыстық-құқықтық тыйым орнату және соған сәйкес жазалар белгілеу құқығы, әр азаматтың осы тыйымға бағынуын талап ету құқығы және тыйымды бұзған кінәлі адамды қылмыстық жауаптылыққа тарту құқығы бар.⁷ Қылмыстық жауаптылықтан босату кезінде мемлекет өзінің қылмыстық заң талаптарына бағынбаған адамды қылмыстық жауаптылыққа тарту құқығынан ерікті түрде бас тартады, ал қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адам сотталу, жазалану және сотталған болу міндетінен босатылады. Осы себепті кінәлі адамға қатысты айыптау үкімі шығарылмайды, оған жаза тағайындалмайды, ол оны өтемейді және сотталған деп саналмайды.⁸

⁶Келина С.Г. Теоретические вопросы освобождения от уголовной ответственности / Отв. ред. А.А. Пионтковский. М.: Наука, 1974. С. 25.

⁷Лесниевски-Костарева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. М.: Норма, 2000. С.134.

⁸Коробов П.В. Сущность освобождения от уголовной ответственности (исходные положения) // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2010. № 74. С. 49.

Бұл орайда кінәлі адамға жаза немесе өзге де қылмыстық-құқықтық ықпал ету шараларын қолдану қылмыстық жауаптылықтың *құқықтық* мазмұнын ғана құрайтынын, қылмыстық жауаптылықтың *әлеуметтік* мазмұны қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамды мемлекет атынан мінеуді және оның қылығына теріс баға беруді көздейтінін есте ұстау қажет. Қылмыстық жауаптылықтан босату кезінде қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адам өз әрекеттерінің құқықтық салдарынан босатылғанымен, мемлекет атынан мінеуге ұшырап, өз әрекеттерінің теріс бағасын алады.

Үшіншіден, өзінің құқықтық табиғаты бойынша қылмыстық жауаптылықтан босату институтының нормалары қылмыстық құқықтағы ынталандырушы нормалардың қатарына кіреді. Атап айтқанда, олар адамның қылмыстық құқық бұзушылық жасағаннан кейін жағымды мінез-құлық танытуына түрткі болады. Бұл ретте қылмыстық жауаптылықтан босатудың ынталандырушылық әлеуеті қылмыскерге қосымша материалдық немесе рухани игіліктер мен жеңілдіктер ұсынудан емес, оны қылмыстық құқық бұзушылық жасауына орай жүктелетін ауыртпалықтар мен тауқыметтен босатудан көрінеді. Қылмыстық жауаптылықтан заңды негізде құтылу перспективасы қылмыскерді жағымды мінез-құлыққа мәжбүрлемейді, ерікті түрде жағымды мінез-құлық танытуға итермелейді.⁹

Төртіншіден, қылмыстық жауаптылықтан босату қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамды ақтау болып табылмайды. ҚР ҚПК 37-бабы ақталатын адамдардың қатарында ҚР ҚК-нің ережелеріне байланысты қылмыстық жауаптылықтан босатылуға жататын адамдарды атамайды. Сол себепті олар құқықтарының қалпына келтірілуін талап ете алмайды, тіпті олар белгілі бір құқықтық шектеулерге де ұшырауы мүмкін. Мысалы, ҚР ҚК-нің 83-бабында көзделген тәртіп бойынша қылмыстық жауаптылықтан босатылған кәмелетке толмағандарға тәрбиелік ықпалы бар мәжбүрлеу шаралары қолданылуы мүмкін.

Қылмыстық жауаптылықтан босатудың ақтамайтын сипаты, біріншіден, қылмыстық қудалау органдарының лауазымды адамдарын күдіктіге, айыпталушыға немесе сотталушыға босатудың құқықтық салдарын және істі тоқтатуға қарсылық білдіру құқығын түсіндіруге міндеттейді; екіншіден, күдікті, айыпталушы немесе сотталушы босатуға қарсылық білдірген жағдайларда, қылмыстық істі тоқтатуға жол бермейді. Қылмыстық жауаптылықтан босату кезінде тергеп-тексеру материалдарының негізінде адамның нақты қылмыстың (қылмыстық теріс қылықтың) белгілері бар әрекетті жасағаны қуатталады, сондықтан істі тоқтату туралы шешім оны кінәсіз деп тануды білдірмейді, яғни кінәлілік туралы мәселе ашық күйінде қалады. Өзін кінәсізбін деп санайтын адам іс бойынша іс жүргізудің әдеттегі тәртіппен жалғастырылып, өзіне қытысты ақтау үкімінің шығарылуын талап ете алады.

⁹Биебаева А.А. Поощрительные нормы в уголовном праве Республики Казахстан // Право и государство. 2014. № 3 (64). С. 55.

Қылмыстық жауаптылықтан босату мен жазадан босату институттарын ажырату

Қылмыстық жауаптылықтан босатудың құқықтық мәнін тереңірек ашуға оның қылмыстық құқықтың жапсарлас институттарымен ара қатынасын дұрыс анықтау, оларды бір-бірінен ажырату көп септігін тигізеді.

Жапсарлас институттар туралы сөз қозғағанда, әрине, ең бірінші кезекте, жазадан босату институты меңзеледі. Жазадан босату кезінде сот айыптау үкімі бойынша сотталған адамды жазадан толығымен немесе жазаны ары қарай өтеуден босатады.

Қылмыстық жауаптылықтан босату мен жазадан босату институттарының жақындығы олардың құқықтық салдарының ұқсастығымен ғана емес, оларды қолдану негіздерінің ұқсастығымен де айқындалады. Оларды қолданудың ортақ негіздері ретінде қылмыстық заңнамада қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамның қоғамдық қауіптілігінен мүлде айырылуы немесе оның қоғамдық қауіптілігінің төмен болуы аталады.

Әдетте, қылмыстық жауаптылықтан босату мен жазадан босату институттарын қылмыстық сот ісін жүргізудің босату жүзеге асырылуы мүмкін сатылары бойынша және босату туралы шешім қабылдау өкілеттігі берілген лауазымды адамдар мен органдардың аясы бойынша ажыратады.¹⁰

Біз қылмыстық жауаптылықтан босату қылмыстық жауаптылықты жүзеге асырудың «нәлдік сатысында», яғни іс бойынша айыптау үкімі шығарылғанға дейін орын алуы керек деген сенімдеміз. Нақ осы қасиетімен қылмыстық жауаптылықтан босату институты қылмыстық жазадан босату институтынан түбегейлі түрде ерекшеленеді.

Мысалы, Ю.Е. Терновая қылмыстық жауаптылықтан босатуды қылмыс жасаған адамды оның қылмыстан кейінгі жағымды мінез-құлқын ескере отырып немесе қылмыстық жауаптылыққа тартудың ескіру мерзімінің өтіп кетуіне орай сотталып, мемлекеттік-мәжбүрлеу шараларына ұшырау міндетінен босату туралы құқықтық актіде бекітілген шешімі деп анықтайды.¹¹

Айыптау үкімін шығару, қылмыстық істі тоқтату мәселелері қылмыстық-процестік заңнамамен реттеледі. Құзыретті лауазымды адамдардың (тергеуші, анықтаушы, прокурор, сот) сәйкес процестік шешім қабылдауы қылмыстық жауаптылықтан босатуға нақты сипат береді, өйткені процестік нысандардан тыс қылмыстық жауаптылықтан босату іске асырыла алмайды. Бұл болса, материалдық құқық нормаларының негізінде жатқан мазмұнның процестік құқық нормаларында айқындалатын нысанмен үйлесімділікте болуын талап етеді. Өкінішке орай, бүгінгі күні қылмыстық жауаптылықтан босатуды қылмыстық процестің қай сатысында жүзеге асырған орынды деген мәселе төңірегінде айқындық және материалдық қылмыстық құқық пен процестік қылмыстық құқық арасында үйлесімділік жоқ.

¹⁰ Борчашвили И.Ш. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан. Общая часть / Под ред. А.С. Даулбаева. Т. 1. Алматы: Жеті Жарғы, 2015. С. 399.

¹¹ Терновая Ю.Е. Освобождение от уголовной ответственности как форма поощрения за позитивное постпреступное поведение: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 92.

Қылмыстық қудалауды жүзеге асырмауға негіз болатын мән-жайларды реттейтін ҚР ҚПК 36-бабы сотқа айыптау үкімін шығарғанға дейін ғана емес, айыптау үкімін шығара отырып та қылмыстық жауаптылықтан босату мүмкіндігін береді.

Қылмыстық жауаптылықтан босатудың қылмыстық заңнамада көзделген түрлері бойынша, бір жағдайларда, уәкілетті орган мен лауазымды адам қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамды босатуға міндетті болса, ал екінші бір жағдайларда, міндетті емес. Сәйкесінше, олардың біріншісін қылмыстық-процестік заң «іс бойынша іс жүргізуді *болғызбайтын* мән-жайлар», екіншісін – «қылмыстық қудалауды жүзеге асырмауға *мүмкіндік беретін* мән-жайлар» деп атайды.

ҚР ҚПК 36-бабында қылмыстық қудалау органы мен сотқа қылмыстық жауаптылықтан босату құқығы берілетін негіздер жайлы сөз болып тұр. Бұл ретте процестік заңда қылмыстық заңмен көзделген жауаптылықтан босатудың әрі жалпы (ҚР ҚК 65-баб. 1-бөл., 66-бабы, 67-бабы, 68-баб. 2 және 3-бөл., 83-баб. 1 және 3-бөл.), әрі арнайы (ҚР ҚК 441, 442, 444 – 448, 453-баптарының ескертулері) түрлері аталған.

Олай болса, сотқа айыптау үкімін шығара отырып қылмыстық жауаптылықтан босату мүмкіндігін беретін заңнамалық ережеге орай айыптау үкімінің шығарылуы қылмыстық жауаптылықтан босату мен жазадан босату институттарының арасында айқын айырмашылық жүргізуге мүмкіндік беретін жік (критерий) болудан қалады.

Біз заңшығарушының сотқа істі қарауды соңына дейін жеткізіп, «айыптау үкімін шығара отырып, қылмыстық жауаптылықтан босату» құқығын беруіне сын көзбен қараймыз. Бұл заңнамалық ереже қылмыстық жауаптылықтан босатудың жекелеген түрлерінің құқықтық табиғатын бұрмалап, оларды жауаптылықтан босатудан жазадан босатуға айналдырып жібереді.

В.В. Сверчков аталған мәселені қылмыстық жауаптылықтан босатудың уақыттық шектерін нақтылау жолымен шешуді ұсынады: қылмыстық жауаптылықтан босату қылмыстық қудалауды бастау туралы шешім қабылданған сәттен бастап сот шығарған айыптау үкімі заңды күшіне енгенге дейінгі аралықта мүмкін, ал жазадан босату – сот айыптау үкімін шығарған сәттен бастап сот тағайындаған жаза өтелгенге дейінгі аралықта мүмкін.¹²

Қылмыстық жауаптылықтан босату мен жазадан босату институттарының арасында айырмашылық жүргізу қажеттігін теріске шығарып, босатудың қылмыстық процестің қай сатысында жүзеге асырылатыны маңызды емес деп санайтын авторлар да бар.¹³ Дегенмен олар да қылмыстық қудалаудың қай кезеңінде – айыпталушы ретінде тартылғанға дейін немесе одан кейін, сотқа дейін немесе сотта айыптау үкімі шығарылғанға дейін, айыптау үкімі шығарылған соң – жүзеге асырылғанына қарай босатудың құқықтық маңызы мен құқықтық салдары әртүрлі болатынын теріске шығармайды.

¹²Сверчков В.В. Концептуальные основы решения проблемы освобождения от уголовной ответственности. Автореферат дис. ... д.ю.н. Нижний Новгород, 2008. С. 12.

¹³Атымтай Г. Основания освобождения от уголовной ответственности и наказания / Сборник материалов конференции «20 лет независимости Республики Казахстан в свете формирования гражданского общества». Астана: Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, 2011. С. 47.

Қарастырылып отырған мәселе төңірегіндегі пікірталасқа араласпай, мынаны айтуға болады: біріншіден, босатудың қылмыстық заңнамамен көзделген негіздері болған жағдайларда қылмыстық жауаптылықтан босатуды мүмкіндігінше қылмыстық процестің сотқа дейінгі сатыларында жүзеге асырған тиімді, ал қылмыстық жауаптылықтан босатудың барлық негіздері бола тұра, сотта істі қарауды жалғастырып, айыптау үкімін шығаруға дейін жеткізу прагматикалық тұрғыдан орынсыз, ресурстарды тиімсіз жұмсау болып көрінеді; екіншіден, айыптау үкімі шығарылған соң адам кінәлі деп танылып, сотталып қояды, бұдан кейін оны тек жазадан ғана босату мүмкін.

Қылмыстық жауаптылықтан босату мемлекеттің қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамды қылмыстық жауаптылыққа тарту құқығынан бас тартып, оған қатысты қылмыстық істі тоқтатуымен байланысты біртектес қоғамдық қатынастарды реттейтін нормалардан тұратын салааралық құқықтық институт болып табылады, өйткені қылмыстық жауаптылықтан босатудың негіздері мен шарттары материалдық қылмыстық құқықпен реттелсе, ал босату тәртібі процестік қылмыстық құқықпен айқындалады. Олай болса, аталған құқық салаларының біртектес қоғамдық қатынастарды реттейтін нормалары тығыз сабақтастықта, өзара кіріге отырып дамуы керек.¹⁴

Атап айтқанда, ҚР ҚПК 36-бабының 1-бөлігінен «Мұндай жағдайларда сот қылмыстық жауаптылықтан босата отырып, айыптау үкімін шығаруға да құқылы», – деген ережені алып тастау керек. Соттардың тәжірибе жүзінде аталған құқығына сирек жүгінуі осы заңнамалық ережеден еш қиындықсыз бас тартуға болатынын қуаттайды. Статистика көрсетіп отырғандай, соттар 2017 жылы сотталғандардың жалпы санының 0,71 пайызын, ал 2018 жылы – 0,86 пайызын ғана үкім бойынша қылмыстық жауаптылықтан босатқан.¹⁵

Қылмыстық жауаптылықтан босату және қылмыстық құқықтың өзге де жапсарлас институттары

Қылмыстық жауаптылықтан босату институтының ҚР ҚК 10-бабының 4-бөлігінде бекітілген әрекеттің мардымсыздығы институтымен ұқсастығы бар. Заңға сәйкес мардымсыз деп формальды түрде ҚР ҚК Ерекше бөлімінде көзделген қандай да бір іс-әрекеттің белгілері бар, бірақ қоғамға қауіп төндірмейтін іс-әрекет немесе әрекетсіздік танылады.

Әрекеттің мардымсыздығы туралы норма алғаш рет кеңестік заңнамада 1924 жылы қылмыстық-процестік норма түрінде пайда болып, екі жылдан соң 1926 жылғы РКФСР ҚК-де материалдық қылмыстық құқықтың нормасы ретінде бекітілді. 1958 жылғы КСР Одағы және одақтас республикалардың қылмыстық

¹⁴Ендольцева А.В. Освобождение от уголовной ответственности: от теоретических рассуждений к de lege ferenda // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 6. С. 57.

¹⁵Қазақстан Республикасы Бас Прокуратурасының Құқықтық статистика және арнайы есепке алу жөніндегі комитетінің ресми сайты. «Құқықтық статистика» ақпараттық сервисі. Форма № 10 «О числе лиц, в отношении которых вынесены судебные акты» // URL: <http://qamqor.gov.kz> (30.09.2019).

заңнамасының негіздерінде әрекеттің мардымсыздығы туралы ереже қылмыстың жалпы нормативтік анықтамасын бекітетін нормадан орын тепті. Содан кейінгі кезеңде (тәуелсіз Қазақстанның 1997 жылғы және 2014 жылғы Қылмыстық кодекстерін қоса санағанда) әрекеттің мардымсыздығы туралы норманың қылмыстық заңнаманың Жалпы бөліміндегі орны өзгерген жоқ. Бұл қисынды да, өйткені өзінің мазмұны бойынша аталған норма қылмыстық әрекеттің міндетті қасиеті болып табылатын қоғамдық қауіптілік белгісін ашады және нақталайды.

Әрекеттің мардымсыздығы туралы норманы түсіндіре отырып, кеңес ғалымдары былай деп жазған болатын: «Бұл жағдайда адамның мінез-құлқы қылмыстық заңмен қылмыс ретінде көзделген әрекеттің объективтік белгілерімен біршама ұқсас болғанымен, қылмысқа тән қоғамдық қауіптілікке ие болмағандықтан, қылмыс деп танылмайды».¹⁶

Заманауи Қазақстанның қылмыстық заңнамасы әрекеттің мардымсыздығы туралы норманы дәл осы мағынада қабылдауға негіз бермейді. 2014 жылғы ҚР ҚК қылмыстық теріс қылық санатын енгізуіне орай әрекеттің мардымсыздығының заңмен қорғалатын мүдделерге «зор қауіп төндірмеу» қасиеті қылмыстық теріс қылықтың анықтамасына «көшірілді».

Егер заңда қылмыс пен қылмыстық теріс қылыққа қатысты қоғамдық қауіптілік дәрежесінің жоғарырақ немесе төменірек болуы жайлы айтылса, мардымсыздық туралы нормада әрекеттің «қоғамға қауіп төндірмейтіндігі» жайлы айтылады. Бұл ретте қоғамдық қауіптілік белгісі жоқ әрекеттің қылмыстық құқық бұзушылық деп танылмауы қисынды жайт, өйткені қоғамдық қауіптілік – қылмыстық құқық бұзушылықтың материалдық мәнін ашатын маңызды белгісі.

Олай болса, әрекеттің мардымсыздығы жағдайында қылмыстық құқық бұзушылық жоқ, қылмыстық құқық бұзушылық жоқ жерде қылмыстық жауаптылықтың негізі де жоқ, демек, қылмыстық жауаптылықтың негізі жоқ жерде қылмыстық жауаптылықтан босату туралы мәселе де туындамайды. Әрекеттің мардымсыздығының қылмыстық жауаптылықтан босату институтынан басты айырмашылығы – осында.

Қылмыстық жауаптылықтан босату институтын әрекеттің қылмыстылығын жоятын мән-жайлар институтынан айыру да өзекті мәселе болып табылады.

Әрекеттің қылмыстылығын жоятын мән-жайлардың жалпы заңнамалық анықтамасы бекітілмеген. Қылмыстық құқық теориясында оларды «сырттай қарағанда қылмысқа ұқсас әрекеттерді құқыққа сыйымды, ал кейбіреулерін тіпті қоғамдық пайдалы мінез-құлыққа айналдыратын мән-жайлар»¹⁷ немесе «қылмыстық заңмен көзделген әрекеттерді қоғамдық қауіптілік, құқыққа қайшылық немесе кінәлілік белгілерінің болмауына байланысты қылмыс деп танымауға негіз беретін мән-жайлар»¹⁸ деп анықтайды. Келтірілген анықтамаларда қылмыстың (қолданыстағы

¹⁶Уголовный закон: опыт теоретического моделирования / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев, С.Г. Келина. М.: Наука, 1987. С. 121.

¹⁷Баулин Ю. В. Обстоятельства, исключющие преступность деяния. Харьков, 1991. С. 82.

¹⁸Уголовный закон: опыт теоретического моделирования / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев, С.Г. Келина. М.: Наука, 1987. С. 120.

қылмыстық заңнама бойынша – қылмыстық құқық бұзушылықтың) белгілерін бейтараптандыратын мән-жайлар туралы айтылып тұрғаны сөзсіз.

2014 жылғы ҚР ҚК-нің әрекеттің қылмыстылығын жоятын мән-жайларды реттейтін нормаларының барлығы «... қылмыстық құқық бұзушылық болып табылмайды» деген тіркеспен аяқталады. Нақ осы тіркес бұл институты жапсарлас қылмыстық-құқықтық институттардан ажыратудың кілті бола алады деп пайымдаймыз. Заңда көзделген мән-жайлардың әрқайсысы (ҚР ҚК 32-38 баптары) қылмыстық құқық бұзушылықтың жекелеген белгілерін (қоғамдық қауіптілік, құқыққа қайшылық, кінәлілік) теріске шығара отырып, тұтастай қылмыстық құқық бұзушылық құрамының жоқ екеніндігін білдіреді. Демек, қылмыстық жауаптылықтың негізі жоқ жерде жауаптылықтан босату туралы да мәселе көтерілмейді.

Қылмыстық жауаптылықтан босату институтының, әсіресе, оның әрекетпен өкінуге негізделген түрлерінің, қылмыстық құқық бұзушылық жасаудан өз еркімен бас тарту институтымен белгілі бір ұқсастықтары бар. Осы себепті өз еркімен бас тарту және әрекетпен өкіну институттарының ара қатынасын қарастырған орынды.

Заңға сәйкес қылмыстық құқық бұзушылықтан өз еркімен бас тарту деп қылмыстық құқық бұзушылықты ақырына дейін жеткізу мүмкіндігін ұғынған адамның дайындалу немесе оқталу әрекеттерін тоқтатуы түсініледі (ҚР ҚК 26-бабы). Дайындалу немесе оқталу сатыларында жүзеге асырылуы мүмкін өз еркімен бас тартуды кейде қылмыс жасауға кіріскен адам үшін салынған «алтын көпір» деп атайды. Бұл дөп басып айтылған нақышты сөз, өйткені басталып қойған қылмыстық құқық бұзушылықты соңына дейін жеткізуден ерікті түрде бас тартқан адам қылмыстық жауаптылыққа тартылмайды.

Қылмыстық құқықта әрекетпен өкіну деп қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамның өз әрекетінің келеңсіз зардаптарының алдын алуға, жоюға немесе кемітуге не құқық қорғау органдарына жасалған қылмыстық құқық бұзушылықты ашуда көмек көрсетуге бағытталған мінез-құлқы түсініледі.

Қылмыстық жауаптылықтан босату негізі ретіндегі әрекетпен өкіну мен өз еркімен бас тарту арасында келесі белгілері бойынша айырмашылық жүргізуге болады:

1) олар жүзеге асырылатын уақыты бойынша – өз еркімен бас тарту әрекеттің қоғамдық қауіпті зардаптары туындағанға дейін мүмкін болса, әрекетпен өкіну олар туындап қойған соң орын алады;

2) мақсаттары бойынша – өз еркімен бас тарту институты қылмыстық құқық бұзушылық жасауды ойластырған адамды өз ниетінен айнытуға бағытталған болса, әрекетпен өкіну институты жасалған қылмыстық құқық бұзушылықтарды ашуды жеңілдету, қылмыстық құқық бұзушылықтардың зардаптарын азайту, мүмкіндігінше олардың орнын толтыруды қамтамасыз ету мақсатын көздейді;

3) құқықтық салдары бойынша – адамның әрекеттерінде қылмыстық құқық бұзушылық құрамы жоқ болғандықтан, өз еркімен бас тарту оны қылмыстық жауаптылыққа тартпауға негіз береді, әрекетпен өкіну кезінде қылмыстық құқық бұзушылық құрамы бар, сондықтан әрекетпен өкіну қылмыстық жауаптылықтан босатудың негізі болып табылады.

Қорытынды

Қылмыстық жауаптылықтан босату мүмкіндігі туралы мәселені қылмыстық жауаптылықтың негізі болған жағдайларда ғана көтеруге болады. Қылмыстық жауаптылықтан босатудың осы қасиетін ескеру қылмыстық істі тоқтату туралы процесік шешім қабылдағанда қылмыстық жауаптылықтың негізі жоқ жағдайлар мен қылмыстық жауаптылықтан босату негіздері бар жағдайларды шатастырмауға мүмкіндік береді. Келтірілген жағдайлардың біріншісінде адамның қылмыстық жауаптылыққа *жатпайтыны* туралы, ал екіншісінде оның қылмыстық жауаптылықтан *босатылатыны* туралы шешім қабылдануы керек.

Қылмыстық-процестік заңнаманың қылмыстық жауаптылықтан босату тәртібін реттейтін нормаларын материалдық қылмыстық құқықтың идеологиясымен сәйкестікке келтіріп, соттарды айыптау үкімін шығара отырып қылмыстық жауаптылықтан босату мүмкіндігінен айырып, қылмыстық жауаптылықтан босату туралы мәселені айыптау үкімін шығарғанға дейін шешуге міндеттеу қажет. Бұл қадам бір-біріне етене жақын құқық салаларының арасындағы сәйкессіздік мәселесін шешіп қана қоймай, қылмыстық құқық бұзушылық жасаған адамдар үшін қылмыстық жауаптылықтан босату институтының тартымдылығын арттыра түскен болар еді. Қылмыскерлерге құқықтық шектеулердің ауқымды бөлігінен заңды негізде құтылу кепілдігін ұсына отырып, қылмыстық жауаптылықтан босатудың ынталандырушылық әлеуетін еселеп көтеруге болады.

Қылмыстық заңнамаға қылмыспен қатар қылмыстық құқық бұзушылықтың дербес бір түрі болып табылатын қылмыстық теріс қылық ұғымы енгізілген жағдайда әрекеттің мардымсыздығы туралы норманың бұрынғы қалпында сақталып қалуы қисынсыз деп санаймыз.

А.А. Биебаева, А.М. Калгужинова: Сущность освобождения от уголовной ответственности, его соотношение со смежными институтами уголовного права.

Актуальность темы научной статьи обусловлена широким применением норм института освобождения от уголовной ответственности в правоприменительной практике современного Казахстана, в частности, примерно по одной пятой регистрируемых уголовных правонарушений принимается решение об освобождении от уголовной ответственности.

Цель исследования – раскрытие сущности освобождения от уголовной ответственности через сопоставление со смежными уголовно-правовыми институтами. При работе над статьей преимущественно применялся *метод* системно-структурного анализа законодательства. *Новизна* статьи заключается в выработке конкретных путей преодоления несогласованности между нормами материального и процессуального уголовного права, регламентирующими основания и порядок освобождения от уголовной ответственности.

Основные выводы: Обозначены сущностные характеристики освобождения от уголовной ответственности, которые должны приниматься во внимание при принятии процессуального решения о прекращении уголовного дела. Предлагается

привести нормы уголовно-процессуального законодательства, регламентирующие порядок освобождения от уголовной ответственности, в соответствии с идеологией материального уголовного права и лишить суды права выносить обвинительный приговор с освобождением от уголовной ответственности. По мнению авторов, данный шаг позволит выстроить четкую грань между институтами освобождения от уголовной ответственности и освобождения от наказания, а также в полном объеме использовать поощрительный потенциал освобождения от уголовной ответственности.

Ключевые слова: освобождение от уголовной ответственности; освобождение от наказания; обстоятельства, позволяющие не осуществлять уголовное преследование; малозначительность деяния; обстоятельства, исключающие преступность деяния; добровольный отказ.

A.A. Biyebayeva, A.M. Kalgujinova: The essence of exemption from criminal liability, its relationship with related institutions of criminal law.

The relevance of the topic of a scientific article is due to the widespread use of the norms of the institution of exemption from criminal liability in the law enforcement practice of modern Kazakhstan, in particular, approximately one fifth of the registered criminal offenses decide on exemption from criminal liability.

The purpose of the study is to disclose the essence of exemption from criminal liability through comparison with related criminal law institutions. When working on the article, *the method* of system-structural analysis of the legislation was mainly used. *The novelty* of the article lies in the development of specific ways to overcome the inconsistency between the norms of substantive and procedural criminal law that regulate the grounds and procedure for exemption from criminal liability.

Main conclusions: The essential characteristics of exemption from criminal liability are indicated, which should be taken into account when making a procedural decision to terminate the criminal case. It is proposed to bring the norms of the criminal procedure legislation governing the procedure for exemption from criminal liability in accordance with the ideology of substantive criminal law and deprive the courts of the right to render a verdict with exemption from criminal liability. According to the authors, this step will make it possible to draw a clear line between the institutes of exemption from criminal liability and exemption from punishment, as well as make full use of the incentive potential of exemption from criminal liability.

Key words: exemption from criminal liability; exemption from punishment; circumstances allowing not to prosecute; insignificance of the act; circumstances precluding the crime of an act; voluntary refusal.

Библиография:

1. Баулин Ю.В. Обстоятельства, исключающие преступность деяния. Харьков, 1991. – 180 с.
2. Биебаева А.А. Поощрительные нормы в уголовном праве Республики Казахстан // Право и государство. 2014. № 3 (64).

3. Борчашвили И.Ш. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан. Общая часть / Под ред. А.С. Даулбаева. Т. 1. Алматы: Жеті Жарғы, 2015. – 500 с.

4. Ендольцева А.В. Институт освобождения от уголовной ответственности: теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы. Автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 2005.

5. Ендольцева А.В. Освобождение от уголовной ответственности: от теоретических рассуждений к de lege ferenda // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 6.

6. Карпушин М.П., Курляндский В.И. Уголовная ответственность и состав преступления. М.: Юридическая литература, 1974. – 232 с.

7. Келина С.Г. Теоретические вопросы освобождения от уголовной ответственности / Отв. ред. А.А. Пионтковский. М.: Наука, 1974. – 232 с.

8. Коробов П.В. Сущность освобождения от уголовной ответственности (исходные положения) // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2010. № 74.

9. Лесниевски-Костарева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. М.: Норма, 2000. – 400 с.

10. Магомедов А.А. Уголовная ответственность и освобождение от нее: эволюция правовых воззрений и современность. Автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 1998.

11. Сверчков В.В. Концептуальные основы решения проблемы освобождения от уголовной ответственности. Автореферат дисс. ... д.ю.н. Нижний Новгород, 2008.

12. Терновая Ю.Е. Освобождение от уголовной ответственности как форма поощрения за позитивное постпреступное поведение: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. – 191 с.

13. Уголовный закон: опыт теоретического моделирования / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев, С.Г. Келина. М.: Наука, 1987. – 276 с.

References (transliterated):

1. Baulin Yu.V. Obstoyatel'stva, isklyuchayushchie prestupnost' deyaniya. Nar'kov, 1991. – 180 s.

2. Biebaeva A.A. Pooshchritel'nye normy v ugovnom prave Respubliki Kazahstan // Pravo i gosudarstvo. 2014. № 3 (64).

3. Borchashvili I.Sh. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Respubliki Kazahstan. Obshchaya chast' / Pod red. A.S. Daulbaeva. T. 1. Almaty: Zheti Zhargy, 2015. – 500 s.

4. Endol'ceva A.V. Institut osvobozhdeniya ot ugovnoj otvetstvennosti: teoreticheskie, zakonodatel'nye i pravoprimeritel'nye problemy. Avtoref. diss. ... d.yu.n. M., 2005.

5. Endol'ceva A.V. Osvobozhdenie ot ugovnoj otvetstvennosti: ot teoreticheskikh rassuzhdenij k de lege ferenda // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2016. № 6.

6. Karpushin M.P., Kurlyandskij V.I. Ugolovnaya otvetstvennost' i sostav prestupleniya. M.: Yuridicheskaya literatura, 1974. – 232 с.

7. Kelina S.G. Teoreticheskie voprosy osvobozhdeniya ot ugovnoj otvetstvennosti. / Otv. red. A.A. Piontkovskij. M.: Nauka, 1974. – 232 s.

8. Korobov P.V. Sushchnost' osvobozhdeniya ot ugovnoy otvetstvennosti (iskhodnye polozheniya) // Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva. 2010. № 74.

9. Lesnievski-Kostareva T.A. Differenciaciya ugovnoy otvetstvennosti. Teoriya i zakonodatel'naya praktika. M.: Norma, 2000. – 400 s.

10. Magomedov A.A. Ugolovnaya otvetstvennost' i osvobozhdenie ot nee: evolyuciya pravovyh vozzrenij i sovremennost'. Avtoref. diss. ... d.yu.n. M., 1998.

11. Sverchkov V.V. Konceptual'nye osnovy resheniya problemy osvobozhdeniya ot ugovnoy otvetstvennosti. Avtoreferat dis. ... d.yu.n. Nizhnij Novgorod, 2008.

12. Ternovaya Yu.E. Osvobozhdenie ot ugovnoy otvetstvennosti kak forma pooshchreniya za pozitivnoe postprestupnoe povedenie: Dis. ... kand. jurid. nauk. Krasnodar, 2006. – 191 s.

13. Ugolovnyj zakon: opyt teoreticheskogo modelirovaniya. / Otv. red. V.N. Kudryavcev, S.G. Kelina. M.: Nauka, 1987. – 276 s.

НОВЫЕ КНИГИ



Уваров В.Н., Уварова-Патенко Н.В. Правоохранительная функция государства. Алматы: Каспийский общественный университет, 2019. – 460 с.

ISBN 978-601-7993-01-6

На основе анализа качественных признаков правоохранительной функции государства дается ее концептуальная модель, раскрывается компетенция органов правоохранительной системы, правовой статус и институциональные признаки правоохранительного органа, концепция уголовно-правовой сферы, организация правоохранительной службы, определены пути дальнейшего совершенствования механизма управления в правоохранительной сфере.

Издание рассчитано на студентов, магистрантов, докторантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, курсантов учебных заведений правоохранительной системы республики, сотрудников юридических и кадровых служб правоохранительных органов.

НОВЫЕ КНИГИ



Кайфу Ли. Сверхдержавы искусственного интеллекта. Китай, Кремниевая долина и новый мировой порядок. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2019. - 350 с.

ISBN 978-5-00146-163-0

Кай-Фу Ли – один из известнейших экспертов в области искусственного интеллекта. За долгую и блестящую карьеру он узнал изнутри, как работают Кремниевая долина США и IT-отрасль Китая, поэтому с уверенностью делает прогнозы о том, кто и почему победит в гонке ИИ.

Но эта победа может обернуться безработицей и невиданным социальным расслоением по всему миру. Катастрофа почти неизбежна, но после серьезнейшего личного кризиса Кай-Фу Ли увидел неожиданный выход. Его укажут человечность и ответственность, а вовсе не армия умных машин.

На русском языке публикуется впервые.

ПОДОЗРЕНИЕ В ДОСУДЕБНОМ УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ



К.В. КИМ, к.ю.н., профессор
ВШП Университета КАЗГЮУ
им. М.С. Нарикбаева,
(г. Нур-Султан)

Одним из актуальных направлений совершенствования уголовного судопроизводства является дальнейшее расширение и реализация конституционных принципов правосудия, в частности принципа состязательности. Последние изменения в уголовно-процессуальном законодательстве связаны с совершенствованием процессуального статуса отдельных субъектов доказывания, в частности, это касается как специально уполномоченных органов и должностных лиц, так и лиц, имеющих личный интерес в уголовном деле. В настоящее время в досудебном производстве по уголовным делам центральным субъектом является подозреваемое лицо, в отношении которого направлено уголовное преследование. Однако, в УПК РК понятие *подозрения*, его начало не определяется, предусматриваются неоднозначные основания признания лица в качестве подозреваемого. *Цель статьи* – представ-

ление авторского видения формирования процессуального статуса лиц, в отношении которых выдвигается или может быть выдвинуто подозрение. *Объект* исследования – деятельность органов уголовного преследования по осуществлению подозрения. *Предметом* исследования выступают теоретические положения и правовые нормы, регламентирующие деятельность по реализации подозрения в уголовном процессе. Их исследование обусловило использование положений *общенаучных, частных методов, деятельностного, системного подходов, сравнительно-правового анализа*.

Новизна статьи обусловлена тем, что впервые после принятия нового УПК РК предложено системное рассмотрение понятия подозрения в качестве основного звена обвинения на досудебном расследовании, его структура, этапы; даны предложения по формированию процессуального статуса подозреваемого лица, как центральной фигуры досудебного производства. *Краткие выводы*. 1. Уголовное преследование и обвинение не являются равнозначными понятиями, подозрение выступает формой реализации обвинения на досудебном производстве. 2. Совершенствование законодательной регламентации обвинения и подозрения может осуществляться в соответствии с их познавательной структурой. 3. В соответствии с международными и конституционными принципами отправления правосудия не должно быть

процессуального участника, занимающего положение промежуточного лица между подозреваемым и свидетелем. Закон должен исчерпывающим образом устанавливать основания, при которых в отношении конкретного лица может выноситься постановление о признании его подозреваемым.

Ключевые слова: международные принципы, уголовное судопроизводство, презумпция невиновности, свидетельский иммунитет, состязательность, обвинение, подозрение, свидетель, имеющий право на защиту, подозреваемый.

Расширение и реализация принципа состязательности как одно из направлений демократизации казахстанского уголовного судопроизводства

Вопросы дальнейшего расширения и реализации принципа состязательности остаются актуальной проблемой современного этапа развития процессуального права, определяя методологические основы установления оптимального соотношения функций обвинения, защиты, разрешения уголовного дела по существу, гарантирующие успешное достижение задач демократического уголовного судопроизводства. Кроме того, обоснованное сочетание данных функций неразрывно связано с международными и конституционными принципами отправления правосудия в частности, с принципами презумпции невиновности, свидетельского иммунитета и другими.¹ Не случайно многие поправки, предложенные в апрельском 2019 года законопроекте «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства»² касаются полномочий субъектов, реализующих различные процессуальные функции, отраженные в принципе состязательности.³

Новое реформированное уголовно-процессуальное законодательство доминирующим на досудебном производстве определило такой элемент в структуре уголовного преследования, как подозрение, и центральной фигурой стал подозреваемый. Такое положение обуславливает необходимость самостоятельного исследования проблемы структурного содержания функции подозрения, его формы и этапы реализации, понятия и соотношения обвинения и подозрения, уголовного преследо-

¹ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (здесь и далее материалы из Интернета приводятся по состоянию на 20.05.2019 года); ч. 1 ст. 11 Всеобщей декларации прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml; ч. 3 ст. 14, ч. 1 ст. 15 Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml; ч. 2 ст. 6 Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека, ETS № 005) (Рим, 4 ноября 1950 года) // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1007545#pos=0;572

² Концепция к проекту Закона по вопросам совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства // URL: <http://iris.kz/npa/kontseptsiya-k-proektu-zakona-povoprosam-sovshhenstvovaniya-ugolovnogo-i-ugolovno-protsessualnogo/>

³ Ахпанов А.Н., Хан А.Л. Регламентируя полномочия прокурора // Юрид. газета Республики Казахстан от 12 февраля 2019 года // URL: <https://www.zakon.kz/4958277-reglamentiruyapolnomochiya-prokurora.html>

вания, а также формирования процессуального статуса лиц, к которым выдвигается подозрение, обвинение с учетом международных и конституционных принципов отправления правосудия.⁴

Обвинение как элемент в структуре принципа состязательности

Формирование уголовного судопроизводства изначально связано с необходимостью реализации обвинения, как основного средства защиты своих интересов со стороны граждан, потерпевших от совершения уголовно-наказуемых деяний, а также общества и государства. Привлечение к уголовной ответственности за совершение уголовно-наказуемого правонарушения возможно только через предъявление обвинения такому лицу. Особое значение обвинения для процедуры отправления правосудия по уголовным делам выделяется учеными-процессуалистами. «В рамках уголовно-процессуального закона под реализацией обвинения следует понимать процессуальную деятельность субъектов обвинения, направленную на формулирование, обоснование и отстаивание вывода о совершении определенным лицом конкретного преступления». Функция обвинения расценивается первостепенной, и только осуществление функции обвинения предопределяет возникновение функции защиты и функции разрешения дела.⁵ "Главенствующей движущей силой состязательного процесса является ... спор между сторонами по поводу обвинения", – отмечает А.В. Смирнова.⁶

Противоположной стороной обвинения, как обязательного структурного элемента уголовного процесса, является защита от обвинения. С учетом такого основания выделяются основные типы уголовного процесса – обвинительный, защитительный, смешанный, которые можно дополнить – примирительным и компромиссным. Развитие и степень демократии уголовного судопроизводства могут быть рассмотрены под углом соотношения форм, методов и гарантий условий реализации обвинения и защиты, что предполагает определение понятия, познавательной структуры обвинения как деятельности, место и значение в ней подозрения, доминирующего на досудебном производстве.

Обвинение в уголовном процессе, в первую очередь, в правовых актах и литературе рассматривается как функция, также можно говорить об уголовно-процессуальном институте обвинения, это и на основе установления факта совершения конкретным лицом уголовного правонарушения деятельность уполномоченных субъектов по предъявлению такому лицу обвинения и его официального признания виновным, и задача специально уполномоченных субъектов.

⁴ Андрянов В.А. Обвинение в российском уголовном процессе: понятие, сущность, значение и теоретические проблемы реализации. Автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. – 208 с. // URL: <https://www.disscat.com/content/obvinenie-v-rossiiskom-ugolovnom-protsesse-ponyatie-sushchnost-znachenie-i-teoreticheskie-pr>

⁵ Ягофаров Ф.М. Механизм реализации функции обвинения при рассмотрении дела судом первой инстанции. Дисс. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2003 // URL: <http://www.dslib.net/kriminal-process/mechanizm-realizacii-funkcii-obviniija-pri-rassmotrenii-dela-sudom-pervoj.html>

⁶ Смирнов А.В. Состязательный процесс. СПб.: Альфа, 2001. С. 19.

Обвинение как функция определяет направление деятельности управомоченных органов и должностных лиц или субъектов уголовного преследования, формулирующих их основную задачу – «пресечение, беспристрастное, быстрое и полное раскрытие, расследование уголовных правонарушений, изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших»,⁷ что отражено в ч. 1 ст. 8 УПК РК. При этом, государственное обвинение осуществляется только прокурором в судебном производстве (п. 28 ч. 1 ст. 7 УПК РК). К стороне обвинения закон относит также органы уголовного преследования, потерпевшее лицо (частного обвинителя), гражданского истца, их законных представителей и представителей. При этом, закон уголовное преследование и обвинение трактует как равнозначные понятия. Таким образом, функция уголовного преследования реализуется разными субъектами посредством осуществления государственного обвинения и обвинения в уголовном процессе на досудебном и судебном производстве. При этом, органы досудебного расследования осуществляют функцию обвинения через подозрение. Значит, в уголовном процессе реализация функции обвинения обладает определенной структурой и этапностью, отражающими стадии уголовного процесса и полномочия различных субъектов уголовного преследования, правильная регламентация которых призвана обеспечить предназначение уголовного процесса.⁸

Защита и восстановление нарушенных уголовным правонарушением интересов осуществляются в порядке и в соответствии с этапами реализации обвинения, для чего формировалась особая процедурность обвинения конкретного человека в совершении уголовно-наказуемого деяния, связанная, в первую очередь, со степенью доказанности его вины до признания преступником. Последний этап в соответствии с принципом отправления правосудия, предусмотренным п. 1 ч. 3. ст. 77 Конституции РК – «лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда», реализуется судом.⁹

Без обвинения нет и уголовного производства, однако формы и типы уголовного процесса или реализации обвинения отличаются друг от друга в различных формациях, правовых системах и отдельных государствах и в отдельные периоды исторического развития государства. Общими остаются этапы реализации обвинения, к которым следует отнести наличие оснований для:

- возникновения обвинения,
- начала поиска конкретного лица, против которого может быть выдвинуто обвинение;
- сбора доказательств виновности конкретного лица в совершении расследуемого уголовного правонарушения,

⁷Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗПК // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231#z1577>

⁸Ахпанов А.Н. Конструктивно-критический подход к проекту новой редакции УПК Республики Казахстан // Право и государство, № 3 (60), 2013. С. 51.

⁹Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_#z83

- для передачи обвиняемого в суд,
- признания обвиняемого лица виновным.

Признание лица виновным в совершении расследуемого уголовного правонарушения отражается не только в приговоре суда, но и в постановлениях по прекращению уголовного преследования или уголовного дела производством.

Данные этапы отражают изменение процессуального статуса лица, в отношении которого осуществляется обвинение: подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного (ч. 1-4 ст. 64 УПК РК). С учетом требования о едином основании для классификации любых понятий, явлений: задач, участников, условий и т. д., логичнее выделять лиц, против которых ведется уголовное преследование: по степени установления виновности лица в совершении конкретного преступления – подозреваемого, обвиняемого и виновного; по этапу реализации обвинения – подследственного, подсудимого, осужденного.

Каждый из представленных этапов решает задачу, определяющую определенную ступень реализации обвинения до её разрешения судом.

Понятие подозрения, его соотношение с обвинением. Формирование процессуального статуса подозреваемого

Реализация обвинения на досудебном производстве практически осуществляется в форме подозрения, поскольку обвиняемым является лицо, в отношении которого прокурор утвердил обвинительный акт, постановление о применении приказного производства, протокол об уголовном проступке, начальник органа дознания – постановление о применении приказного производства, заключено процессуальное соглашение (ч. 1 ст. 65 УПК РК), составляемые после окончания досудебного производства.

Право государства в лице своих уполномоченных субъектов осуществлять уголовное преследование (по делам частного и частно-публичного обвинения – потерпевшего) возникает с момента совершения уголовно-наказуемого деяния, что является началом реализации или основанием для возникновения обвинения.

Непосредственные поиски конкретного лица, виновного в совершении уголовного правонарушения, осуществляются после начала досудебного производства. До принятия УПК РК 2014 года – это была самостоятельная стадия уголовного процесса – возбуждение уголовного дела, которая новым уголовно-процессуальным законодательством упразднена. В настоящее время началом досудебного расследования является в соответствии с ч. 1 ст. 179 УПК РК «регистрация заявления, сообщения об уголовном правонарушении в Едином реестре досудебных расследований либо первое неотложное следственное действие».¹⁰

Второй этап реализации обвинения в уголовном судопроизводстве включает действия по установлению конкретного лица, которое могло быть виновным в

¹⁰Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V ЗПК // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231#z1577>

совершении расследуемого уголовного правонарушения. Таким образом, органы досудебного расследования делают предварительные выводы о лице, виновном в совершении уголовного правонарушения, реализуют подозрение, а лицо, против которого оно выдвигается, признается подозреваемым. В этом смысле уголовное преследование начинается для установления конкретного лица, против которого будут собираться доказательства его преступного поведения – действия или бездействия. В данной ситуации речь идет о лице, возможно виновном в совершении преступления, так как органы уголовного преследования обладают определенными фактическими данными, позволяющими сформулировать такое предположение.¹¹

Таким образом, на досудебном производстве преобладающей формой обвинения является подозрение. Подозрение по аналогии с понятием обвинения, закрепленном в п. 22 ч. 1 ст. 7 УПК РК – это деятельность органов уголовного преследования, направленная на установление путем доказывания уголовного правонарушения и предположения о возможности его совершения конкретным лицом (лицами), обеспечивающая реализацию по отношению к нему уголовной ответственности на досудебном производстве.

Кроме того, под подозрением можно понимать функцию, как основное направление деятельности органов досудебного производства в уголовном процессе, вид деятельности, а также субъективную оценку лица, осуществляющего расследование. Субъективная оценка лица, осуществляющего досудебное производство, может выражаться в его предположении о возможной виновности лица в совершении расследуемого уголовного правонарушения. При этом, данное предположение, должно быть обоснованным, то есть в его основе должны лежать фактические данные. Фактическими данными, являющимися процессуальными основаниями считать лицо подозреваемым, являются предусмотренные в ст. 64 УПК РК. Таких оснований предусмотрено четыре. К ним относятся основания, по которым лицо может быть задержано в качестве подозреваемого в преступлении, если:

- оно захвачено в момент или непосредственно после совершения уголовно-наказуемого деяния;
- очевидцы, потерпевшие прямо указывают на него, как совершившего преступление;
- на одежде, в жилище подозреваемого, на нем имеются явные следы преступления;¹²
- имеются в материалах оперативно-розыскных, контрразведывательных мероприятий, негласных следственных действиях «достоверные данные о совершенном или готовящемся им преступлении». Кроме того, закон устанавливает иные основания для задержания лица в качестве подозреваемого: «если это лицо пыталось скрыться либо когда оно не имеет постоянного места жительства или не установлена личность подозреваемого, либо когда в суд направлено ходатайство о санкционировании меры пресечения в виде содержания под стражей».¹³ Аналогично решался

¹¹Подозрение – это предположение, основанное на сомнении в правильности, законности чьих-то поступков; – предположение о возможности чего-либо. См.: Ожегов С.И. и Шведов Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологий // URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov>

¹²Ч. 2 ст. 128 УПК РК.

¹³Ч. 4 ст. 128 УПК РК.

вопрос о признании лица подозреваемым при наличии оснований для его задержания и по прежнему уголовно-процессуальному законодательству.¹⁴

Вынесение постановления о признании лица в качестве подозреваемого также является основанием считать его таковым. Правильнее сказать – постановление выносится при наличии оснований считать лицо подозреваемым. В настоящее время фактически по всем уголовным делам выносятся постановления о признании лица подозреваемым. Закон определяет необходимость вынесения постановления о признании лица подозреваемым при наличии лишь двух ситуаций: когда имеются основания, предусмотренные ч. 2 ст. 128 УПК РК, но нет практической необходимости применять меру процессуального принуждения – задержание; когда применяется мера пресечения к задержанному лицу до предъявления ему постановления о квалификации деяния подозреваемого.

Третье основание для признания лица в качестве подозреваемого определяется на собранной по уголовному делу достаточной совокупности доказательств, устанавливающих виновность подозреваемого лица в совершении расследуемого преступления, которая получает отражение в вынесении постановления о квалификации деяния подозреваемого.

Подозреваемым также признается лицо, допрошенное по подозрению совершения им уголовного проступка, то есть при наличии фактических данных, позволяющих определять конкретное лицо в качестве совершившего такой проступок.

Таким образом, термин «подозреваемый» определяет в уголовном процессе лиц, в отношении которых имеются процессуальные основания считать лицо подозреваемым. Однако, данные основания выражают разную степень предположения об их виновности в совершении расследуемого преступления. Подозреваемым признается лицо, в отношении которого имеются отдельные доказательства его возможной виновности в совершении преступления, а также лицо, в отношении которого органами досудебного производства собрана достаточная совокупность доказательств. Если в первом случае лица, осуществляющие досудебное производство, должны путем собирания, исследования, закрепления, оценки и использования доказать его виновность в совершении расследуемого преступления и подтвердить подозрение или же непричастность к данному событию, то во втором – ими сделан вывод о доказанности виновности подозреваемого. На основе такой совокупности доказательств, обосновывающих подозрение о совершении данным лицом расследуемого преступления, выносится постановление о квалификации деяния подозреваемого. Данная квалификация ложится в основу составления обвинительного акта в отношении подозреваемого лица. Составление обвинительного акта означает окончание досудебного расследования и установление виновности подозреваемого, после чего уголовное дело направляется прокурору для утверждения обвинительного акта и передачи дела в суд (ст.ст. 299-300 УПК РК).

¹⁴Ч.1 ст. 109 УПК КазССР от 22 июля 1959 года // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K590001000_; ст. 132 УПК РК от 13 декабря 1997 года // URL: http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z970000206_ / 29.03.2000.

Окончание подозрения на досудебном производстве может завершиться при наличии обстоятельств, исключающих производство по уголовному делу (ст. 35 УПК РК), или позволяющих не осуществлять уголовное преследование (ст. 36 УПК РК), прекращением уголовного дела производством или уголовного преследования в отношении отдельного подозреваемого лица.

Несение различной смысловой нагрузки термина «подозреваемый» обуславливает необходимость выделения лица, в отношении которого имеются подозрения его причастности к совершению расследуемого преступления, и лица, в отношении которого подозрение подтверждено органами уголовного преследования на основе собранной достаточной совокупности доказательств. В соответствии с данным положением можно предложить деление подозреваемых лиц по подозрению первой степени и второй степени или первичное и официальное.¹⁵

Окончанием пребывания лица в статусе подозреваемого является утверждение прокурором обвинительного акта, протокола об уголовном проступке, заключением процессуального соглашения или утверждением начальником органа дознания постановления о применении приказного производства.

Таким образом, структура подозрения на досудебном производстве включает:

цель – установление лица, подозреваемого в совершении расследуемого правонарушения и вынесение постановления о квалификации его деяния;

объект – совершенное уголовное правонарушение, и лица, причастные к его совершению (преступник, потерпевший, свидетели);

субъектов осуществления подозрения – органы уголовного преследования;

методы – уголовно-процессуальные действия, направленные на сбор, исследование, оценку, закрепление и использование доказательств, принятие процессуальных решений, определяющих движение уголовного дела и процессуальный статус участников (уголовное преследование);

условия – определяющие различия в процедуре осуществления подозрения с учетом форм досудебного расследования, вида и категории уголовных правонарушений, возраста подозреваемых, наличия процессуальных привилегий у участников уголовного процесса и других, как проявления единства и дифференциации уголовно-процессуальной формы;

результат – направление уголовного дела в суд или прекращение уголовного преследования.

Подозрение находит свою реализацию путем осуществления уголовного преследования – «предшествующей разрешению дела уголовно-процессуальной деятельности, которая состоит в формулировании и обосновании выводов о совершении определенным лицом» конкретного уголовного правонарушения.¹⁶ Таким образом, уголовное преследование и обвинение не могут являться равнозначными понятиями.

¹⁵Ахпанов А.Н., Хан А.Л. О процессуальном статусе свидетеля, имеющего право на защиту: теоретические и прикладные аспекты // URL: <http://www.zakon.kz/4750061-o-processualnom-statuse-svidetelja.html>.

¹⁶Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М.: «Юрид. лит-ра», 1986. С. 25.

ми. Уголовное преследование – это деятельность, осуществляемая разными субъектами обвинения с помощью реализации установленных для них полномочий для установления виновного лица и обеспечения условий его наказания. Обвинение и подозрение являются не только уголовно-процессуальными функциями, но задачами по установлению подозреваемого, обвиняемого на различных этапах досудебного производства. Таким образом, обвинение и подозрение реализуются путем осуществления процессуальной деятельности или уголовного преследования.

Полномочиями по уголовному преследованию наделены прокурор, следователь, дознаватель, орган дознания. Прокурор посредством уголовного преследования осуществляет функцию обвинения, а в суде – государственного обвинения. Следователь, дознаватель, орган дознания посредством осуществления полномочий по уголовному преследованию (например, задержания лица в качестве подозреваемого, вынесения постановления об избрании мер пресечения, постановления о квалификации деяния подозреваемого и т.д.) реализуют функцию подозрения на досудебном производстве.

В структуру уголовного преследования М.С. Строгович включал: обнаружение и собирание обвинительных доказательств; применение мер процессуального принуждения; составление и предъявление обвинения.¹⁷ Можно согласиться с такой структурой, только признавая её очень общий характер. Следует отметить, что формами уголовного преследования могут быть элементы доказывания – собирание (обнаружение), исследование, закрепление, оценка и использование доказательств.

Подозрение называют предварительным этапом привлечения лица к уголовной ответственности,¹⁸ основанием которого являются определенные фактические данные. При этом, все фактические данные (основания), позволяющие выдвинуть следственные версии о возможной причастности конкретного лица к совершению уголовного правонарушения можно разделить на процессуальные и непроцессуальные. К процессуальным основаниям относятся те, которые предусмотрены в уголовно-процессуальном законодательстве в ч. 1 ст. 64 УПК РК. Они определяют соответствующий процессуальный статус такого лица – подозреваемого, и должны найти отражение в соответствующих процессуальных документах. Однако, процессуальные основания не исчерпывают всех ситуаций, когда в отношении конкретного лица выдвигаются следственные версии о возможной его виновности в совершении расследуемого уголовного правонарушения. Например, когда у определенного круга лиц имеется мотив для совершения уголовно-наказуемого деяния, материальная или моральная выгода от наступивших от совершения преступления последствий. Сюда также можно отнести совершение в прошлом аналогичным способом правонарушений, наличие профессиональных навыков, необходимых для совершения преступления и т. д. В отношении таких лиц нет установленных в законе факти-

¹⁷ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1. Основные положения науки советского уголовного процесса. М.: Наука, 1968. С.196.

¹⁸ Церковный Ю.В. Институт подозрения и особенности его реализации при производстве дознания: дис. канд. юрид. наук. М., 2011 // URL: <https://www.dissercat.com/content/institut-podozreniya-i-osobennosti-ego-realizatsii-pri-proizvodstve-doznaniya>

ческих данных, дающих основание уполномоченным субъектам признать его подозреваемым, однако возможная причастность его к совершению уголовного правонарушения подлежит проверке, собиранию обвинительных или оправдательных доказательств. В данном случае речь идет о «заподозренном» лице или «изобличаемом свидетеле». Встает вопрос о процессуальном статусе такого лица. Данная ситуация по-разному разрешается законодательством отдельных стран: в уголовно-процессуальном законодательстве Молдовы и Франции запрещено допрашивать лицо «в статусе свидетеля при наличии в отношении него сведений о его предполагаемой причастности к совершению преступления», по английскому законодательству лицо может быть допрошено по правилам свидетеля и при наличии в отношении него подозрения.¹⁹ При этом, центральным элементом подозрения является лицо, в отношении которого оно выдвинуто, а им может быть только подозреваемый. Можно ли включать в число участников уголовного процесса лицо, занимающее промежуточное положение между подозреваемым и свидетелем?

Основным критерием разграничения свидетеля и подозреваемого как участников уголовного процесса является конституционное положение об исключении процессуальной обязанности лица свидетельствовать против самого себя. Данное положение тесно взаимосвязано с основными правилами принципа презумпции невиновности, в частности, лицо не обязано доказывать свою невиновность, а значит у подозреваемого (обвиняемого) не может быть обязанности на дачу правдивых показаний, в отличии от свидетеля, не являющегося субъектом свидетельского иммунитета.

Кроме того, Уголовно-процессуальный кодекс РК классифицирует участников уголовного судопроизводства на: защищающих свои права и интересы, представляемых права и интересы, иных лиц. К лицам, защищающим свои права и интересы, относятся подозреваемое лицо, обвиняемый (виновный), потерпевший. Право на защиту своих прав и интересов определяется наличием двух факторов: тем, что против них ведётся уголовное преследование (подследственный, подсудимый) или им причинён уголовным правонарушением физический, имущественный либо моральный вред (потерпевший). Содержание процессуального статуса данных участников должно отражать положения конституционных принципов отправления правосудия, а также равные права как представителям противоположных сторон в уголовном процессе на участие в доказывании: собирании, исследовании, оценке, закреплении и использовании доказательств.

Значение иных лиц, как участников уголовного процесса, обусловлено необходимостью оказания содействия в достижении задач уголовного судопроизводства, при этом каждый из них привлекается в соответствии с их специфической целью: свидетель – для дачи показаний об обстоятельствах, имеющих значение для установления истины по уголовному делу; эксперт – для производства экспертизы; специалист – для оказания содействия в собирании, исследовании, оценке доказательств; переводчик – для перевода показаний участников следственного или судебного

¹⁹Там же.

действия, если они не владеют языком судопроизводства, а также текстов и т. д. Иные лица не имеют личного интереса в уголовном деле, основанного на предъявлении к ним подозрения в совершении уголовного правонарушения или причинения им уголовно-наказуемым деянием непосредственного вреда. Речь идёт о процессуальном интересе. Конечно, заинтересованность в исходе расследования уголовного дела могут иметь и иные лица, однако её мотивация не связана непосредственно с совершением преступления. Это могут быть дружеские или негативные отношения с подозреваемым, потерпевшим; корысть, некомпетентность лица, владеющего специальными знаниями и т. д. В отдельных ситуациях они могут выступать основаниями для отвода такого участника. В отличие от потерпевшего и подозреваемого, свидетель не имеет процессуального интереса, правовая природа свидетельских показаний заключается в том, что они являются самостоятельными источниками доказательственной информации. Дача показаний свидетелем является его правом и обязанностью как добропорядочного гражданина по предоставлению сведений, имеющих значение для раскрытия уголовного правонарушения.

В уголовном процессе с принятием УПК РК 2014 года появился новый вид свидетеля – свидетель, имеющий право на защиту, показания которого в соответствии с ч. 2 ст. 111 УПК РК отнесены к самостоятельным источникам доказательств по уголовному делу. В ч. 5 ст. 78 УПК РК определяются основания признания лица свидетелем, имеющим право на защиту:

- когда на него указано как на лицо, совершившее уголовное правонарушение, в заявлении или сообщении;
- когда на него как на преступника показал другой свидетель.

При наличии данных оснований и если такое лицо не задержано или в отношении его нет постановления о признании его подозреваемым, он становится свидетелем, имеющим право на защиту. Возникает промежуточная процессуальная фигура между подозреваемым и свидетелем – свидетель, имеющий право на защиту. Возникает вопрос о том, почему при наличии аналогичных оснований, установленных уголовно-процессуальным законодательством, можно принять альтернативное решение уполномоченному лицу по своему усмотрению – признать лицо подозреваемым или свидетелем, имеющим право на защиту, при этом закон не устанавливает других условий. Основанием процессуального разделения свидетелей на две указанных группы является факт указания заявителем о совершении уголовно-наказуемого деяния на лицо, его совершившее, или аналогичные показания свидетеля по уголовному делу. Фактически данные обстоятельства являются и основаниями для признания лица подозреваемым, однако в конкретной ситуации следователь не принимает такого решения и «лицо приобретает статус свидетеля, имеющего право на защиту». Основное отличие свидетеля, имеющего право на защиту, и подозреваемого лица в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством – усмотрение органа, ведущего досудебное расследование, что является коррупциогенным фактором. «Коррупциогенные факторы устанавливают для правоприменителя широкие рамки собственного усмотрения, а также возможность использования исключения из общего правила».²⁰ Рассматривается два выхода из такого положения

в нормах доказательственного права: переконструирование положений такой нормы, удаление самой нормы или её положения.²¹

В нашей ситуации свидетель, имеющий право на защиту, необоснованная процессуальная фигура, причисление его к числу иных участников уголовного процесса, исключает у такого свидетеля наличие процессуального интереса.

Таким образом, наличие личного процессуального интереса, обусловленного подозрением в совершении уголовного правонарушения, у свидетеля, имеющего право на защиту, более приближает его к процессуальному статусу подозреваемого лица, или к первичному подозрению. Такое положение полностью соответствует принципам презумпции невиновности и свидетельского иммунитета. Кроме того, предоставленные права свидетелю, имеющему право на защиту, ходатайствовать о проведении экспертизы, очной ставки, являясь способами реализации своего права на защиту, представляются и способами доказывания самим избличаемым свидетелем своей невиновности.

В соответствии с международными и конституционными принципами отправления правосудия не должно быть процессуального участника, занимающего положение промежуточного лица между подозреваемым и свидетелем. Закон должен исчерпывающим образом устанавливать основания, при установлении которых в отношении конкретного лица может выноситься постановление о признании его подозреваемым. Законодательно закрепить все ситуации появления заподозренного лица или избличаемого свидетеля практически невозможно и это противоречит правилам, вытекающим из принципа презумпции невиновности. В таких ситуациях на органах уголовного преследования, не на избличаемом лице, лежит обязанность по доказыванию фактов, предусмотренных в законе, как основания признания лица подозреваемым. Основания признания лица подозреваемым должны быть исчерпывающими в соответствии с законом. Кроме того, любой свидетель не обязан давать показания против самого себя, и любой свидетель имеет право давать показания в присутствии своего адвоката (ч. 2. ст. 214 УПК РК), то есть имеет право на защиту.

К.В. Ким: Сотқа дейінгі қылмыстық іс жүргізудегі күдік.

Қылмыстық сот ісін жүргізуді жетілдірудің өзекті бағыттарының бірі сот төрелігінің конституциялық қағидаттарын, оның ішінде қылмыстық іс жүргізудегі жарыспалылық қағидатын одан әрі кеңейту мен жүзеге асыру болып табылады. Қылмыстық-процестік заңнамадағы соңғы өзгерістер дәлелдеудің жекелеген субектілерінің іс жүргізудегі мәртебесін жетілдіруге, оның ішінде әрі арнайы құзырлы мемлекеттік органдар мен лауазымды адамдарға, әрі қылмыстық істе өз мүдделері бар адамдарға қатысты болды. Бүгінгі таңда қылмыстық істер бойынша сотқа дейінгі іс жүргізуде өзіне қатысты қылмыстық қудалау жүзеге асатын күдікті мәртебесінің үстемдігі артып отыр. Дегенмен, ҚР ҚПК-де күдік ұғымы, оның басталуы

²⁰Афанасьев А.Ю. Коррупционные риски уголовно-процессуального доказательственного права: монография / Под ред. д.ю.н., проф. А.Ф Лубина. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 78.

²¹Афанасьев А. Ю. Указ. соч. С. 151.

анықталмайды, адамды күдікті ретінде танудың екіұшты негіздері көзделеді. *Мақаланың мақсаты* – оларға қатысты күдік туындаған немесе туындауы мүмкін адамдардың процестік мәртебесінің қалыптасуына қатысты авторлық көзқараспен бөлісу. Зерттеу *объекті* – қылмыстық қудалау органдарының күдікті жүзеге асыру жөніндегі қызметі. Зерттеу *пәнін* теориялық ережелер мен қылмыстық процестегі күдікті іске асыру жөніндегі қызметті реттейтін құқықтық нормалар құрады. Оларды зерделеу қызметтік және жүйелік ұстаным, салыстырмалы-құқықтық талдау сынды зерттеудің жалпығылыми және жеке *әдістеріне* жүгінуге себепші болды.

Зерттеудің жаңалығы ҚР жаңа ҚПК қабылданғаннан кейінгі кезеңде алғаш рет сотқа дейінгі тергеп-тексерудегі айыптаудың негізгі буыны ретіндегі күдік ұғымын, оның құрылымын, кезеңдерін жүйелі тұрғыдан қарастырудың ұсынылуымен; сотқа дейінгі іс жүргізудің орталық тұлғасы ретіндегі күдікті адамның процестік мәртебесін қалыптастыру жөніндегі ұсыныстардың тұжырымдалуымен айқындалады. *Қысқаша қорытынды*. 1. Қылмыстық қудалау мен айыптау теңдей ұғым болып табылмайды, күдік сотқа дейінгі іс жүргізуде айыптауды жүзеге асырудың нысаны ретінде қарастырылады. 2. Айыптау мен күдіктенуді заңнамалық реттеуді жетілдіру олардың танымдық құрылымына сәйкес жүзеге асырыла алады. 3. Сот төрелігін жүзеге асырудың халықаралық және конституциялық қағидаттарына сәйкес, күдікті мен куә арасындағы өтпелі тұлға болып табылатын процестік қатысушы болмауы керек. Нақты адамды күдікті ретінде тану туралы қаулы шығарудың түпкілікті негіздері заңмен белгіленуі тиіс.

Тірек сөздер: халықаралық қағидаттар, қылмыстық сот ісін жүргізу, кінәсіздік презумпциясы, куә иммунитеті, жарыспалылық, айыптау, күдік, қорғалуға құқығы бар куә, күдікті.

K. V. Kim: Suspicion in pre-trial criminal proceedings.

One of the current areas of improvement and democratization of criminal justice is the further expansion and implementation of the constitutional principles of justice, in particular the principle of adversarial proceedings. Recent changes in the criminal procedure legislation are connected with the improvement of the procedural status of individual subjects of evidence, in particular, this applies to both specially authorized bodies and officials, as well as persons having a personal interest in a criminal case. Currently, pre-trial criminal proceedings are dominated by a suspect who is being prosecuted. However, in the Criminal Procedure Code of the Republic of Kazakhstan, the concept of suspicion does not define its beginning, provides for ambiguous grounds for recognizing a person as a suspect. The purpose of the article is to present the author's vision of the formation of the procedural status of persons in relation to which a suspicion is or may be raised. The novelty of the research is due to the fact that for the first time after the adoption of the new Criminal Procedure Code of the Republic of Kazakhstan, a systematic consideration of the concept of suspicion as the main element of the prosecution during the pre-trial investigation, its structure, stages, has been proposed; Proposals have been made for the formation of the procedural status of the suspect as the central figure of the pre-trial proceedings. The object of the research is the activities of the criminal prosecution authorities in the implementation of suspicion. The subject of the research is the theoretic-

cal provisions and legal norms regulating the activities on the implementation of suspicions in the criminal process. Their study led to the use of the provisions of general scientific, particular methods, activity-based, systemic approaches, and comparative legal analysis.

Brief conclusions. 1. Criminal prosecution and the prosecution are not equivalent concepts, suspicion is a form of realization of the charges in pre-trial proceedings. 2. Improvement of the legislative regulation of charges and suspicions may be carried out in accordance with their cognitive structure. 3. In accordance with international and constitutional principles of the administration of justice, there should be no procedural participant holding the position of an intermediate person between the suspect and the witness. The law must comprehensively establish the grounds which can be applied for determining a particular person who may be recognized as a suspect.

Keywords: international principles, criminal justice, presumption of innocence, evidence of immunity, adversarial proceedings, accusation, suspicion, a witness having the right to defense, suspicion.

Библиография:

1. Андреев В.А. Обвинение в российском уголовном процессе: понятие, сущность, значение и теоретические проблемы реализации. Автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. – 208 с. // URL: <https://www.dissercat.com/content/obvinenie-v-rossiiskom-ugolovnom-protssesse-ponyatie-sushchnost-znachenie-i-teoreticheskie-pr>
2. Афанасьев А.Ю. Коррупционные риски уголовно-процессуального доказательственного права: монография / Под ред. д.ю.н., проф. А.Ф. Лубина. М.: Юрлитинформ, 2017. – 224 с.
3. Ахпанов А.Н. Конструктивно-критический подход к проекту новой редакции УПК Республики Казахстан // Право и государство, № 3 (60), 2013.
4. Ахпанов А.Н., Хан А.Л. О процессуальном статусе свидетеля, имеющего право на защиту: теоретические и прикладные аспекты // URL: <http://www.zakon.kz/4750061-o-processualnom-statuse-svidetelja.html>.
5. Ахпанов А.Н., Хан А.Л. Регламентируя полномочия прокурора // Юрид. газета Республики Казахстан от 12 февраля 2019 года // URL: <https://www.zakon.kz/4958277-reglamentiruya-polnomochiya-prokurora.html>
6. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М.: «Юрид. лит-ра», 1986. – 160 с.
7. Ожегов С.И. и Шведов Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологий // URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov>
8. Смирнов А.В. Состязательный процесс. СПб.: Альфа, 2001. – 320 с.
9. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1. Основные положения науки советского уголовного процесса. М.: Наука, 1968. – 468 с.
10. Церковный Ю.В. Институт подозрения и особенности его реализации при производстве дознания: дис. канд. юрид. наук. М., 2011 // URL: <https://www.dissercat.com/content/institut-podozreniya-i-osobennosti-ego-realizatsii-pri-proizvodstve-doznaniya>
11. Шейфер С.А. Досудебное производство в России: Этапы развития следственной,

судебной и прокурорской власти: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 192 с.

12. Ягофаров Ф.М. Механизм реализации функции обвинения при рассмотрении дела судом первой инстанции. Дисс. ... канд. юрид. наук. Оренбург. 2003 // URL: <https://www.dissercat.com/content/mekhanizm-realizatsii-funktsii-obvinieniya-pri-rassmotrenii-dela-sudom-pervoi-instantsii>

References (transliterated):

1. Andreyanov V.A. Obvinenie v rossijskom ugovolnom processe: ponyatie, sushchnost', znachenie i teoreticheskie problemy realizacii. Avtoref. dis. na soisk. uch. step. kand. jurid. nauk. Ekaterinburg, 2009. – 208 s. // URL: <https://www.dissercat.com/content/obvinenie-v-rossiiskom-ugolovnom-protssesse-ponyatie-sushchnost-znachenie-i-teoreticheskie-pr>

2. Afanas'ev A. Yu. Korrupcionnye riski ugovolno-processual'nogo dokazatel'stvennogo prava: monografiya / Pod red. d.yu.n., prof. A.F Lubina. M.: Yurlitinform, 2017. – 224 s.

3. Ahpanov A.N. Konstruktivno-kriticheskij podhod k projektu novoj redakcii UPK Respubliki Kazahstan // Pravo i gosudarstvo, № 3 (60), 2013.

4. Ahpanov A.N., Han A.L. O processual'nom statuse svidetelya, imeyushchego pravo na zashchitu: teoreticheskie i prikladnye aspekty // URL: <http://www.zakon.kz/4750061-o-processualnom-statuse-svidetelja.html>.

5. Ahpanov A.N., Han A.L. Reglamentiruya polnomochiya prokurora // Yurid. gazeta Respubliki Kazahstan ot 12 fevralya 2019 goda // URL: <https://www.zakon.kz/4958277-reglamentiruya-polnomochiya-prokurora.html>

6. Larin A.M. Rassledovanie po ugovolnomu delu: processual'nye funkcii. M.: «Yurid. lit-ra», 1986. – 160 s.

7. Ozhegov S.I. i Shvedov N.Yu. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka: 80000 slov i frazeologij // URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov>

8. Smirnov A. V. Sostyazatel'nyj process. SPb.: Al'fa, 2001. – 320 s.

9. Strogovich M.S. Kurs sovetskogo ugovolnogo processa. T. 1. Osnovnye polozheniya nauki sovetskogo ugovolnogo processa. M.: Nauka, 1968. – 468 s.

10. Cerkovnyj Yu.V. Institut podozreniya i osobennosti ego realizacii pri proizvodstve doznaniya: dis. kand. jurid. nauk. M., 2011 // URL: <https://www.dissercat.com/content/institut-podozreniya-i-osobennosti-ego-realizatsii-pri-proizvodstve-doznaniya>

11. Shejfer S.A. Dosudebnoe proizvodstvo v Rossii: Etapy razvitiya sledstvennoj, sudebnoj i prokurorskoj vlasti: monografiya. M.: Norma: INFRA-M, 2013. – 192 s.

12. Yagofarov F.M. Mеханизм реализации функции обвинения при рассмотрении дела судом первой инстанции. Diss. ... канд. юрид. наук. Оренбург. 2003 // URL: <https://www.dissercat.com/content/mekhanizm-realizatsii-funktsii-obvinieniya-pri-rassmotrenii-dela-sudom-pervoi-instantsii>

МАЗМҰНЫ

• *А.Ф. Мухаметов.* Сыбайлас жемқорлықпен күрес: қабылдау, рейтинг, тәжірибе. Табыс немесе сәтсіздік? Б. 15-16. • *С.В. Саятин.* «Сыни талдау, қатаң тәртіп және дербес жауапкершілік»: Орталық Азияда сот билігінің тәуелсіздігін күшейту туралы ойлар. Б. 25. • *К.А. Бейсенбин.* Мемлекеттік басқару жүйесіндегі сыбайлас жемқорлық: қарсы іс-қимыл мәселесі, тарихи және шетелдік тәжірибе. Б. 37-38. • *И.В. Понкин.* Тұңғық мемлекет («Deep State») концепті. Б. 55-56. • *Г.Н. Махмеджанов, А. Амантайқызы, М. Жұмашева.* Қазақстанда денсаулық сақтауды реттеу: индикативтік жоспарлау мәселелері. Б. 70-71. • *В.Н. Уваров, Н.В.Уварова-Патенко.* Қазақстан Республикасының құқық қорғау жүйесіндегі басқаруды жаңғырту. Б. 83-84. • *А.И. Черкасов.* Қазіргі заманғы әлем елдерінде жергілікті өзін-өзі басқаруды әмбебаптандыру: негізгі үрдістер. Б. 95-96. • *Т.Е. Қаудыров, М.А. Шәкенов.* Француз сот төрелігінде прецеденттік құқықтың болу мәселесі жөнінде. Б. 110-111. • *А.Ә. Биебаева, А.М. Калғужинова.* Қылмыстық жауаптылықтан босатудың мәні, оның қылмыстық құқықтың сабақтас институттарымен ара қатынасы. Б. 117-127. • *К.В. Ким.* Сотқа дейінгі қылмыстық іс жүргізудегі күдік. Б. 142-143.

CONTENTS

• *A.F. Mukhametov.* Anticorruption efforts: perception, rating, experience. Success or failure? P. 16. • *S.V. Sayapin.* «Critical Analysis, Strict Discipline and Personal Responsibility»: Some Reflections on Strengthening the Independence of the Judiciary in Central Asia. P. 18-24. • *K.A. Beisenbin.* Corruption in the System of Public Administration: Combating Problems, Historical and Foreign Experience. P. 38-39. • *I.V. Ponkin.* The concept of the Deep State. P. 56. • *G.N. Makhmejanov, A. Amantaikyzy, M. Zhumasheva.* Healthcare Regulation in Kazakhstan: Challenges to Indicative Planning. P. 61-70. • *V.N. Uvarov, N.V. Uvarova-Patenko.* Modernization of management in the law enforcement system of the Republic of Kazakhstan. P. 84-85. • *A. Cherkasov.* Universalization of Local Self-Governance in the Countries of the Modern World: Major Tendencies. P. 96-97. • *T.E. Kaudyrov, M.A. Shakenov.* The Question of the Presence in the French Case Law Justice. P. 111. • *A.A. Biyebayeva, A.M. Kalgujinova.* The essence of exemption from criminal liability, its relationship with related institutions of criminal law. P. 128. • *K.V. Kim.* Suspicion in pre-trial criminal proceedings. P. 143-144.

«Университет кітабы-2019: әлеуметтік-гуманитарлық ғылымдар» басылымдардың халықаралық байқауында (Қазан қ.) «Мемлекет және құқық» журналы «Ең үздік мерзімдік басылым» номинациясында жеңімпаз атанды.



На Международном конкурсе изданий «Университетская книга-2019: социально-гуманитарные науки» (г. Казань), журнал «Право и государство» победил в номинации: «Лучшее периодическое издание».

ҚҰРЫЛТАЙШЫ:

M.S. NARIKBAEV ATYNDAGI KAZGUU UNIVERSITETI

Журнал Қазақстан Республикасы Мәдениет және ақпарат министрлігінің Ақпарат және мұрағаттар комитетінде тіркеліп, 25.09.2006 жылы №7742-Ж күлігі берілген.

Журнал ғылыми қызметтің негізгі нәтижелерін жариялау үшін ҚР БЖҒМ ұсынған ғылыми басылымдардың тізімдемесіне және РФҚД халықаралық ғылыми өлшем жүйесіне енген.

ЖУРНАЛ РЕДАКЦИЯСЫ:

С. Ф. Ударцев (бас редактор);
Р. А. Жакина (жауапты хатшы);
Н.М. Акпеисова (компьютерлік беттеу және әрлендірме);
А.А. Биебаева (қазақ тіліндегі мәтіннің редакторы);
Е. П. Целенко (ағылшын тіліндегі мәтіннің редакторы).

РЕДАКЦИЯНЫҢ МЕКЕНЖАЙЫ:

010000, Нұр-Сұлтан қ.,
Қорғалжын тас жолы, 8,
«M.S. Narikbaev atyndagi KAZGUU Universiteti»,
тел. 8 (7172) 70 30 54
web-site: www.km.kazguu.kz
E-mail: pravoigos@kazguu.kz

Журналдың толық электрондық нұсқасы журналдың сайтында, РИНЦ-те, IPRbooks-та, М.С. Нарикбаев атындағы ҚАЗҒУ Университетінің репозиторинде орналастырылады және жалпыға қолжетімді болып табылады.

ISSN 2307-5201.

Материалдарды қолдану кезінде «Құқық және мемлекет» журналына сілтеме жасалуы міндетті.

Журналдың материалдарында білдірілген пікірлер редакцияның көзқарасымен сәйкес келе бермейді.

Қолжазба қайтарылмайды.

При оформлении первой страницы обложки использованы фото из Интернета по запросу: *коррупция фото*.

Жарияланған: 29.11.2019.

© «M.S. Narikbaev atyndagi KAZGUU Universiteti», 2019

© «Құқық және мемлекет» журналы, 2019.

УЧРЕДИТЕЛЬ:

УНИВЕРСИТЕТ КАЗҒУ ИМЕНИ М.С. НАРИКБАЕВА

Государственный регистрационный №7742-Ж выдан 25.09.2006 г. Комитетом информации и архивов Министерства культуры и информации Республики Казахстан.

Журнал включен в перечень научных изданий рекомендуемых МОН РК для публикации основных результатов научной деятельности и в международную наукометрическую систему РИНЦ.

РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА:

С. Ф. Ударцев (главный редактор);
Р. А. Жакина (ответственный секретарь);
Н.М. Акпеисова (компьютерная верстка и дизайн);
А.А. Биебаева (редактор текста на казахском языке);
Е. П. Целенко (редактор текста на английском языке).

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

010000, г. Нур-Сұлтан,
Кургальджинское шоссе, 8,
«Университет КАЗҒУ имени М.С. Нарикбаев»,
тел. 8 (7172) 70 30 54
web-site: www.km.kazguu.kz
E-mail: pravoigos@kazguu.kz

Полная электронная версия журнала размещается на сайте журнала, в РИНЦ, IPRbooks, в репозитории Университета КАЗҒУ им. М.С. Нарикбаева и является общедоступной.

ISSN 2307-5201.

При использовании материалов ссылка на журнал «Право и государство» обязательна.

Мнения, высказываемые в материалах журнала не всегда совпадают с точкой зрения редакции.

Рукописи редакцией не возвращаются.

При оформлении первой страницы обложки использованы фото из Интернета по запросу: *коррупция фото*.

Издан: 29.11.2019.

© АО «Университет КАЗҒУ имени М.С. Нарикбаев», 2019

© Журнал «Право и государство», 2019.

CHAIRMAN:

M.S. NARIKBAEV ATYNDAGI KAZGUU UNIVERSITETI

The state registration №7742-ZH was given on 25.09.2006 by Committee of information and archive of Ministry of culture and information of the Republic of Kazakhstan.

The journal is included in a list of scientific publications recommended by the Ministry of Education and Science of Republic of Kazakhstan for publication of the results of scientific research and also included in international RSCI (Russian Science Citation Index) system.

THE EDITORS OF THE JOURNAL:

S. F. Udartsev (Chief Editor);
R. A. Zhakina (executive secretary);
N.M. Akpeisova (Technical and design manager);
A.A. Biebayeva (Text editor of the Kazakh version);
E. P. Tselenko (Text editor of the English version).

EDITORIAL ADDRESS:

010000, Nur-Sultan,
Korgaljinn highway, 8,
M.S. Narikbaev atyndagi KAZGUU Universiteti,
tel. 8 (7172) 70 30 54
web-site: www.km.kazguu.kz
E-mail: pravoigos@kazguu.kz

The full e-journal is publicly available on the journal's website, Russian Science Citation Index (РИНЦ), IPRbooks, and in M. Narikbaev KAZGUU University's repository.

ISSN 2307-5201.

The quotation of materials from the journal should obligatory have reference to the journal «Law and State».

Editor in chief ensures that the reviewers act independently and have no conflict of interest in the paper.

Manuscripts will not be returned.

При оформлении первой страницы обложки использованы фото из Интернета по запросу: *коррупция фото*.

Published: 29.11.2019.

© M.S. Narikbaev atyndagi KAZGUU Universiteti, 2019

© Journal «Law and state», 2019.

БАКАЛАВРИАТ

- Менеджмент ★
FIBAA, IQAA
- Экономика ★
FIBAA, IQAA
- Финансы ★
FIBAA, CIMA, ACCA, IQAA
- Учет и аудит ★
FIBAA, CIMA, IQAA
- Туризм ★
FIBAA, IQAA
- Переводческое дело ★
IQAA
- Психология ★
FIBAA, IQAA
- Юриспруденция
FIBAA, IQAA
- Международное право ★
FIBAA, IQAA
- Правоохранительная деятельность
FIBAA, IQAA

МАГИСТРАТУРА

- Юриспруденция
FIBAA, IQAA
- Международное право ★
FIBAA, IQAA
- Экономика
FIBAA, IQAA
- Переводческое дело
IQAA
- Финансы ★
FIBAA, CIMA, ACCA, IQAA

ДОКТОРАНТУРА

- Юриспруденция
FIBAA, IQAA
- Международное право ★
FIBAA, IQAA

★ обучение на английском языке

БИЗНЕС ШКОЛА

MBA

DBA

Executive
DBA

Mini-
MBA

Аккредитационные агентства

FIBAA ГЕРМАНИЯ

Фонд международной аккредитации программ в области бизнес-администрирования.

CIMA ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Международная ассоциация специалистов по управленческому учету Объединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

ACCA ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Ассоциации Дипломированных Сертифицированных Бухгалтеров.

IQAA КАЗАХСТАН

Независимое агентство по обеспечению качества в образовании, входит в реестр аккредитационных агентств Европейской ассоциации гарантии качества высшего образования.



Преимущества

Университет КАЗГЮУ лидер образования по подготовке гуманитарно-юридических кадров в Казахстане, выпустивший **свыше 35 тысяч высококвалифицированных специалистов.**

Более 70 крупнейших стратегических вузов партнеров в США, Германии, Италии, Великобритании, Польше, Японии, Южной Корее и др.

Корпоративный Фонд «Эндаумент КАЗГЮУ» с 2016 года привлек **более 280 млн. тенге** для финансирования социальных и инфраструктурных программ и проектов университета.

Военная кафедра на базе Университета готовит лейтенантов запаса по следующим специальностям: «Воспитательная и социально-правовая работа», «Организация специальной пропаганды», «Организация идеологической работы», «Юрисконсультская работа».

© Университет КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева
Республика Казахстан, 010000, город Нур-Султан,
район Есиль, шоссе Коргалжын, 8
+7 (7172) 70 30 30, info@kazguu.kz





M. NARIKBAYEV
KAZGUU
UNIVERSITY

