

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
АКТЮБИНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ИМЕНИ М. БУКЕНБАЕВА**

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ІШКІ ІСТЕР МИНИСТРЛІГІ
М.БӨКЕНБАЕВ АТЫНДАҒЫ АҚТӨБЕ ЗАҢ ИНСТИТУТЫ**

**AKTOBE LAW INSTITUTE OF THE MINISTRY OF INTERNAL
AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN NAMED AFTER
M. BUKENBAEV**

**МИР ЗАКОНА
№ 3 (191)**

THE WORLD OF THE LAW

№ 3 (191)

Ақтобе, 2018

МИР ЗАКОНА

Юридический научно-практический журнал
Издается с 01.06.1999 г.
Периодичность: 1 раз в месяц
Свидетельство об учетной регистрации СМИ
№ 544-Ж от 13.01.1999 г.
Главный редактор:
Кандидат юридических наук
Каракушев С. И.
Научный редактор:
Кандидат юридических наук
Сулейманова Г. Ж.
Редакционная коллегия:
Ананич В. А. — доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор.
Осипенко А. Л. — доктор юридических наук, профессор.
Бекишева С. Д. — доктор юридических наук, доцент.
Таранова Т. С. — доктор юридических наук, профессор.
Татарян В. Г. — доктор юридических наук, профессор.
Грибунов О. П. — доктор юридических наук, доцент.
Алиев Н. Т. — доктор философии по праву, доцент.
Абеуов Е. Т. — кандидат юридических наук, доцент.
Воронина И. А. — кандидат юридических наук, доцент.
Максименко Е. И. — кандидат педагогических наук.
Гук А. И. — кандидат философских наук, доцент.
Пашнин А. Н. — кандидат юридических наук, доцент.
Ответственный секретарь:
Каримбаева А. К. — магистр юридических наук.
Технический секретарь:
Байкунакова Г. А. — магистр юридических наук.

МИР ЗАКОНА

Заңгерлік ғылыми-тәжірибелік журнал
1999ж.01.06 бастап шығарылуда
Шығу мерзімділігі: айына 1 рет
БАҚ-тың есептік тіркеу туралы куәлігі
1999ж.13.01.№ 544-Ж
Бас редактор:
заң ғылымдарының кандидаты
С. И.Қаракушев
Ғылыми редактор:
заң ғылымдарының кандидаты
Г. Ж.Сулейманова
Редакциялық алқа:
В.А.Ананич — тарих ғылымдарының докторы, заң ғылымдарының кандидаты, профессор.
А. Л. Осипенко — заң ғылымдарының докторы, профессор.
С. Д. Бекишева — заң ғылымдарының докторы, доцент.
Т. С.Таранова — заң ғылымдарының докторы, профессор.
В. Г. Татарян — заң ғылымдарының докторы, профессор.
О. П. Грибунов — заң ғылымдарының докторы, доцент.
Н.Т.Алиев — құқық бойынша философия докторы, доцент.
Е. Т. Абеуов — заң ғылымдарының кандидаты, доцент.
И.А.Воронина — заң ғылымдарының кандидаты, доцент.
Е. И. Максименко — заң ғылымдарының кандидаты.
А. И. Гук — философия ғылымдарының кандидаты, доцент.
А. Н. Пашнин — заң ғылымдарының кандидаты, доцент.
Жауапты хатшы:
А. К. Каримбаева — заң ғылымдарының магистрі.
Техникалық хатшы:
Г. А. Байкунакова — заң ғылымдарының магистрі.

THE WORLD OF THE LAW

The juridical scientific-practical journal
Published since 01.06.1999.
Periodicity: 1 time per month
Certificate of accounting registration of the media
№ 544-Ж of 13.01.1999
Chief Editor:
Candidate of Juridical Science
Karakushev S.I.
Scientific Editor:
Candidate of Juridical Science
Suleimanova G.Zh.
Editorial board:
Ananich V.A. — Doctor of Historical Sciences, Candidate of Juridical Sciences, Professor
Osipenko A.L. — Doctor of Law, Professor.
Bekisheva S.D. — Doctor of Law, Associate Professor.
Taranova T.S. — Doctor of Law, Professor.
Tataryan V.G. — Doctor of Law, Professor.
Gribunov O.P. — Doctor of Law, Associate Professor.
Aliev N.T. — PhD in Law, Associate Professor, PhD in Law, Associate Professor.
Abeuov E.T. — Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor.
Voronina I.A. — Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor.
Maksimenko E.I. — Candidate of Pedagogical Sciences.
Guk A.I. — Candidate of Philosophy, Associate Professor.
Pashnin A.N. — Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor.
Executive Secretary:
Karimbaeva A.K. — master of juridical sciences.
Technical Secretary:
Baykunakova G.A. — master of juridical sciences.

Водяная М.Ю. — преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России

УДК 342.9

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, СВЯЗАННЫХ С НАРУШЕНИЕМ АНТИАЛКОГОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

АЛКОГОЛЬГЕ ҚАРСЫ ЗАҢНАМАНЫ БҰЗУҒА БАЙЛАНЫСТЫ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҚ БҰЗУШЫЛЫҚ ТУРАЛЫ ІСТЕР БОЙЫНША ІС ЖҮРГІЗУДІ ЖҮЗЕГЕ АСЫРУДЫҢ ЖЕКЕЛЕГЕН МӘСЕЛЕЛЕРІ

CERTAIN ISSUES OF IMPLEMENTATION OF PRODUCTION ON CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES RELATED TO VIOLATION OF ANTI-ALCOHOL LEGISLATION

Ключевые слова: административное правонарушение, антиалкогольное законодательство, медицинские организации, личный досмотр, безопасность, медицинское освидетельствование.

Түйінді сөздер: әкімшілік құқық бұзушылық, алкогольге қарсы заңнама, медициналық ұйымдар, жеке тексеру, қауіпсіздік, медициналық куәландыру.

Key words: administrative offense, anti-alcohol legislation, medical organizations, personal inspection, security, medical examination.

Как показывают статистические данные, на протяжении длительного времени в России сохраняется высокий уровень правонарушений, связанных с нарушением антиалкогольного законодательства. Ежегодно количество выявленных органами внутренних дел правонарушений в этой сфере составляет 4-5 млн¹.

Прослеживается тесная взаимосвязь между совершением административных правонарушений и преступлений. Состояние опьянения способствует формированию мотива и умысла на совершение преступлений². После ликвидации специализированных медицинских вытрезвителей, ранее входивших в систему органов внутренних дел, проблема значительно осложнилась. В последние годы отмечается устойчивая тенденция роста преступлений, совершаемых в нетрезвом состоянии. Только в 2013 г. на территории Российской Федерации их количество увеличилось более чем на 8 процентов³. В 2014 г. почти каждое третье преступление (29,97 %) совершено в состоянии алкогольного опьянения, в 2015 г. этот показатель увеличился еще на 2,1% (32,1 %). В 2016 г. каждое третье расследованное преступление совершено лицами, находившимися в состоянии алкогольного опьянения (38,9 %). За 2017 г. из общего числа лиц, совершивших преступления, 36,5 % — находились в состоянии алкогольного опьянения⁴. Более того, лица, находящиеся в состоянии опьянения в общественных местах, создают реальную угрозу не только для окружающих, но и для самих себя, так как будучи в беспомощном состоянии сами нередко становятся объектами преступных посягательств.

Существенная роль в решении данной проблемы принадлежит органам внутренних дел (полиции). Эффективность и законность применения указанных мер зависит от четкой нормативной регламентации оснований, порядка и процедуры их реализации.

На наш взгляд, в действующем административном законодательстве недостаточно четко определены основания и процедура применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Нуждаются в уточнении полномочия сотрудников полиции в рассматриваемой области.

Особенностью деятельности полиции по пресечению рассматриваемого правонарушения является необходимость «изъятия» правонарушителя из общественного места. В связи с этим уместно говорить о такой мере обеспечения, как доставление. Данная мера применяется в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения его общественно опасных последствий, установление личности нарушителя; составление протокола об административном правонарушении в связи с невозможностью его составления на месте выявления административного правонарушения, а также в целях обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении⁵.

Анализ нормативных правовых актов применительно к исследуемому вопросу позволяет выделить следующие виды доставления:

- доставление в медицинские организации в случае необходимости оказания медицинской помощи;
- доставление в медицинское учреждение для проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (данный вид доставления применяется сотрудниками полиции в целях установления факта совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ, и решении вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении);
- доставление в орган внутренних дел⁶.

Анализ правоприменительной практики показывает, что при осуществлении доставления сотрудники полиции сталкиваются с фактами оказания им противодействия, выражающимся не только в пассивном невыполнении требований полицейского, но и в воспрепятствовании осуществлению законной деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, выражающимся в нападении на сотрудника, в том числе и с применением предметов, используемых в качестве оружия. Правоприменительной практике известны случаи, когда гражданин соглашается выполнить требование полицейского прекратить противоправное поведение и проследовать с сотрудником, но в процессе доставления нападает на представителя власти. В результате создается угроза жизни и здоровью сотрудников полиции.

Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, в соответствии с п.16 ч.1 ст.13 Закона «О полиции» и ст. 27.7 КоАП РФ, проводится в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения, а также при наличии данных о том, что эти

граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества, в присутствии двух понятых.

Представляется проблематичным проведение личного досмотра и обеспечение безопасности полицейского при доставлении гражданина, совершившего правонарушение, без использования каких либо орудий или предметов, и в том случае, если нет данных о том, что доставляемое лицо имеет при себе оружие, а соответственно, нет правовых оснований для проведения личного досмотра, как в вышеприведенном примере.

Среди широкого круга полномочий полиции, предусмотренных Законом «О полиции», нет ни одного, направленного на обеспечение личной безопасности самого сотрудника. Упоминание о мерах предосторожности можно найти лишь в ведомственных нормативных правовых актах, а именно в п. 269 Устава патрульно-постовой службы полиции: «... Патрульный (постовой) при доставлении задержанного должен предусмотреть меры предосторожности...»⁷. О проведении досмотра, как меры направленной на обеспечение безопасности полицейского, говорится в п. 266: «...В зависимости от обстоятельств наружный досмотр одежды и вещей, находящихся у задержанных, производится немедленно или в более удобный момент, когда можно получить помощь от других сотрудников полиции или граждан. Обнаруженное оружие и другие предметы, которые могут быть использованы для оказания сопротивления, нападения на наряд или побега, немедленно изымаются»⁸. Похожее указание содержится также в п. 8 Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации: «Перед помещением лиц, находящихся в состоянии опьянения, в салон транспортного средства сотрудникам полиции необходимо убедиться в отсутствии у них оружия, а также иных предметов, которые могут быть использованы в качестве оружия»⁹.

Данное положение представляется довольно размытым. Более того, при обнаружении в ходе проведения наружного досмотра каких-либо предметов, подлежащих изъятию, сотрудникам полиции необходимо приглашать понятых и проводить личный досмотр, так как наружный не является процессуальной мерой, направленной на сбор доказательств.

Наружный досмотр проводится путем прохлопывания, прощупывания элементов одежды задержанного, в ходе которого не всегда представляется возможным обнаружить предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, тем более, если данные предметы сокрыты в сумке.

Выборочный опрос сотрудников полка ППСП и участковых уполномоченных полиции УМВД России по Омской области показал, что подавляющее большинство случаев (96,7%) оказания сопротивления и нападений на сотрудников полиции совершались лицами, находящимися в состоянии опьянения. Указанные лица

доставлялись в орган внутренних дел и в медицинские организации в связи с совершением ими административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 20.1 (Мелкое хулиганство), ч. 1 ст. 20.20 (Потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом), 20.21 (Появление в общественных местах в состоянии опьянения) КоАП РФ, ст. 48 Кодекса Омской области об административных правонарушениях (Нарушение тишины и покоя граждан)¹⁰ без использования орудий совершения или предметов правонарушения. Соответственно, основания для проведения личного досмотра доставляемых лиц отсутствовали.

Необходимо отметить, что в соответствии с Инструкцией о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации¹¹, медицинская эвакуация лиц, находящихся в состоянии опьянения, в медицинские организации при наличии медицинских показаний для оказания медицинской помощи в стационарных условиях осуществляется выездными бригадами скорой медицинской помощи. При отсутствии возможности прибытия выездной бригады скорой медицинской помощи сотрудники полиции доставляют лиц, находящихся в состоянии опьянения, в медицинские организации на служебном автотранспорте.

В отношении указанных лиц также отсутствуют основания для их досмотра, который необходимо провести для обнаружения документов, удостоверяющих личность гражданина, находящегося в состоянии опьянения, и неспособного сообщить сведения о себе, для обеспечения безопасности медицинских работников, осуществляющих медицинскую эвакуацию и оказание медицинской помощи, путем обнаружения и изъятия предметов, которые могут быть использованы для причинения вреда доставляемым себе или окружающим.

На наш взгляд, своевременное проведение наружного досмотра и изъятие предметов, которые могут быть использованы для причинения вреда себе или окружающим, позволит избежать фактов нападения с применением предметов, используемых в качестве оружия. Представляется необходимым проводить наружный досмотр не путем прохлопывания, прощупывания элементов одежды задержанного, а путем обследования задержанного и его вещей, как при проведении личного досмотра, регламентированного ст. 27.7 КоАП РФ, во всех случаях при возникновении оснований для доставления граждан. В этой связи предлагаем законодательно закрепить право сотрудников полиции на проведение наружного досмотра, проводимого в целях обеспечения личной безопасности сотрудника полиции без понятий.

Кроме того, остаются нерешенными проблемы, касающиеся дальнейшего пребывания доставленных в дежурные части из общественных мест граждан, находящихся в состоянии опьянения. Главным образом это касается вопросов о месте нахождения лица до его вытрезвления и сроках его пребывания в дежурной части¹².

В соответствии со ст. 27.3 КоАП РФ сотрудники вправе осуществлять административное задержание, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Срок административного задержания исчисляется с момента доставления лица, а лица, находящегося в состоянии опьянения, – с момента его вытрезвления. Формулировка «с момента вытрезвления» представляется в данном случае неясной, поскольку вопрос об определении момента вытрезвления должен решаться уполномоченными на то лицами. Отсутствие документально зафиксированного решения специалиста-медика о вытрезвлении не позволяет объективно установить начало течения срока административного задержания для лиц, находящихся в состоянии опьянения. Принимая во внимание то, что понятие «вытрезвление» является не юридической, а медицинской категорией, к тому же основанной на усмотрении должностных лиц, осуществляющих задержание, такая формулировка создает почву для злоупотреблений при определении момента вытрезвления¹³.

К мерам, направленным на обеспечение производства по делам об административных правонарушениях применительно к исследуемым правонарушениям, следует отнести также медицинское освидетельствование на состояние опьянения и освидетельствование на состояние алкогольного опьянения.

Статья 27.12.1.КоАП РФ «Медицинское освидетельствование на состояние опьянения», предусматривает направление граждан на медицинское освидетельствование в связи с совершением любого административного правонарушения, если имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения. Так жесткое административное правонарушение в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения, установлено как обстоятельство, отягчающее административную ответственность¹⁴.

Также следует отметить, что ряд организационных проблем не позволяют сотрудникам полиции использовать для установления факта правонарушения в каждом случае такую меру обеспечения, как медицинское освидетельствование. Более того, изучение материалов судебной практики показало, что нередки случаи, когда лица, совершившие правонарушение, отказываются от прохождения медицинского освидетельствования после доставления в медицинскую организацию для его прохождения. Это приводит к тому, что сотрудники полиции напрасно расходуют свое служебное время, при этом не осуществляя охрану правопорядка на улицах и других общественных местах, где их присутствие необходимо. Считаю целесообразным предоставить право на освидетельствование на состояние алкогольного опьянения с помощью технических средств измерения должностным лицам полиции, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в пределах их компетенции.

Следует отметить, что судебная практика рассмотрения дел об административных правонарушениях данной категории неоднозначна. В одних случаях, при признании лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, своей вины (факта нахождения в общественном месте в состоянии опьянения), судом выносится постановление о назначении административного наказания, основанное, прежде всего, на его показаниях, объяснениях свидетелей и сотрудников полиции без результатов медицинского освидетельствования на состояние опьянения¹⁵. В других случаях, при несогласии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, с фактом совершения им правонарушения и отсутствием в материалах дела акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения, в связи с отказом от его прохождения, судами принимается решение об отмене ранее вынесенных постановлений о назначении административных наказаний.

Анализ судебных решений показывает отсутствие единой позиции в оценке доказательств, что позволяет ряду лиц, находившихся в общественных местах в состоянии опьянения, но отказавшихся от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения и отрицающих факт совершения ими правонарушения, избежать ответственности. Таким образом, на наш взгляд, остается нерешенной такая задача законодательства об административных правонарушениях, как охрана прав и свобод человека и гражданина, общественного порядка и общественной безопасности. Не достигается такая цель административного наказания, как предупреждение совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами, стимулируя правовой нигилизм и чувство безответственности, дискредитируя государственную власть в целом, и органы внутренних дел (полицию), в частности.

Более того, изучение статистики показывает, что практически каждый второй правонарушитель отказывается от медицинского освидетельствования. Так, в 2017 г. составлено 1497584 протоколов о направлении на медицинское освидетельствование. При этом зафиксировано 768919 отказов от прохождения этой процедуры¹⁶.

Таким образом, логичным представляется следующий порядок применения рассматриваемых мер обеспечения: если лицо не оспаривает факт совершения правонарушения, установлены свидетели, объяснения которых подтверждают выводы сотрудника полиции о нахождении гражданина в состоянии опьянения, проведения освидетельствования не требуется. Если же лицо отрицает факт нахождения в состоянии опьянения, либо считает, что его действия не образуют состава правонарушения проведение освидетельствования обязательно. При этом в случае несогласия лица с результатами освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо наличия достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, такое лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование. Такой порядок мог бы значительно облегчить процедуры, связанные со сбором доказательств, сократив временные затраты уполномоченных

лиц, а также расходы, необходимые для транспортировки таких лиц в медицинские организации для проведения медицинского освидетельствования.

- ¹ По данным ГИАЦ МВД России.
- ² **Вдовина Т.В.** Криминологическая характеристика и профилактика социально-негативного поведения, взаимосвязанного с преступностью: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. С. 3.
- ³ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 21 марта 2014 г. // Официальный сайт МВД России.: URL:<https://63.mvd.ru/news/item/2085439/>.
- ⁴ По данным ГИАЦ МВД России.
- ⁵ **Дизер О.А., Водяная М.Ю.** Отдельные меры принуждения, применяемые полицией за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 20.21 КоАП РФ // Актуальные проблемы административной ответственности: Мат-лы VIII всероссийс. науч. практ. конф. (29 мая 2015 г.). — Омск, 2015. С. 159-164.
- ⁶ **Водяная М.Ю.** Реализация полицией права на доставление лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. — 2016. — № 1-1. — С.109-112.
- ⁷ Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции»): Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80: в ред. Приказа МВД России от 12.02.2015 г. № 253)// БНАФОИВ. 2008. 7 июля.
- ⁸ Там же.
- ⁹ Об утверждении Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации: Приказ МВД России от 23 декабря 2011 г. № 1298 // Рос.газета. 2012. 29 февр.
- ¹⁰ Кодекс Омской области об административных правонарушениях: Закон Омской области от 24 июля 2006 г. № 770-ОЗ: в ред. Закона Омской области от 26.02.2018 г. № 2044-ОЗ // Омский вестник. 2006. 26 июля.
- ¹¹ Об утверждении Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации: Приказ МВД России от 23 декабря 2011 г. № 1298 // Российская газета. 2012. 29 февр.
- ¹² **Дизер О.А.** Участие полиции в осуществлении государственной антиалкогольной политики. Проблемы и перспективы реализации права полиции доставлять лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения // Научный вестник Омской академии МВД России. — 2014. — № 3. — С. 40-44.
- ¹³ **Водяная М.Ю.** Перспективы совершенствования деятельности полиции в сфере предупреждения и пресечения административных правонарушений, связанных с пьянством // Психопедагогика в правоохранительных органах. — 2015. — № 2(61). — С. 71-75.
- ¹⁴ П.6 ст. 4.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ.

-
- ¹⁵ Решение суда судебного участка № 3 Артемовского района Свердловской области по делу № 5589/2015 от 10.10.2015 г. //URL:http://3art.svd.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&hl; Решение суда объединенного судебного участка Московского района г. Рязани по делу 5-392/2015 от 09.10.2015 г. // URL: http://sudact.ru/utm_campaign=sudact&utm_source=google&utm_medium=cpc&utm; Постановление мирового судьи судебного участка № 2 г. Курчатова и Курчатовского района Курской области от 6 октября 2015 г.
- ¹⁶ По данным ГИАЦ МВД России.

АННОТАЦИЯ

В статье затрагиваются отдельные вопросы и проблемы осуществления производства по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением антиалкогольного законодательства. На основе проведенного анализа автором выдвигаются предложения по их решению.

ТҮЙІН

Мақалада алкогольге қарсы заңнаманы бұзуға байланысты әкімшілік құқық бұзушылық туралы істер бойынша іс жүргізуді жүзеге асырудың жекелеген мәселелері мен проблемалары қозғалады. Жүргізілген талдау негізінде автор оларды шешу бойынша ұсыныстар енгізеді.

ANNOTATION

The article deals with certain issues and problems of the proceedings on administrative offenses related to the violation of anti-alcohol legislation. On the basis of the analysis, the author puts forward proposals for their solution.

Джаксыбаев А.С. — докторант Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, юрист 1 класса

УДК 343

**ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ПРИМЕНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**ЖЕР ЗАҢНАМАСЫНЫҢ ҚОЛДАНЫЛУЫНА
ПРОКУРОРЛЫҚ ҚАДАҒАЛАУДЫ ОҢТАЙЛАНДЫРУ МӘСЕЛЕЛЕРІ**

**THE ISSUES OF OPTIMIZATION OF PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVI-
SION FOR THE APPLICATION OF THE LAND REGULATIONS**

Ключевые слова: прокурорский надзор, земельное законодательство, протест, незаконный акт, представление, постановление, административное производство, земельные правонарушения.

Түйінді сөздер: прокурорлық қадағалау, жер заңнамасы, наразылық, заңсыз акт, ұсыну, қаулы, әкімшілік іс жүргізу, жер мәселелері бойынша құқық бұзушылық.

Key words: Prosecutor's supervision, land legislation, protest, illegal act, submission, resolution, administrative proceedings, land offenses.

Выявив нарушения норм законодательства, установив причины и условия, которые способствовали этим нарушениям, прокурор незамедлительно принимает меры к их устранению и дальнейшему недопущению, а также привлечению виновных лиц к тому либо иному виду ответственности. Применение к нарушителям земельного законодательства мер ответственности является воплощением фундаментального принципа неотвратимости наказания. Как отмечает С.А. Емельянов «Разработка таких мер — составная часть системы предупреждения правонарушений средствами прокурорского надзора»¹

Меры прокурорского надзора, будучи «основным инструментом предупреждения правонарушений», зависят от множества факторов, таких как характер нарушений, степень опасности, тяжесть (глубоность), наличие ущерба и многих других.

При внесении актов прокурорского надзора прокурор, как правило, преследует несколько целей, которые условно можно разделить на следующие:

- 1) устранение выявленных нарушений;
- 2) устранение последствий выявленных нарушений;
- 3) возмещение причиненного государству ущерба;
- 4) устранение причин и условий, способствовавших совершению правонарушений;
- 5) профилактика допущения нарушений;
- 6) привлечение лиц, допустивших нарушения, к предусмотренной законом ответственности.

Все цели могут быть указаны как в одном акте прокурора, так и в разных по виду и содержанию актах, где целями будут выступать один или несколько вышеуказанных вопросов.

Исходя из вышесказанного, принятие мер прокурорского надзора является комплексным и всесторонним подходом в борьбе с нарушениями законности.

В соответствии со статьей 24 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре», протест приносится в орган или должностному лицу, принявшему незаконный акт, решение, или в вышестоящий орган либо вышестоящему должностному лицу².

Протест, приносимый в рамках «общенадзорной» проверки — «влекущий за собой правовые последствия письменный правовой акт прокурора, в котором он предъявляет компетентным органам мотивированные требования о приведении в соответствие с законом или отмене письменного правового акта поднадзорного органа, изданного с нарушением закона»³.

Протесты могут приноситься на акты, затрагивающие различные вопросы в сфере земельного законодательства. К примеру, на постановления местных исполнительных органов о предоставлении/отказе в предоставлении земельного участка в частную собственность/временное землепользование, об изменении/отказе в изменении целевого назначения земельного участка, утверждении плана детальной планировки населенного пункта и т.д.

Протест прокурора содержит следующую информацию: орган, в который он приносится, наименование правового акта, который подлежит опротестованию, основания незаконности правового акта со ссылкой на нормы законодательства, требования прокурора с отражением правовых норм, определяющих процедуру принесения и рассмотрения протеста.

Протест подлежит рассмотрению в 10-дневный срок с момента получения.

При выявлении незаконных правовых актов и их опротестовании «одно только требование их отмены нельзя признать достаточным. Необходимо прекратить совершаемые на основе данного акта действия и восстановить то положение, которое было изменено опротестованным актом»⁴.

В этой связи прокурорами применяется другой акт надзора, которым является представление.

Представление, как правило, вносится в ситуациях, не связанных с незаконным изданием правовых или нормативных правовых актов, представление ставит перед собой цели не только устранить допущенные нарушения и их последствия, но и принять другие меры, направленные на недопущение совершения новых нарушений.

В соответствии со статьей 27 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре», представление вносится в следующих ситуациях⁵:

1) для устранения нарушений закона; 2) для устранения причин и условий, способствующих совершению уголовных и иных правонарушений; 3) по вопросам лишения неприкосновенности лиц, обладающих этим правом в соответствии с Конституцией Республики Казахстан; 4) в иных случаях.

С точки зрения содержания представление должно «включать в себя следующие элементы: а) анализ данных о выявленных нарушениях законов; б) указание на конкретных нарушителей законов и анализ их действий; в) указание на лиц, попустительствующих или покровительствующих нарушителям законов, и анализ их действий; г) указание на конкретные причины и условия, способствующие нарушениям законов; д) изложение соображений прокурора относительно мероприятий, которые, по мнению прокурора, должны быть реализованы в целях устранения нарушений законов и обстоятельств, им способствующих»⁶.

Не теряет актуальности вывод А.И. Рахманова о том, что указание в представлениях об устранении нарушений законов формулировок и требований, не носящих конкретный характер, порождает формализм и влечет за собой дачу некачественных и шаблонных ответов на представления⁷. Представление должно вноситься при обобщении относительно большого количества нарушений, но может основываться и на единичных фактах.

«Представление, как показывает практика, используется для устранения нарушений законов, определяющих порядок деятельности местной администрации, контролирующих органов, должностных лиц сельскохозяйственных предприятий по распоряжению землей; при решении вопросов создания фермерских хозяйств; регламентирующих процедуру рассмотрения заявлений и жалоб граждан, желающих стать фермерами; касающихся исполнения обязанностей землепользователей по использованию земельных участков, охране и сбережению плодородия почв»⁸.

В тех случаях, когда возникает необходимость привлечения виновного лица к административной ответственности, прокурор в соответствии со статьей 28 Закона «О прокуратуре» выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, которое направляется для рассмотрения соответствующему органу, в компетенцию которого входит наложение мер административной ответственности, либо в суд.

«Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении должно применяться прокурором с известной долей экономии и осмотрительностью. Привлечение к административной ответственности за нарушение земельного, природоохранного законодательства, законодательства о санитарно-эпидемиологическом, архитектурно-строительном надзоре должно осуществляться, как это следует из соответствующих положений закона, контролирующими органами. Прокурор в данном случае обязан обеспечить надзор за тем, чтобы эти полномочия контролирующих органов неуклонно исполнялись. Восполнять же бездеятельность путем самостоятельного возбуждения административных производств прокурору нецелесообразно»⁹.

При принятии мер по привлечению виновных лиц к административной ответственности прокурорам необходимо учитывать ряд факторов: вина правонарушителя, срок привлечения к административной ответственности, орган, правомочный рассматривать административные дела.

В случаях, когда в выявленных нарушениях содержатся признаки уголовных правонарушений (экоцид — ст.169 УК, нарушение вещных прав на землю — ст.201

УК, порча земли — ст.332 УК), прокурор, используя свои полномочия по осуществлению уголовного преследования, вправе начать по данным фактам досудебное расследование и передать материалы в соответствующий правоохранительный орган.

В ходе проведения проверок могут быть выявлены и иные уголовные правонарушения, которые так или иначе связаны с отношениями в сфере землепользования (незаконное предпринимательство — ст.214 УК, злоупотребление полномочиями — ст.250 УК, превышение власти и должностных полномочий — ст.362 УК, незаконное участие в предпринимательской деятельности — ст.364 УК, получение и дача взятки — ст. ст. 366, 367 УК, служебный подлог — ст.369УК, халатность — 371 УК и др.)

В случае обнаружения грубых и вопиющих нарушений законодательства, которые требуют незамедлительного устранения, прокурор принимает соответствующие меры, не дожидаясь окончания проверки.

Для действенности прокурорского надзора большую роль играют такие факторы как своевременность и актуальность внесения актов надзора, их содержательность, соразмерность тяжести нарушения предлагаемым способом их устранения, выявление причин, условий и обстоятельств их совершения.

Результативность прокурорской проверки выражается в тех мерах, которые были приняты поднадзорными органами при рассмотрении актов прокурорского надзора. Эти меры предусматриваются и указываются самим прокурором в актах надзора либо разрабатываются теми органами и должностными лицами, в адрес которых акты надзора были направлены. Следует отметить, что немалое значение имеет вопрос соблюдения должностными лицами поднадзорных органов процедуры рассмотрения актов прокурорского надзора.

Эффективность прокурорского надзора повышается при проведении контрольных проверок по вопросу фактического устранения выявленных нарушений. Этот вопрос наиболее актуален при получении ответов на внесенные прокурором представления. Прокуроры зачастую допускают факты формального рассмотрения представлений, ограничиваясь лишь получением стандартного ответа.

«Безразличие к предпринимаемым мерам ослабляет роль прокурорского надзора. Оно приводит к тому, что прокурор в лучшем случае должен опять «накапливать материал», который даст ему основание для новой проверки выполнения законов на том же объекте»¹⁰.

Анализ действующего законодательства показал, что процессуальный аспект деятельности контрольно-надзорных и правоохранительных государственных органов регламентирован достаточно подробно. К примеру, порядок и процедура производства по делам об административных правонарушениях предусмотрены Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях, процессуальные вопросы в уголовно-правовой сфере регламентированы уголовно-процессуальным законодательством.

Эти акты определяют не только организационные и процедурные вопросы в уголовной и административно-правовой сферах, но и предъявляют конкретные требования к документам, составляемым в процессе их действия.

Прокурорский надзор за соблюдением законов и законностью правовых актов в этой части остался без внимания. Так, ни в одном нормативном правовом актом не предусмотрены требования к оформлению и составлению актов прокурорского надзора. Полагаем, что отсутствие подобного требования к актам надзора может повлечь факты не единообразного их применения, отрицательно повлиять на качество и полноту их содержания.

В этой связи полагаем необходимым включить дополнительные пункты в статьи 24, 27 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре», которые бы касались вопросов полноты оформления наиболее часто применяемых актов прокурорского надзора.

Считаем, что внесение дополнений в части введения требований к составлению актов надзора приведет к повышению их качества, а также положительно скажется на полноте и всесторонности мер, принимаемых проверяемыми субъектами, в адрес которых внесены эти акты.

Кроме предусмотренных Законом «О прокуратуре» форм реагирования эффективным, на наш взгляд, средством профилактики и предупреждения дальнейших правонарушений будут являться различного рода информационные письма относительно выявленных нарушениях на поднадзорной территории, которые следует направлять в заинтересованные государственные органы (органы местного самоуправления, контрольно-надзорные органы).

Надзорная деятельность прокурора по соблюдению земельного законодательства не должна ограничиваться проведением вышеперечисленных мероприятий, но должна всеми силами стремиться к выявлению причин и условий совершения земельных правонарушений и принятию мер по их устранению.

¹ **Емельянов С.А.** Предупреждение правонарушений средствами общего прокурорского надзора прокуратуры. — М., 1980. С.21.

² Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 30 июня 2017 года № 81-VI, «Казахстанская правда» от 03.07.2017 г., № 125 (28504), последние изменения 01.03.2018 года //zakon.kz.

³ **Мелкумов В.Г.** Общий надзор прокуратуры. — Душанбе, 1963.С .47.

⁴ **Березовская С.Г.** Охрана прав граждан советской прокуратурой. — М., 1964. С.154

⁵ Закон РК «О Прокуратуре» // <https://online.zakon.kz>.

⁶ **Мелькумов В.Г.** Советская прокуратура и проблемы общего надзора. — М. 1970. С.153.

⁷ **Рахманов А.И.** О некоторых формах работы милиции, прокуратуры и суда района по выявлению причин и условий, способствовавших совершению преступлений // Вопросы борьбы с преступностью. — М., 1968. Вып.8 С.142.

⁸ **Ястребов В.Б., Ашиткова Т.В.** Прокурорский надзор за исполнением законодательства о крестьянских (фермерских) хозяйствах: Метод.рек. — М., 1997. С.21.

⁹ Там же с.22.

¹⁰ **Мелькулов В.Г.** Указ.раб. с.157.

АННОТАЦИЯ

Автором раскрываются вопросы оптимизации прокурорского надзора за применением земельного законодательства. Отмечается, что одним из часто применяемых актов прокурорского надзора является протест. Протест приносит прокурором на незаконные правовые акты, поэтому в контексте соблюдения земельного законодательства протест носит особо актуальный характер, так как все решения органов исполнительной власти, касающиеся предоставления земельных участков и иных смежных вопросов, выражаются в форме правовых актов.

ТҮЙІН

Автор жер заңнамасының қолданылуына прокурорлық қадағалауды оңтайландыру мәселелерін ашып көрсетеді. Прокурорлық қадағалау тарапынан жиі қолданылатын актілерінің бірі наразылық болып табылады. Прокурор наразылықты заңсыз құқықтық актілерге енгізеді, сондықтан жер заңнамасын сақтау тұжырымдамасында наразылық ерекше өзекті сипатқа ие, өйткені атқарушы билік органдарының жер учаскелерін беруге және өзге де аралас мәселелерге қатысты барлық шешімдері құқықтық актілер нысанында шығарылады.

ANNOTATION

The author reveals the issues of optimization of Prosecutor's supervision over the application of land legislation. It is noted that one of the most frequently used acts of prosecutorial supervision is protest. The protest is brought by the Prosecutor on illegal legal acts therefore in the context of observance of the land legislation the protest has especially actual character as all decisions of Executive authorities concerning granting of the land plots and other related questions are expressed in the form of legal acts.

Иванов А.Л. — доцент кафедры психотерапии и сексологии Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования Российской медицинской академии непрерывного профессионального образования, кандидат психологических наук, полковник медицинской службы;

Ушков Ф.И. — заместитель начальника управления воспитательной, социальной и психологической работы Федеральной службы исполнения наказаний России, кандидат юридических наук, полковник внутренней службы

УДК 159.9

НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЕДОМСТВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ НЕПРЕРЫВНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ ПСИХОЛОГОВ

ПЕНИТЕНЦИАРЛЫҚ ПСИХОЛОГТАРДЫҢ ҮЗДІКСІЗ КӘСІБИ БІЛІМ БЕРУ ЖҮЙЕСІН ІСКЕ АСЫРУ КЕЗІНДЕГІ ВЕДОМСТВОЛАРДЫҢ ӨЗАРА ІС-ҚИМЫЛ БАҒЫТТАРЫ

AREAS OF COOPERATION AGENCIES IN THE IMPLEMENTATION OF THE SYSTEM OF CONTINUOUS PROFESSIONAL EDUCATION OF THE PENITENTIARY PSYCHOLOGISTS

Ключевые слова: *повышение квалификации пенитенциарных психологов, новые компетенции, инновационный подход, психодиагностика, полимодальная психотерапия, психокоррекция, предупреждение эмоционального выгорания, социальная реабилитация.*

Түйінді сөздер: *пенитенциарлық психологтардың біліктілігін арттыру, жаңа құзыреттіліктер, инновациялық тәсіл, психодиагностика, полимодальды психотерапия, психокоррекция, эмоциялық жанудың алдын алу, әлеуметтік оңалту.*

Key words: *advanced training of penitentiary psychologists, new competences, innovative approach, psychodiagnosis, polymodal behavioral therapy, psychocorrection, warning of burnout, recocialisation.*

Повышение квалификации сотрудников имеет большое значение для эффективного функционирования органов и учреждений ФСИН России. Организация повышения квалификации во ФСИН России является частью кадровой политики ведомства и неизбежно путем последовательного повышения общеобразовательного, профессионального и культурного уровня сотрудников оказывает положительное влияние на обеспечение законности и достижение результатов его деятельности. Под повышением квалификации имеется в виду обновление теоретических и практических знаний пенитенциарных психологов в соответствии с требованиями образовательных стандартов в целях поддержания уровня их квалификации, достаточного для эффективного исполнения должностных полномочий. По-

вышение квалификации проводится также и в целях пополнения и обновления знаний сотрудников, изучения новых форм и методов деятельности территориальных органов (подразделений, учреждений) уголовно-исполнительной системы, как отмечается в Приказе Минюста России от 11 апреля 2007 г. № 73 «Об утверждении Наставления по организации профессионального образования сотрудников уголовно-исполнительной системы»).

Какие объективные причины для включения психолога в систему повышения квалификации? Повышение квалификации осуществляется при появлении у психолога дополнительных служебных функций на замещаемых должностях или при необходимости предстоящего должностного перемещения (повышения по службе). Как правило, что повышение квалификации проводится не реже одного раза в пять лет в течение всей служебной деятельности пенитенциарного психолога. В предыдущие годы повышение квалификации осуществлялось на базе факультета психологии Академии ФСИН, но в связи с внедрением маркетингового подхода к работе с ВУЗами и институтами повышения квалификации, управление воспитательной, социальной и психологической работы на основании отбора и мониторинга образовательных учреждений в соответствии с особенностями служебной деятельности приняло решение на основании взаимных договоренностей между Министерством здравоохранения РФ и ФСИН реализовать масштабный проект по повышению квалификации более 1000 сотрудников службы ФСИН, занимающихся вопросами медико-психологического обеспечения, воспитательной, социальной и психологической работой в уголовно-исполнительной системе в течение 2017-2018. Основной задачей проекта стала необходимость обеспечения комплексного решения проблем, связанных с непрерывной профессиональной подготовкой пенитенциарных психологов, их участие в постоянном процессе формирования и совершенствования профессиональных навыков, знаний, умений, развития их личностных качеств на протяжении всего периода службы.

Российская медицинская академия непрерывного профессионального образования более 80 лет успешно повышает квалификацию и проводит переподготовку врачей и клинических психологов страны. Академия располагает отработанными технологиями и опытом подготовки врачей психиатров, наркологов, психотерапевтов и клинических психологов в области высоких технологий, содействуя повышению качества медицинской и психотерапевтической помощи, совершенствуя и разрабатывая современные подходы к лечению, профилактике, диагностике заболеваний кадров здравоохранения и образования в системе дополнительного и послевузовского профессионального образования.

Цикл повышения квалификации получил название «Психотерапия и медицинская психология в деятельности пенитенциарных психологов». Актуальность такой Программы продиктована необходимостью приобретения новых знаний, умений и навыков работы пенитенциарными психологами, развития у них новых компетенций на фоне последних достижений отечественной и зарубежной полимодальной психотерапии и клинической психологии, в связи с усложнением требо-

ваний руководства службы ФСИН к подготовке специалистов для проведения высококачественной квалифицированной работы как с сотрудниками, так и с осужденными. Одной из актуальных причин введения Программы стала резко возросшая потребность общества в надежности и профессионализме работы всей системы исполнения наказаний.

Разрабатывая Программу курса, коллектив преподавателей кафедры психотерапии и сексологии исходил из того, что к пенитенциарным психологам сегодня справедливо предъявляются высокие требования: способность свободно ориентироваться в профессиональной области, обладать большим объемом знаний и навыков в пограничных областях: служебная психодиагностика, психологическое консультирование, полимодальная психотерапия и психокоррекция, социальная медицина и реабилитация. Очевидно, что лишь немногие выпускники профильных психологических ВУЗов системы ФСИН, распределяемые для службы на должности пенитенциарных психологов, обладают необходимыми для выполнения своих прямых профессиональных обязанностей навыками и компетенциями¹.

Разработанная нами на кафедре психотерапии и сексологии РМАНПО новая модель повышения квалификации пенитенциарного психолога реализуется в рамках Программы, рассчитанной на 144 часа и включает четыре базовых модуля: 1) основы служебной психодиагностики (30 часов); 2) мультимодальная психотерапия и психокоррекция (30 часов); 3) организация комплексной медико-психологической реабилитации и адаптации (30 часов); 4) развитие междисциплинарного командного взаимодействия медицинских работников, воспитательных структур и пенитенциарных психологов в интересах совершенствования служебной деятельности (30 часов). В каждом учебном модуле соотношение аудиторных и практических занятий распределено в пропорции 1:1.

На аудиторные занятия в каждом модуле отводится 14 часов, на отработку навыков в форме тренингов — 14 часов, на контрольное занятие по усвоению модуля в целом — 2 часа.

Раскрывая содержание учебных модулей, преподаватели кафедры учли пожелания Управления воспитательной, социальной и психологической работы ФСИН относительно конкретизации обучения в зависимости от контингента, к которому применяется психологическое воздействие. Так, в учебном модуле 1 предусмотрены следующие блоки: а) новейшие психологические методики для отбора персонала на основе 25-го кадра и б) инновационные психологические подходы к изучению личности осужденного.

При изучении модуля 1 слушатели получили информацию о том, что новейшие технологии 25-го кадра и «BioReader», которые целесообразно использовать в процессе психологической диагностики в исправительных учреждениях, реализуют методологию теории распознавания образов и кодирования-декодирования психикой воспринимаемой информации, в основе технологии лежат такие объективные средства измерения психической деятельности, которые блокируют защиту сознания тестируемого и обеспечивают доступ тестирующего в подсознание. Эта технология прямого доступа в подсознание человека «Screen to Screening

Technology» (S2S), в которой текстовая или графическая информация перед предъявлением тестируемому сотруднику или осужденному предварительно кодируется и выводится на монитор компьютера. При предъявлении на экране каждого кодированного изображения тестируемый нажимает на кнопку компьютерной мыши или клавиатуры.

В ходе занятий слушатели уяснили, что технология S2S позволяет скрывать (маскировать) смысл процедуры тестирования и получать в результате точные, нефальсифицированные ответы. Специальный математический аппарат программы позволяет преобразовывать результаты тестирования в доступную для понимания и интерпретации форму – отчет, который становится доступен сразу после завершения процедуры тестирования. Математическая обработка полученной информации происходит на центральном сервере и передается исследователю по сети Интернет через пару минут. Полученный в графическом виде отчет анализируется пениitenciарным психологом, позволяя диагностировать у обследуемого контингента психические отклонения, отрицательные мотивы, негативные цели, заблаговременно прогнозировать поведение как осужденных, так и сотрудников, а также наличие у них эмоционального выгорания, психосоматических проявлений, возможных суицидальных побуждений².

При предъявлении тестируемому определенным образом построенных внешних образов удастся выявить значимые для него психосемантические концепты, указывающие на установки, значимые черты личности и ее предрасположенности, тип отношения к среде, службе, событиям в жизни. Анализ результатов тестирования позволяет выявить доминирующую мотивацию в подсознании осужденного (сотрудника) на исправление (усердие в службе), а также проанализировать мотивационные субдоминанты, их силу и взаимосвязи³.

В учебный модуль 2 включены блоки: а) эффективные методы психотерапии и психокоррекции сотрудников в условиях несения службы; б) эффективные методы психотерапевтической и психокоррекционной помощи осужденным.

Учебный модуль 3 состоит из блоков: а) современные методы медико-психологической реабилитации сотрудников службы на реабилитационном этапе восстановительного лечения и б) эффективные методы ресоциализации осужденных с помощью психокоррекционных исправительных тренингов.

Сегодня преподавательский коллектив кафедры психотерапии и сексологии представляет собой сложившиеся школы психотерапии: классической гипнотерапии, "Терапии Творческим Самовыражением", полимодальной психотерапии, восточной версии трансактоного анализа, психодрамы. Действующие преподаватели кафедры являются основоположниками перечисленных Школ. Этот факт учитывается при включении в изучаемые темы Программы вышеперечисленных методов психотерапии.

Учебный модуль 4 раскрывается в блоках: а) эффективные методы сплочения служебных коллективов, профилактика посттравматических стрессовых состояний сотрудников службы и б) психолого-педагогические и психокоррекционные методы формирования позитивной мотивации в среде осужденных.

Основной акцент в повышении квалификации пенитенциарных психологов был сделан на формирование способности и готовности последних выполнять служебные обязанности в междисциплинарной команде (пенитенциарный психолог, воспитатель, медицинский работник), эффективно выполнять служебные обязанности в экстремальных, напряженных ситуациях, а также в условиях профессиональной деформации в интересах развития профессиональной мотивации и формирования конструктивного правового поведения сотрудников службы, успешной социальной адаптации к условиям заключения и последующей социализации в гражданское общество осужденных⁴.

В результате освоения Программы планируется у обучающихся пенитенциарных психологов развивать новые компетенции, которые соответствуют Приказу Министерства образования и науки РФ от 12 сентября 2016 г. № 1181, утвердившему Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по специальности 37.05.01 (Клиническая психология):

- готовность к разработке программ клинико-социального обследования состояний сотрудников и осужденных как индивидов и групп, находящихся в ситуациях социальной дезадаптации (ПСК-6.2);

- готовность к применению методов психологического сопровождения (психотерапии и психокоррекции методами полимодальной психотерапии) индивидов и групп в ситуациях социального риска (ПСК-6.3);

- готовность оказывать психологическую помощь сотрудникам и осужденным в выборе стратегий совладания в трудных жизненных ситуациях (ПСК-6.4);

- готовность к использованию технологий восстановительного правосудия, навыков психологического управления, самоуправления и медитации в условиях конфликта в право значимых ситуациях (ПСК-6.5);

- готовность к применению методов диагностики, профилактики и коррекции состояний социальной дезадаптации (ПСК-6.6); готовность к разработке стратегий клинико-социальной реабилитации лиц, освободившихся из пенитенциарных учреждений (ПСК-6.7);

- готовность к организации слаженной бесконфликтной совместной командной междисциплинарной деятельности с коллегами (социальными и медицинскими работниками, воспитателями, сотрудников надзора и охраны (ПСК-6.8).

Новые компетенции, которые развиваются у обучаемых пенитенциарных психологов:

- 1) к взаимодействию в мультидисциплинарной команде сотрудников ФСИН;

- 2) к управлению мультидисциплинарной командой профильных специалистов, исполняющих воспитательные, социальные, психологические и медицинские функции в местах лишения свободы⁵.

Контрольным мероприятием, завершающим обучение, стало написание и защита обучающимися творческих эссе по соответствующей тематике. Опыт повышения квалификации более 120 пенитенциарных психологов на базе кафедры психотерапии и сексологии РМАНПО в 2017 году позволил сделать следующие выводы:

1. Комплексный интегральный подход к повышению квалификации пенитенциарных психологов позволяет значительно повысить их эффективность в выполнении служебных обязанностей, сформировать высокую мотивацию на развитие личностных и профессиональных качеств.

2. Как показали результаты сдачи слушателями зачета по курсу, более 58% слушателей получили отличные оценки, 49% на «отлично» защитили творческие эссе по курсу, 78% получили значимые новые навыки комплексного обследования сотрудников и осужденных в интересах глубокого и всестороннего психологического изучения, 83% из них получили принципиально новые знания по основам полимодальной психотерапии, 92% слушателей получили первый практический опыт использования методов мультимодальной психотерапии в группах сотрудников и осужденных, 28% заявили о готовности возглавить отделы психологической службы в своих исправительных учреждениях.

Вопросы взаимодействия кафедры психотерапии РМАНПО и Управления воспитательной, социальной и психологической службы ФСИН по вопросам повышения квалификации были конструктивно обсуждены на Итоговом международном конгрессе года «Возможности психотерапии, психологии и консультирования в сохранении и развитии здоровья и благополучия человека, семьи, общества», который был организован Общероссийской профессиональной психотерапевтической лигой, Национальной ассоциацией развития психотерапевтической и психологической науки и практики «Союз психотерапевтов и психологов», кафедрой психотерапии и сексологии Российской медицинской академии непрерывного последипломного образования и прошел в ноябре 2017 г. на базе Академии ФСИН в Рязани.

Как отмечается в материалах Конгресса, 50 сотрудников психологической службы уголовно-исполнительной системы, прошедшие курс обучения по теме: «Психотерапия и медицинская психология в деятельности пенитенциарных психологов», приняли участие в заседании секции по пенитенциарной психологии, где обсуждались вопросы совершенствования психологической работы с осужденными путем развития психотерапевтического направления работы⁶.

Участие психологов уголовно-исполнительной системы в подобных мероприятиях способствует их интеграции в психологическое сообщество России, расширяет профессиональный кругозор и сферу применяемых в работе методов, способствует популяризации их деятельности.

В планах на 2018 год уже предусмотрены качественные изменения в повышении квалификации пенитенциарных психологов в связи с полученной обратной связью как от обучаемых, так и от руководства службы.

¹ Новости ФСИН России // <https://gospress.ru/2017/10/13/psihologi-uis-prinyali-uchastie-v-itogovom-mezhdunarodnom-kongresse-goda/> - (дата обращения: 06.03.2018).

² **Иванов А.Л.** Возможности использования новейших методов медико-психологической диагностики на основе технологии 25-го кадра применительно к заключенным и персоналу исправительных учреждений в системе Федеральной службы исполнения

наказаний // Педагогика и психология: перспективы развития: Мат-лы II Международн. науч.практ. конф. — Чебоксары, 2017. – С. 255-259.

³ Там же.

⁴ **Иванов А.Л., Кабинова О.А.** Роль тренинга интервизии в сплочении экспертной междисциплинарной команды специалистов // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития: Сб. Мат-лов XIII Международ. научн. практ. конф.: //Редколлегия: Широков О.Н. — Чебоксары, 2017. С. 100-102.

⁵ Там же.

⁶ Новости ФСИН России // <https://news.rambler.ru>.

АННОТАЦИЯ

В статье обсуждены вопросы взаимодействия Министерства здравоохранения и ФСИН РФ по совершенствованию системы непрерывного профессионального образования пенитенциарных психологов службы ФСИН России на базе кафедры психотерапии и сексологии РМАНПО, раскрыты особенности Программы, формирующей и развивающей у них новые компетенции в реализации современных психодиагностических, мультимодальных психокоррекционных и психотерапевтических методов, комплексной медико-психологической реабилитации и медико-психолого-социального сопровождения применительно как к сотрудникам службы, так и осужденным.

ТҮЙІН

Мақалада ДҚҮБРМА (РМАНПО) психотерапия және сексология кафедрасы базасында Ресей ЖОФҚ (ФСИН) қызметінің пенитенциарлық психологтарының үздіксіз кәсіби білім беру жүйесін жетілдіру бойынша РФ Денсаулық сақтау министрлігі мен ЖОФҚ өзара іс-қимыл мәселелері талқыланып, қазіргі заманғы психодиагностикалық, мультимодальды психокоррекциялық және психотерапевтік әдістерді, кешенді медициналық-психологиялық оналту және медициналық-психологиялық-әлеуметтік сүйемелдеуді іске асыруда қызметтегі қызметкерлерге де, сотталғандарға да жаңа құзыреттілікті қалыптастыратын және дамытатын Бағдарламаның ерекшеліктері ашылды.

ANNOTATION

The article discusses the interaction of the Ministry of public health and the Federal Penitentiary Service of Russia to improve the system of continuous professional education of penitentiary psychologists of the Federal Penitentiary Service of Russia on the basis of the Department of psychotherapy and sexology of the Russian Medical Academy of continuous professional training, reveals the features of the Program that forms and develops their new competencies in the implementation of modern psychodiagnostic, multimodal psycho-correction and psychotherapeutic methods, complex medical and psychological rehabilitation and medical-psychological-social support for both service employees and convicts.

Inzhilisova G.S. — teacher-methodologist Faculty of Professional and additional education of Aktobe Juridical Institute of MIA of the Republic of Kazakhstan named after M. Bukenbaev, the captain of the police

UDC 343

THE THREAT OF SOCIETY, THE PROBLEMS OF NON-STABILITY, PREVENTION AND PROPOSAL FOR INTRODUCING THEOLOGICAL TEACHINGS INTO THE EDUCATIONAL PROCESS

ҚОҒАМҒА ҚАУІП-ҚАТЕР ТӨНДІРУ, ТҮРАҚСЫЗДЫҚ МӘСЕЛЕЛЕРІНІҢ АЛДЫН АЛУ ЖӘНЕ БІЛІМ БЕРУ ҮРДСІНЕ ТЕОЛОГИЯЛЫҚ ОҚУ-ЖАТТЫҒУЛАРДЫ ЕНГІЗУ БОЙЫНША ҰСЫНЫСТАР

УГРОЗА ОБЩЕСТВУ, ПРОБЛЕМЫ НЕСТАБИЛЬНОСТИ, ПРОФИЛАКТИКА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕДРЕНИЮ ТЕОЛОГИЧЕСКИХ УЧЕНИЙ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

***Key words:** terrorism; extremism; radical; threat to society; protection of public order; ensuring public safety; prevention and suppression of offenses; rioting; ethnic conflict.*

***Түйінді сөздер:** терроризм, экстремизм, радикализм, қоғам қатері, қоғамдық тәртіпті сақтау, қоғамдық қауіпсіздікті қамтамасыз ету, құқық бұзушылықтардың алдын алу және жолын кесу, жаппай тәртіпсіздік, ұлтаралық жанжал.*

***Ключевые слова:** терроризм, экстремизм, радикализм, угроза общества, охраны общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение правонарушений, массовые беспорядки, межнациональный конфликт.*

To the existing global threats of society, diseases such as HIV (AIDS), environmental degradation, the proliferation of weapons of mass destruction, transnational organized crime added such socially negative phenomena as terrorism and extremism.

In our vocabulary often pronounced, such terrible words as "terrorism" and «extremism». Now every child knows what lies behind these concepts.

Terrorism «terror» is translated as «horror» (intimidation by the death penalty, murders and all the horrors of frenzy)¹.

At the moment, the content of the training is aimed at addressing urgent problems of protection of human and citizen's rights and freedoms, which are the highest value of the state, and the internal affairs bodies, in accordance with the law, must protect rights and freedoms, as well as observe them in the process of law enforcement².

In the process of teaching, various types of training are used: lectures, seminars, practical classes, business games, a round table and other forms of active learning.

The main objectives of the students are: the implementation of the protection of public order, ensuring public security, identifying, preventing and suppressing administrative and other offenses within the competence established by the laws of the country.

The objectives of the course for candidates for positions of employees, as well as for acting employees of the internal affairs bodies, on preventing and suppressing offenses that infringe on public order and public safety, public health and morals, interaction with labor collectives, the public and the media on issues of public order and public order security, special equipment and special facilities in the IAB, organization and tactics of events using the special depending on the specific conditions, the psychological preparation of law enforcement officers for actions in special conditions, as well as the study of engineering and technical strengthening of special equipment, the use of international experience, the peculiarities of the actions of the IAB to prevent and suppress mass disorders arising from ethnic conflicts and interaction IAB with state bodies, public associations and interstate organizations in carrying out preventive measures suppression of group violations of public order and riots³.

Programs of educational institutions cover modern problems of social, political and economic development of the country, general legal and special training.

However, at the end of the course of initial training, future employees of law enforcement bodies are young people, most of whom do not know the basic basis of religious morality. It would not be superfluous to familiarize with the basic norms of secular and religious morality, their understanding. Formation of the original idea of ⁴traditional religions, give clarification of religion (traditional and non-traditional). Education of morality of spiritual self-development, religious cultures.

In recent years, stormy discussions and the threat of terrorism have not abated. In my understanding, this is not knowledge primarily of the history (tradition) of the spiritual and religious culture of the country. Although the principle of society and the nature of the formation of state institutions does not provide for the fact and many against the introduction of religious views⁵. And by law we are not allowed.

For example, the first explosion in Kazakhstan, a suicide bomber, was buried on May 17, 2011 in the building of the National Security Bureau of the city of Aktobe, Kazakhstan.

Presumably they are «radical adherents of non-traditional religious movements» or «Islamic». Excess and extreme in religion were the cause of the annihilation of many people. And in the future a graduate, so he could distinguish between traditional and non-traditional religion.

I think that for the future and existing employees of the IAB will bring a big plus in practice, if we introduce teaching of religious, cognitive, religious and philosophical disciplines in the educational institution of law enforcement bodies that does not accompany the performance of religious images and has an explanation in traditional and non-traditional religion.

But, beware of excesses in religion, because it causes the greatest harm to religion and the health of people⁶.

¹ The Constitution of the Republic of Kazakhstan of 30.08.1995 (with additions and amendments as of 10.03.2017).

² Law of the Republic of Kazakhstan "On Religious Activities and Religious Associations" of 18.10.2011. (with amendment and addendum as of 22.12.2016).

-
- ³ «Theology with universities: interaction», Journal of Moscow-2013, № 1.
- ⁴ Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated August 24, 2009 "On the Concept of Legal Policy of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020".
- ⁵ Federal Law of the Russian Federation «On Countering Extremist Activity» № 114-FZ of 25.07.2002.
- ⁶ The Criminal Code of the Russian Federation.

ANNOTATION

This article examines the threat to society, the problems of non-stability, prevention and the proposal to introduce theological teachings into the educational process. To the existing global threats of society, diseases such as HIV (AIDS), environmental degradation, the proliferation of weapons of mass destruction, transnational organized crime added such socially negative phenomena as terrorism and extremism.

For future and existing employees, the IAB will bring a big advantage in practice if the teaching of religious, cognitive, religious and philosophical disciplines is not accompanied by religious images and has an explanation in traditional and non-traditional religions to the educational institution of law enforcement bodies.

But, beware of excesses in religion, because it causes the greatest harm to religion and the health of people.

ТҮЙІН

Бұл мақалада қоғамға қауіп-қатердің төнуі, тұрақсыздық жөніндегі проблемалар, олардың алдын алу және оқу үрдісіне теологиялық оқу-жаттығуларды енгізу туралы ұсыныстар қарастырылады. Қоғамның АҚТҚ (ЖҚТБ), экологиялық құлдырау, жаппай қырып-жою қаруын тарату, трансұлттық ұйымдасқан қылмыс сияқты жаһандық қауіп-қатерлеріне терроризм мен экстремизм сияқты әлеуметтік теріс құбылыстар қосылды. Егер құқық қорғау органдарының оқу орындарында, ПО-ның болашақ қызметкерлері мен қазіргі қызметкерлері үшін, дәстүрлі емес және дәстүрлі емес діндерді түсіндіретін, діни негіздегі емес діни-танымдық, діни-философиялық пәндерді оқыту енгізілсе, бұл тәжірибелік қызметке оң өзгеріс әкеледі. Дінде қанағатсыздықтан сақтану керек, әйткені, бұл адамдардың денсаулығы мен дініне үлкен зиян келтіреді.

АННОТАЦИЯ

В данной статье рассматривается угроза обществу, проблемы нестабильности, профилактика и предложение о внедрении в учебный процесс теологических учений. К имеющимся глобальным угрозам общества, таким как ВИЧ(СПИД), экологическая деградация, распространение оружия массового поражения, транснациональная организованная преступность добавились такие социально негативные явления, как терроризм и экстремизм.

Для будущих и действующих сотрудников ОВД принесет большой плюс на практике, если внедрить в учебные заведения правоохранительных органов преподавание религиозно-познавательных, религиозно-философских дисциплин, не сопровождающие совершение религиозных образов и дающие разъяснение традиционной и нетрадиционной религии.

Необходимо остерегаться излишества в религии, потому что это наносит самый большой вред религии и здоровью людей.

Каратикенова Д.К. — инспектор отдела организации научно-исследовательской и редакционно-издательской работы Актыубинского юридического института МВД РК им.М.Букенбаева, старший лейтенант полиции

УДК 343

ОДНО ИЗ ГЛАВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ — БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

МЕМЛЕКЕТТІК САЯСАТТЫҢ БАСТЫ БАҒЫТТАРЫНЫҢ БІРІ СЫБАЙЛАС ЖЕМҚОРЛЫҚПЕН КҮРЕС

ONE OF THE MAIN DIRECTIONS OF THE STATE POLICY — IS THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

Ключевые слова: коррупция, Казахстан, правонарушения, Послание, народ, ответственность, взятка, Президент, антикоррупционная деятельность.

Түйінді сөздер: сыбайлас жемқорлық, Қазақстан, құқық бұзушылық, Жолдау, халық, жауапкершілік, пара, Президент, сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызмет.

Key words: corruption, Kazakhstan, offenses, Message, people, responsibility, bribe, President, anti-corruption activities.

На сегодняшний день в Казахстане ведется широкомасштабная антикоррупционная компания совместно с общественными и политическими силами по пресечению и ограничению проявлений коррупции. Борьба с коррупцией в Казахстане определена в качестве одного из основных приоритетов государственной политики. Какие бы аспекты борьбы с правонарушениями не обсуждались на самых разных уровнях, обязательно одним из характерных признаков ее размаха является коррупция.

Президент Республики Казахстана Н.А. Назарбаев, говоря о борьбе с коррупцией, неоднократно подчеркивал, что без участия общества нельзя победить коррупцию и для Казахстана преодоление коррупции является одним из главных направлений государственной политики, приоритетность которого четко обозначена главой государства.

Вот почему Президент Н.Назарбаев в своем Послании народу Казахстана «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» в качестве одного из приоритетов государства назвал борьбу с коррупцией¹.

Коррупция — не просто правонарушение. Она подрывает веру в эффективность государства и является прямой угрозой национальной безопасности. Резко усилить борьбу с коррупцией, в том числе посредством совершенствования антикоррупционного законодательства, с тем, чтобы достичь нашей конечной цели — искоренить коррупцию как явление.

Большой круг политологов, экономистов, юристов широко в статьях и публикациях раскрывают как само понятие «коррупции», так и борьбу с ней. В стране действует современное антикоррупционное законодательство, основой которого являются законы «О противодействии коррупции» и «О государственной службе РК», образован специальный уполномоченный орган, комплексно реализующий функции в сфере государственной службы и противодействия коррупции, активно осуществляется международное сотрудничество в сфере антикоррупционной деятельности.

Приняты комплексные меры по развитию сферы государственных услуг и информатизации работы государственного аппарата, сокращающие прямые контакты чиновников с гражданами и минимизирующие условия для коррупционных явлений.

В цели Закона «О противодействии коррупции» отмечено, что Закон направлен на защиту прав и свобод граждан, обеспечение национальной безопасности Республики Казахстан от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, обеспечение эффективной деятельности государственных органов, должностных и других лиц, выполняющих государственные функции, а также лиц, приравненных к ним, путем предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия правонарушений, связанных с коррупцией, устранения их последствий и привлечения виновных к ответственности, определяет основные принципы борьбы с коррупцией, устанавливает виды правонарушений, связанных с коррупцией, а также условия наступления ответственности².

Важная особенность социально-педагогического климата в обществе, способствующая процветанию коррупции, — двойной моральный стандарт. С одной стороны, коррупция, особенно верхушечная, считается общественно-неприемлемой. Это всячески поддерживается и обыденной моралью, и прессой, и политической практикой, эксплуатирующей антикоррупционную тематику.

С другой стороны, коррупция, особенно низовая, является принимаемой «по умолчанию» частью быта. Продолжают существовать зоны, почти закрытые для действий правоохранительных органов, борющихся с коррупцией. Обвинения в

коррупции стали настолько обыденными и расхожими, что грань между нормой и отклонением стирается.

Нормальная демократия позволяет конвертировать экономический капитал во властный (например, через механизм выборов), но в своих развитых формах препятствует конвертации властного капитала в экономический.

В работах, затрагивающих проблемы коррупции, отмечаются негативные как психолого-педагогические, социально-политические, так и экономические последствия.

Мы, полагаем, что основная причина коррупции в Казахстане, да и во всем мире заключается не в экономических факторах, а в нравственных. Если человек не имеет духовно-нравственного воспитания, то каким бы богатым он не был, все равно этот человек будет брать взятки. С самого детства духовно-нравственное воспитание, когда с детства ему привиты высокие моральные качества. Поэтому самым эффективным методом борьбы с коррупцией должно являться правовое воспитание.

Под правовым воспитанием принято понимать целенаправленную систематическую деятельность государства, его органов и их служащих, общественных объединений и трудовых коллективов по формированию и повышению правового сознания и правовой культуры³.

Система правового воспитания определяется характером и политикой государства. Правовое воспитание часто рассматривается в рамках гражданского воспитания. Эти направления воспитания имеют много общего, Правовое воспитание в большей степени ориентировано на осознанное восприятие юридических законов, правовых норм и обязанностей.

Деформация профессионального правосознания — состояние, при котором формируются идеи, взгляды, представления, знания, переживания и эмоции, искажающие правовую действительность, то есть формируется правовой инфантилизм, проявляющийся в несформированности правового сознания, обусловленном недостаточностью правовых знаний, отсутствием четко определенных правовых установок и правовой нигилизм, являющийся психологической предпосылкой противоправного поведения, способный к быстрому изменению и адаптации к обстановке.

Также следует отметить, что в нашей культуре не определены границы между именно взяткой и тем, что считается благодарностью. И именно коррумпирующее поведение во многом создает возможность коррупционного поведения. Подобное поведение не воспринимается у нас как коррумпирующее, а как выражающее только непосредственную человеческую благодарность, тем более, что их получатель ничего взамен своих услуг не требует.

На основании вышеизложенного, считаем, что необходима массовая пропагандистская компания по борьбе с коррупцией с широким вовлечением СМИ и других средств воздействия на массовое сознание, которая должна быть хорошо продуманной психологически и педагогически. В этом плане широкие возможности открываются перед социальной рекламой.

Мы считаем, что важным направлением в борьбе с коррупцией должен быть педагогический мониторинг законов антикоррупционной направленности, что позволило бы не принимать «неработающие», а то и в принципе неисполнимые законы, которые вызывают недоверие населения к законам вообще.

- ¹ Назарбаев Н.А. «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции»: Послание Президента Республики Казахстан от 10 января 2018 года. // [http: akorda.kz](http://akorda.kz).
- ² Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410 – V «О противодействии коррупции (с изменениями и дополнениями от 03.07.2017 года) // [http: zakon.kz](http://zakon.kz).
- ³ *Харитончик Т.А.* Правовое воспитание. Организация работы с педагогами, детьми и родителями: Семинары-практикумы, занятия, игры. — М., 2013.С. 28-31.

АННОТАЦИЯ

Непосредственным условием устойчивого существования коррупции в Казахстане является толерантное отношение к ней со стороны граждан, воспринимающего коррупцию как неотъемлемую часть жизни. Осознавая противоправность коррупции, народ, тем не менее, всем своим поведением поощряет ее.

ТҮЙІН

Қазақстанда сыбайлас жемқорлықтың тұрақты болуының тікелей шарты сыбайлас жемқорлықты өмірдің ажырамас бөлігі ретінде қабылдайтын азаматтардың тарапынан оған толерантты көзқарасы болып табылады. Халық сыбайлас жемқорлықтың құқыққа қарсы екендігін біле отырып, өзінің барлық мінез-құлқымен оны көтермелейді.

ANNOTATION

The immediate condition for the sustainable existence of corruption in Kazakhstan is a tolerant attitude to it by citizens who perceive corruption as an integral part of life. Realizing the illegality of corruption, the nation, however, all their behavior encourages it.

Молдыбаева Р.Б. — старший преподаватель-методист учебно-методического центра Актюбинского юридического института МВД РК им.М.Букенбаева, капитан полиции

УДК 371

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА ПО КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЕ В ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЯХ
МВД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ІІМ-НІІ
ЖОҒАРЫ ОҚУ ОРЫНДАРЫНДА КРЕДИТТІК ЖҮЙЕ БОЙЫНША
ОҚУ ҮРДІСІН ЖЕТІЛДІРУ**

**IMPROVEMENT OF EDUCATIONAL PROCESS ON CREDIT SYSTEM IN
HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF THE MINISTRY OF INTER-
NAL AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN»**

Ключевые слова: кредитная технология обучения, курсант, учебный процесс, обучение, образовательная организация, служба, институт.

Түйінді сөздер: кредиттік оқыту технологиясы, курсант, оқу үрдісі, оқыту, білім беру ұйымы, қызмет, институт.

Key words: credit education technology, cadet, learning process, educational organization, service, Institute.

Многовековой опыт человеческого общества наглядно показал, что успешное, прогрессивное развитие любого государства в значительной степени зависит от обеспеченности квалифицированными профессионалами в своем деле, специалистами в каждой отрасли производства и сфере деятельности, потому подготовка их на основе постоянного совершенствования системы образования является одной из актуальнейших проблем.

Согласно Государственной программы развития образования в Республике Казахстанна 2005-2010 гг., утвержденный Указом Президента РК от 11 октября 2004 года, в системе высшего и послевузовского образования создавались условия по присоединению Казахстана к болонскому процессу, вместо традиционной системы организации учебного процесса была введена водился кредитная система обучения¹. В Республике Казахстан кредитная технология обучения (далее КТО) впервые была введена в медицинских образовательных учреждениях в 2004 году, а в некоторые ведомственные учебные заведения системы МВД с 2007 года, наш институт перешел окончательно в 2015 году. Но проблема в том, что кредитная система обучения практически переплетается с элементами линейной системы обучения.

Особенность и актуальность данной статьи заключается в том, что мы рассматриваем КТО с точки зрения ведомственных учебных заведений МВД Республики Казахстан. В связи с тем, что многие из нас обучались по традиционной системе обучения, а КТО ввелась в учебный процесс относительно не давно, на

сегодняшний день имеется больше вопросов, чем ответов на них при непосредственном применении.

В связи с внедрением КТО в образовательную деятельность Казахстана, начали изменяться и дополняться ГОСО, Закон Республики Казахстан «Об образовании», начали издаваться ведомственные приказы по правилам организации учебного процесса, также текущего контроля, успеваемости, промежуточной и итоговой аттестации и т.д.

Изданные новые законы давали определение и пояснение для толкования того или иного термина, а также поясняли алгоритм работы по данной системе.

Кредитная система обучения — способ организации учебного процесса, при котором обучающиеся в определенных границах имеют возможность индивидуально планировать последовательность образовательной траектории.

Суть кредитной системы обучения состоит в том, что учет трудоемкости учебной работы ведется в кредитах, характеризующих объем преподаваемого материала.

Кредит (Credit, Credit-hour) – унифицированная единица измерения объема учебной работы обучающегося/преподавателя. При организации учебного процесса по кредитной технологии обучения следует иметь в виду, что 1 кредит равняется 3 часам работы в неделю. При этом 1 академический час сопровождается 2 часами самостоятельной работы студента (работа с учебными пособиями, выполнение домашних заданий, проведение исследовательской работы и работа с преподавателем).

Обучаясь в течение 5 лет в Омской академии МВД России по линейной системе, автор статьи для себя уяснила, что материал усваивается больше и лучше когда он дается преподавателем. Так как по линейной системе 1 пара идет 1 час 20 минут, что позволяло преподавателю излагать больше материала для усвоения курсантом. При этом преподаватель мог уделять внимание 25 курсантам группы, проверяя в конце лекции, семинара и практических занятиях тетради, во время лекционного занятия курсанты выражали свое мнение о проблеме. А по КТО 1 академический час равен 50 минутам, а численность группы также осталось 20-25 человек. Отсюда возникает вопрос: сможет ли лектор-преподаватель охватить, и уделить внимание на каждого курсанта при кредитной системе обучения? Конечно же дать однозначный ответ не представляется возможным. Но это проблема, которую необходимо решить. Поэтому считаем, что нет необходимости иметь взвод из 25 человек, наоборот, для эффективности обучения нужно сделать больше мини групп из 12 или 13 человек, при этом сохранив численность курсантов.

КТО уделяет внимание для самостоятельного поиска курсантов по проблемным вопросам и ответов на них. Но необходимо учитывать, что курсант, помимо учебы, еще и выполняет службу по охране общественного порядка и общественной безопасности и естественно он устает. У него кроме основных занятий, 100 дополнительных занятий и функций. Поэтому считаем, что ходить и посещать библиотеки для сбора информации для курсанта самостоятельно немного проблематично в силу возраста и человеческого фактора.

КТО – образовательная технология, позволяющая повысить уровень самообразования и творческого освоения знаний на основе индивидуализации, выбранности образовательной программы в рамках учебного процесса. В случае с курсантами военных, специальных учебных заведений основные принципы данной системы не могут полностью быть внедрены, так как существует множество обязательных учебных дисциплин и выбор преподавателя ограничен. Тем не менее, п.5.1 Закона РК «Об образовании» дает специальным учебным заведениям (далее — ВСУЗ) полномочия широкого спектра, в частности:

1) участвовать в разработке отдельных разделов государственных общеобязательных стандартов соответствующих уровней образовательной деятельности военных, специальных учебных заведений, за исключением организаций среднего образования;

2) участвовать в разработке отдельных разделов квалификационных требований, предъявляемых к образовательной деятельности военных, специальных учебных заведений, и перечня документов, подтверждающих соответствие им;

3) разрабатывать и утверждать правила деятельности военных, специальных учебных заведений;

4) разрабатывать и утверждать правила организации и осуществления учебного процесса, учебно-методической и научно-методической деятельности в военных, специальных учебных заведениях (в организациях среднего образования по согласованию с уполномоченным органом в области образования);

5) разрабатывать и утверждать правила проведения текущего контроля успеваемости, промежуточной и итоговой аттестации обучающихся военных, специальных учебных заведений;

6) разрабатывать и утверждать типовые учебные планы по согласованию с уполномоченным органом в области образования;

7) разрабатывать и утверждать типовые учебные программы, за исключением организаций среднего образования², то есть самостоятельно разработать рабочий план, применительно к той или иной специализации. Например: Костанайская академия МВД Республики Казахстан им.Ш.Кабылбаева готовит специалистов уголовно-исполнительной системы,Алматинская академия МВД Республики Казахстан им.М.Есбулатова– оперативников и криминалистов, Карагандинская академия МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова – следователей для ОВД. Наш институт выпускает бакалавров в области административного права и административной деятельности. И есть мнения, что необходимо внести изменения в ГОСО Республики Казахстан и минимизировать список изучаемых дисциплин обязательного компонента, дав больше кредитов к профилирующим дисциплинам, и ко 2 3 4 курсам наши курсанты более углубленно будет изучать все направления административной деятельности и они будут профессионалами своей деятельности и наконец смогут быть конкурентноспособными. Но вместе с тем, общество от ВСУЗов требует универсальных полицейских. Тот же курсант, который учился по административно-правовой специализации, может лучше показать себя в следственной и оперативной работе и его могут перевести на другую работу. Как тогда

вести себя сотруднику, которого обучали 4 года только по одной специализации? Последнее время на общественном совете при МВД обсуждается вопрос о подготовке курсантов новой формации, который будет ориентирован во всех областях своей работы.

Таким образом, хотелось бы отметить, что такую систему обучения мы не применяли бы при обучении курсантов, но наша задача подготовить высококвалифицированных сотрудников для ОВД.

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 11 октября 2004 года № 1459 «О Государственной программе развития образования в Республике Казахстан на 2005-2010 годы» // <https://online.zakon.kz>.

² Закон Республики Казахстан «Об образовании» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.12.2017 г.). // // <https://online.zakon.kz>.

АННОТАЦИЯ

В данной статье описываются проблемы внедрения кредитной технологии в процесс обучения в ведомственных учебных заведениях Республики Казахстан по подготовке практикоориентированных и квалифицированных сотрудников ОВД.

ТҮЙІН

Бұл мақалада ПО-ның тәжірибелік бағдарланған және білікті қызметкерлерін даярлайтын Қазақстан Республикасы ІІМ-нің ведомстволық оқу орындарының оқу үрдісіне кредиттік технологияны ендіру мәселелері қарастырылған.

ANNOTATION

In this article the credit technology of training from the point of view of departmental educational institutions of the Ministry of internal Affairs of the Republic of Kazakhstan is considered. The analysis of credit technology training and its application in practice between students of departmental and civil Universities is carried out.

Н.Қ.Сүлейменов — Қазақстан Республикасы ІІМ М.Бөкенбаев атындағы Ақтөбе заң институтының кадр жұмысы бөлімінің аға инспекторы, полиция майоры;

Г.Б.Тулеуов — Қазақстан Республикасы ІІМ М.Бөкенбаев атындағы Ақтөбе заң институтының кадр жұмысы бөлімінің аға инспекторы, полиция майоры

ӘОЖ 343

ҚАЗІРГІ ЗАМАНҒА САЙ АТЫС ҚАРУЫН ЖӘНЕ ӨЗГЕ ДЕ ҚАРУЛАРДЫ ҚОЛДАНУ ТӘРТІБІ МЕН ТАКТИКАСЫ

ПОРЯДОК И ТАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО ОГНЕСТРЕЛЬНОГО И ИНОГО ОРУЖИЯ

ARRANGEMENT AND TACTICS OF THE USE OF MODERN FIREARMS AND OTHER WEAPONS

Түйінді сөздер: құқықтық негіздері, атыс дайындығы, атыс қаруы және өзге де қарулар, атыс.

Ключевые слова: правовые основы, огневая подготовка, огнестрельное и иное оружие, стрельба.

Key words: legal framework, fire training, firearms and other weapons, shooting.

Қазіргі заманға сай атыс қаруын қолдану тәртібі қызметкерлердің атыс қаруын және өзге де қаруларды, арнаулы құралдарды және дене күшін қолдану Қазақстан Республикасы «Құқық қорғау қызметі» туралы Заңының 8-тарауындағы 61,62-баптарына сүйене отырып қолданылады. Атыс қаруын және өзге де қаруды, арнаулы құралдарды қоғамға қауіпті әрекеттерді тоқтату, құқық бұзышылықтардың нақты ахуалдарды ескере отырып, оларды жасаған адамдарды ұстау және құқық қорғау органдарына жеткізу мақсатында қолданылады¹.

Атыс қаруы және өзге де қарулар Занда көзделген жағдайларда қалыптасқан жағдай негізінде алына отырып, қолданылады. Қызметкерлерге атыс қаруын және өзге де қаруды қолдануға байланысты жағдайларда әрекеттерге жарамдылығына арнайы даярлықтан, мерзімдік тексеруден өтуге міндетті².

Атыс қаруын қолдану дегеніміз — атыс міндеттерін нәтижелі орындауда атыс құралдарының дайындығын қамтамасыз ету, жеке құрамды түрлі жағдайларында өз қаруын дұрыс пайдалана білу. Атыс қаруларын қолдану мынадай бөлімдерді қамтиды: атыс негіздері, қарудың материалдық бөлігі, атыстың тәсілдері мен ережелері, ұрыстағы бақылау және арақашықтықты анықтау. Атыс негіздерінде атыс құбылыстары, сондай-ақ оқтың ауада ұшу заңдылығы зерделенеді. Бұл жерде ату ережелерін меңгеру және қарсыласты ұрыста жеңіліске ұшырату мақсатында қаруды сауатты қолдана білу қажет³.

Қарудың материалдық бөлігінде қарудың құрылысы мен тағайындалуы, ұрыстық қасиеті оқытылып-үйретіледі. Қаруды қолдану, түрлі жағдайлардағы атыс кезінде қарудың кідіріссіз жұмыс істеуін қамтамасыз ету, атыстың ережелері мен тәсілдерін оқып үйрену жергілікті жерде, ауа райы, жыл мезгілі мен тәуліктің

кез келген жағдайында жылжып келе жатқан, я болмаса пайда болған немесе қозғалмайтын нысаналарды дәл атуға дағыланып үйрену үшін қажет. Атыс қаруын қолдану ұрыс барысында туындаған кез келген жағдайда жақын қашықтықтағы қарулы қақтығыс кезінде түрлі орындарда қаруды пайдалану мақсатында арналған⁴.

Ұрыс барысында арақашықтағы анықтау, қарсыласты бақылау, нысаналарды табу, оларға дейінгі қашықтықты дәл анықтай алу, көздеу мен көздеу нүктелерін дұрыс таңдау, сондай-ақ қысқа уақытта атыс тапсырмаларын орындай білу қажет.

Атыс негіздері.

Атыс құбылыстары дегеніміз — ату-дәрілі зарядтың жану негізінде пайда болған газ қысымымен ұңғы арнасынан оқтардың шығуы. Ату өте аза уақыт ішінде жүзеге асады (0,001-0,06 с.). Патрон капсюлінің күш түсетін құрамына соққыдан дәрілі зарядты тұтандыратын жоғары қысым тудыратын қатты қызған газдың көп көлемі пайда болады⁵.

Атыс қаруын мұқият күтіп ұстау, оны сақтау, атыс кезінде пайда болған кідірістерді шебер жою — бұның бәрі ұрыстарда қарудың тоқтаусыз жұмыс істеуін қамтиды. Қарудың материалдық бөліктерін оқып-білу, оларды әртүрлі жағдайларда сақтау қару ережелерін мұқият сақтаумен, қаруға ұқыптап қараумен тығыз байланысты⁶.

Қару бөліктері мен механизмдерінің жұмысын оқып-білу кезінде тілмелі қаруды қолданған жөн. Тілмелі қарудан басқа қарудың бөліктері мен механизмдерін көрсетуге арналған станоктар, соққыш-шаппалы механизмдер макеттері және плакаттар кенінен пайдаланады⁷.

Қарудың бөліктері мен механизмдері жұмысын көрсету кезінде жаттығу патрондарын пайдалану қажет. Егер қарудың қалыпты жұмысының бұзылу себептерін, қаруды қарау ережелерін оқып білу сабақтарына дайындық жүргізілетін топтамасының дайындау ұсынылады. Топтамада әдетте қару мен механизмдердің ақау бөліктері (зақымдалған ұңғы, бекітпе, шүріппе, соққыш, шепталосы тозған, ағытқыш ілмек және т.б.), жарамсыз патрондар (майысқан гильза мен терең батырылған капсюл және т.б.) мен оқжатар немесе жолақтар болады. Патрондарды оқып-білу кезінде патрондар бөлшектеледі.

Атыс тапсырмаларының шешу дегеніміз — қандайда бір қарумен нысананы талқандау үдерісі. Қарудың кез келген түрінен атыс тапсырмасын шешу мынадан тұрады: атысты және нысана бойынша атысқа дайындау.

Атысқа дайындық тұтас алғанда атыс жүргізуге атыс құралдарын қысқа мерзімде дайын болуын қамту. Дайындыққа атысқа алдын ала және тікелей дайындалуға байланысты барлық әрекеттер жатады.

Атысқа алдын ала дайындалуға мыналар жатады:

- атыстың техникалық жағынан дайындау, ол атысты уақытылы жүргізуді, атыс тапсырмаларын орындау кезінде қаруға сенімділікті және оның тоқтаусыз жұмыс істеуін қамтиды;

- елдімекенді зерделеу, орналасу және орын тандау және орналасу, егер қажет болса, ұрыс позициясын жабдықтау, сонымен қатар, қарсыластын учаскелері мен олардың пайда болу шептеріне ату үшін бастапқы қалыпты дайындау.

Атысқа тікелей дайындауға мыналар жатады:

- нысананы табу және таңдау;
- нысанға дейінгі қашықтықты анықтау;
- қаруды жарақтау;
- нысананы қозғалу бағыты мен жылдамдылығын және оның қозғалысына түзеулер шамасын анықтау;
- атыс тәсілін таңдау;
- атыстың қалыптыдан ауытқу шарттарына түзеулерді анықтау;
- бірінші атуда қосынды түзеулерді анықтау;
- бірінші атуға бастапқы мақсатты тағайындау;

Атыс кезіндегі қауіпсіздік оның барлық қатысушыларының жоғары тәртібімен, атыстың жіті ұйымдастырылумен және белгіленген қауіпсіздік ережелері мен шаралардың дәл сақталуымен қамтамасыз етіледі. Осы Ереже негізінде, әрбір тирде (атыс алаңында, атыс стендісінде) жергілікті жағдайлар мен олардың ерекшеліктері ескеріле отырып, атысқа қатысушылардың барлығы жақсы білуі және орындауы тиіс қауіпсіздік ережелері мен шаралары жөніндегі нұсқаулық әзірленеді және көрнекті жерге ілінеді. Атыс алаңында атқыштар мен маңындағы адамдардың қауіпсіздігі қамтамасыз етілуі, сондай-ақ оқ атылатын аймаққа адамдар мен жануарлардың өтіп кету мүмкіндігін болдырмауы тиіс. Қарулардың материалдық бөлігін меңгермеген атушылар, оны қолдана алмайтындар және қауіпсіздік шаралары мен ережелерін білмейтіндер атуға жіберілмейді. Атыс шебінен тыс жерлерде кез келген қару қаптамада, орамада немесе қорапта болуы тиіс, қару жиналған күйде болуы тиіс. Қаруды орамадан, қаптамадан шығаруға тек атыс шебінде ғана рұқсат етіледі⁸.

¹ 06.01.2011 ж. № 380-IVЗРК Қазақстан Республикасының «Құқық қорғау қызметі туралы» Заңы. 8-тарау.

² Бұл да сонда.

³ Бұл да сонда.

⁴ Бұл да сонда.

⁵ **Линдер И.Б., Лактионова Е.В.** Вооруженная безопасность: Практическое руководство для сотрудников спецслужб. — М., 2008.

⁶ **Лови А.А., Минин Р.А.** Организация занятий по огневой подготовке. — М., 1973.

⁷ Бұл да сонда.

⁸ **Линдер И.Б., Лактионова Е.В.** Көрсет. еңбек.

ТҮЙІН

Бұл мақалада қазіргі уақыттағы ішкі істер органдары қызметкерлерінің атыс дайындығы туралы, атыс қаруын және өзге де қаруды қолдану кезінде қауіпсіздік шараларын сақтау ережесі, қолдану кезінде құқықтық негіздерді сақтау мәселелері қарастырылады.

АННОТАЦИЯ

В данной статье рассматривается вопрос по огневой подготовке сотрудников органов внутренних дел в настоящее время, правила соблюдения мер безопасности при применении огнестрельного и иного оружия, соблюдение правовых основ при применении.

ANNOTATION

This article deals with the issue of fire training of employees of the internal Affairs bodies at the present time, the rules of compliance with security measures in the use of firearms and other weapons, compliance with the legal framework in the application.

ТВОРЧЕСКИЕ РАБОТЫ КУРСАНТОВ И СТУДЕНТОВ В РАМКАХ ПРОВОДИМОГО В ОРЕНБУРГСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УНИВЕРСИТЕТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО КОНКУРСА, ПОСВЯЩЕННОГО ГОДУ ЭКОЛОГИИ В РОССИИ, ПОД РУКОВОДСТВОМ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

ОРЫНБОР ОБЛЫСЫНДАҒЫ АДАМ ҚҰҚЫҒЫ БОЙЫНША УӘКІЛДІҢ БАСШЫЛЫҒЫМЕН ОРЫНБОР МЕМЛЕКЕТТІК УНИВЕРСИТЕТІНДЕ РЕСЕЙДЕГІ ЭКОЛОГИЯ ЖЫЛЫНА БАЙЛАНЫСТЫ ӨТКІЗІЛГЕН КУРСАНТТАР МЕН СТУДЕНТТЕРДІҢ ШЫҒАРМАШЫЛЫҚ БАЙҚАУЫ ШЕҢБЕРІНДЕ ДАЙЫНДАЛҒАН ШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ЖҰМЫСТАР

CREATIVE WORKS OF CADETS AND STUDENTS IN THE FRAMEWORK OF THE INTERNATIONAL COMPETITION HELD AT THE ORENBURG STATE UNIVERSITY, UNDER THE DIRECTION OF THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN IN ORENBURG REGION DEDICATED TO THE YEAR OF ECOLOGY IN RUSSIA

Ермекбаева А.Б. — курсант 203 взвода Актюбинского юридического института МВД Республики Казахстан имени М.Букенбаева, рядовой полиции;

Каримбаева А.К. — научный руководитель, преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Актюбинского юридического института МВД Республики Казахстан имени М.Букенбаева, подполковник полиции

УДК 574

РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ И ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

РЕСЕЙ ЖӘНЕ ОРЫНБОР ОБЛЫСЫНДАҒЫ ЭКОЛОГИЯЛЫҚ ҚОЗҒАЛЫСТЫҢ НАҚТЫЛЫҒЫ МЕН КЕЛЕШЕГІ

REALITY AND PROSPECTS OF THE ENVIRONMENTAL MOVEMENT IN RUSSIA AND THE ORENBURG REGION

ВВЕДЕНИЕ

Интенсивное развитие экологического права и законодательства, начиная с 70-х гг. прошлого века, показывает, насколько важными стали задачи сохранения окружающей среды. Если в XX веке ученые, практики и общественность были озабочены решением вопросов об охране водных и лесных ресурсов, о защите животных, о снижении уровня загрязнения атмосферного воздуха и других, то в наше время спектр угроз меняется. Это, конечно, не означает, что все упомянутые задачи решены. К сожалению, до этого еще далеко. Но, по крайней мере, в отношении путей их решения уже выработаны способы, согласованы меры, в том числе правового характера. Сегодня приоритетными признаются проблемы охраны

климата, обращения с отходами и опасными веществами, борьбы с экологической преступностью, в первую очередь с ее организованными и коррупционными формами, а также формирование экологической политики, отвечающей условиям глобализирующегося мира. Еще два десятка лет назад об экологической политике и отдельных ее направлениях в нашей стране говорили мало. Поворотным моментом стала Конференция по окружающей среде в Рио-де-Жанейро и принятые на ней документы. Но до сих пор не все составляющие экологической политики модернизированы, разработаны, реализуются. Даже экологическое законодательство как компонент экологической политики страдает пробелами. Это хорошо прослеживается при анализе экологической политики и законодательства в области обращения с отходами. Поэтому целесообразно рассмотреть содержание и значение данного направления, оценить разработанность его компонентов и актуальность задач, эффективность применяемых средств и способов, используя опыт других стран. В статье анализируются понятия и структура экологической политики в сравнительно правовом аспекте с учетом реалий ее осуществления в Европейском Союзе, входящих в него государствах и в Российской Федерации. Отдельно выделяются факторы экономического, экологического и социально-психологического характера, влияющие на формирование и осуществление экологической политики.

Настоящее исследование, как и большинство теоретических разработок эколого-правового характера, исходит из прогрессивных концепций и течений различных философских школ, учений о взаимодействии общества и природы, о государстве и праве. Наряду с общенаучными методами исследования в работе использованы сравнительно-правовой, системный, логический и исторический методы. Большая роль отводится междисциплинарному или интегрированному подходу к научным исследованиям и оценке выводов.

Согласованное правовое развитие государств открывает новые возможности совершенствования законодательства. На наш взгляд, механизм эколого-правового регулирования может быть дополнен таким нетрадиционным для нашей практики кодификации подходом, как казуальность. Если заблаговременно предусмотреть соответствующие правовые нормы (например, экологические требования к отдельным видам производственной деятельности), то регулирование способом «от проблемы», подчас, непривычное по форме для нашего восприятия, позволило бы в последующем свести к минимуму возможные правовые пробелы.

1. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Для осуществления государственной природоохранной деятельности необходима современная государственная экологическая политика. Ее стратегической целью должно быть количественное и структурное снижение антропогенного воздействия на окружающую среду до такого уровня, который бы позволил обеспечивать экологическую безопасность нации, поддерживать жизнеобеспечивающие функции экосистем биосферы и осуществлять социально-экономическое развитие

общества. Информационно-идеологические и административные методы в экологической политике играют важную роль: они призваны регулировать процессы охраны окружающей природной среды. Однако в условиях рыночной экономики особую значимость приобретают экономические методы управления, позволяющие не столько «заставить», сколько «заинтересовать» предприятия осуществлять природоохранную деятельность.

Экономические методы и инструменты природоохранной политики часто называют экономическим природоохранным механизмом. Прежде всего, он включает в себя финансирование природоохранной деятельности для чего определяются объемы текущих и инвестиционных затрат на экологические цели, механизмы и источники их финансирования. Совокупные экологические затраты (включая затраты на научные исследования и разработки, на образование в области охраны окружающей среды и содержание государственного аппарата, занимающегося вопросами охраны окружающей среды) в Российской Федерации составили в 2010 г. 0,8% ВВП. В Нидерландах, например, доля расходов на охрану окружающей природной среды в ВВП составляет 2,5%, в Австрии – 1,9%, Германии, Польше, Словакии – около 1,7%, Чехии и Венгрии – около 1,3% ВВП. Расходы госбюджета Российской Федерации составляют менее 0,5% в суммарных экологических затратах. По оценкам специалистов-экологов, для стабилизации экологической ситуации на существующем уровне требуется осуществлять затраты не менее 3% ВВП, для ее улучшения – не менее 4% ВВП, для кардинального и существенного улучшения – не менее 5% ВВП.

Охрана окружающей среды финансируется в основном по остаточному принципу, поскольку нет методов оценки ее экономического результата. В связи с этим необходимо связать результат природоохранной деятельности с оценкой предотвращенного ущерба от экологических нарушений.¹

По моему мнению, первоочередной комплекс мероприятий по улучшению природоохранной политики должен включать в себя следующие направления:

1. Совершенствование структуры органов управления природоохранной деятельностью. Необходимо выделить из состава Министерства природных ресурсов и экологии управленческий орган, наделенный функциями государственного управления в области охраны окружающей среды и полномочиями контроля над хозяйствующими субъектами–природопользователями (в частности над Министерством природных ресурсов). Целесообразно провести упорядочение и разграничение функций между специально уполномоченными органами в области экологического контроля – Росгидрометом, Ростехнадзором и Росприроднадзором. В настоящее время в области охраны окружающей среды эти органы наделены дублирующими друг друга полномочиями, в результате чего происходит перекладывание ответственности за природоохранную деятельность друг на друга. Результатом несогласованности в их действиях является рост экологических нарушений, с одной стороны, и сокращение фактов наказаний и ликвидации их последствий, с

¹ *Бугаян С.А.* Проблемы повышения эффективности экологического управления регионом // *TerraEconomicus*. — 2011. — Т. 9. — № 3. Часть 3. С. 152.

другой стороны. Представляется целесообразным экологические функции Росгидромета и Ростехнадзора передать Росприроднадзору с выведением последнего из-под контроля Министерства природных ресурсов и экологии.

2. Изменение системы экологических нормативов. Действующая практика позволяет предприятиям «согласовывать» с управленческими органами (учитывая уровень коррупции в стране) практически любые свои показатели выбросов и сбросов. Представляется целесообразным упразднить нормативы, разрабатываемые в пределах установленных лимитов, которые в настоящее время по-существу заменили временно согласованные нормативы.

3. Ужесточение контроля за соблюдением норм и стандартов в области природопользования, для чего необходима действенная и эффективная система экологического мониторинга. Необходимо усиление технической базы экологического контроля (замена устаревшего и ввод в действие принципиально нового мониторингового оборудования, позволяющего проверять предоставляемую предприятиями информацию о выбросах загрязняющих атмосферу веществ, сбросах загрязненных сточных вод и образовании отходов) и кадрового состава экологических служб.

4. Усиление деятельности и расширение полномочий организационных структур, занимающихся оценкой экологических последствий принимаемых хозяйственных решений, в том числе и на федеральном уровне. В первую очередь, необходимо возобновление функций экологической экспертизы, которая в настоящее время утратила свое значение и превратилась в формально функционирующий институт.

5. Переход от остаточного принципа финансирования природоохранной деятельности к целенаправленному финансированию различных экологических направлений. Для чего необходимо возобновить деятельность таких институтов как Федеральный экологический фонд и экологические фонды субъектов Российской Федерации, где будут аккумулированы платежи за негативное воздействие на окружающую природную среду, которые будут целенаправленно использоваться на экологические цели. Желательно увеличить число федеральных целевых программ природоохранного характера и их финансирование из средств бюджета, в частности, за счет роста ставок экологических налогов. Необходимо усиление внимания государства к особо охраняемым природным территориям с целью прекращения их нищенского существования.

6. Совершенствование механизма платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду. В действующей системе платы за загрязнение недостаточно учтен фактор изменения ценовых пропорций в условиях инфляции. Коэффициенты индексации платы за загрязнение не сопоставимы с фактическими темпами роста инфляции, поэтому аккумулируемые за счет нее средства быстро обесцениваются. Так, за 1991-2004 гг. индекс инфляции составил около 12,4 тыс. раз, а ставки платы за загрязнение выросли в 138,8 раза, то есть несоответствие – примерно в 90 раз. Индексация экологических платежей с отставанием от инфляции продолжается и в настоящее время, поэтому современные платежи за

загрязнение критикуются за невыполнение ими компенсационной и регулятивной функции из-за незначительности их объемов: плата за негативное воздействие на окружающую среду даже с учетом штрафных санкций составляет сотые доли процента в затратах и десятые доли процента от прибыли предприятий. Для экономического стимулирования осуществления природоохранных мероприятий в условиях рыночных отношений размер платы за негативное воздействие на окружающую среду должен отражать необходимые затраты на устранение этих воздействий, то есть носить компенсационный характер.

Между тем российские предприятия продолжают находиться в условиях, когда выгоднее перечислять платежи за загрязнение, чем проводить природоохранные мероприятия, а также вводить в действие основные фонды для очистки загрязненных выбросов. Таким образом, отсутствие экономического стимулирования предприятий в решении экологических задач, незначительность объемов платежей за негативное воздействие на окружающую среду, то есть потеря ими как компенсационного, так и регулятивного характера, ведет к увеличению объемов загрязнения окружающей среды.²

1.1. Реализация государственной экологической политики в Российской Федерации

Проблема эффективности реализации государственной экологической политики в России в последние годы резко обострилась. Ещё в январе 2008 года, Президент Российской Федерации В.В.Путин обратил внимание членов совета безопасности РФ на крайне неудовлетворительное состояние экологической обстановки в стране.

В его выступлении была подчеркнута необходимость решать эту проблему на основе обеспечения баланса экологии и экономики — главной цели устойчивого развития, не разрушающего экологические системы и природные ресурсы, в которых нуждаются как настоящие, так и будущие поколения.

К сожалению, в последние годы отчетливо проявляется недостаточное внимание к проблемам экологии, в том числе связанное с недостаточностью финансирования мероприятий по проведению в жизнь эффективной государственной политики в области экологической безопасности. Налицо тенденция снижения экологически безопасных параметров жизнедеятельности в государстве, которая вышла за рамки отдельных регионов и приобрела общенациональный характер. Сопутствует этому, а порой и детерминирует, прогрессирующая общемировая глобализация экологических проблем. Специфика современной экологической обстановки в том, что кризисных точек как в проблемном, так и в пространственном смысле становится все больше, и они оказываются тесно связанными между собой,

² ***Клавдиенко В.П., Новоселова А.С.*** Стимулирование сохранения качества окружающей среды в странах Евросоюза (национальный и наднациональный аспект) // Экономика природопользования. — 2008. — № 2. — С. 124-132; ***Василенко В.А.*** Устойчивое развитие регионов: подходы и принципы. — Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. С. 117.

образуя некую становящуюся все более частой сеть, вырваться из которой человек уже не может в силу пространственной ограниченности.

О важности экологической политики страны свидетельствует тот факт, что необходимость безотлагательного и комплексного решения экологических проблем признается на самом высоком уровне. Так на заседании Совета Безопасности России, состоявшемся 30 января 2008 г., Президент России В.В.Путин указал на неблагоприятную экологическую обстановку в государстве. Темпы роста токсичных отходов ежегодно увеличиваются на 15-16%; от трети до половины питьевой воды не удовлетворяют санитарно-гигиеническим нормам; с 1999 по 2006 гг. на 10% выросли выбросы предприятий. В связи с этим, заявил глава государства, в России должна быть создана система экологической безопасности. В первую очередь нужно обратить внимание на те регионы, в которых строятся газопроводы и нефтепроводы. «В этих районах последствия хозяйственной деятельности должны быть минимизированы», — заявил Путин.

На том же заседании Совета безопасности с докладом выступил и Дмитрий Медведев. По его словам, «руководители предприятий спокойно идут на нарушение экологического законодательства, поскольку штрафы в десятки, а то и в сотни раз меньше, чем стоимость согласования с соответствующими органами необходимой для работы экологической документации».

В марте 2011 года, Владимир Путин в очередной раз поднял проблему неэффективности экологической политики России на современном этапе её развития, и привёл мнение авторитетных отечественных специалистов в области экологической безопасности, согласно которому, шестая часть территории Российской Федерации относится к экологически неблагополучной.³

В силу этого внимание исследователей необходимо сконцентрировать на тех направлениях анализа экологической политики, которые, с одной стороны, представляются наиболее актуальными для современной России, а с другой – подчеркивают роль экологической политики как фактора обеспечения общенациональной безопасности России.

Современная государственная экологическая политика носит противоречивый характер. В целом меры по обеспечению экологической безопасности России следует признать нужными, но явно недостаточными.

Оценивая эффективность современной государственной экологической политики с точки зрения обеспечения общенациональной безопасности России, следует заметить, что иницилируемые властями природоохранные и ресурсосберегающие мероприятия носят противоречивый характер. С одной стороны руководители страны совершенно справедливо заявляют о необходимости охраны окружающей среды, замечая, что эксплуатация природы ради получения сверхприбылей и конкурентных преимуществ оборачивается проигрышем для страны в целом. С другой стороны, ряд ведомств (прежде всего, Федеральное агентство по атомной энергетике), игнорируя протесты общественности и экологов, добиваются ввоза в

³ *Кремер Л., Дубовик О.Л.* Экологическая политика Европейского Союза // Современное экологическое право в России и за рубежом. — М.: ИНИОН-ИГП РАН, 2001. С. 9-18.

Россию отработанного ядерного топлива, мотивируя это экономической выгодой проекта.

Несмотря на принимаемый законодательной и исполнительной властью ряд конкретных мер по предупреждению экологических угроз и устранению последствий экологических катастроф, в России не сформировалась целостная экологическая политика. По мнению автора, в концептуальном плане в определении понятия об экологической безопасности и на его основе выбора эффективной модели экологической политики отсутствует комплексный научный подход.

Одной из причин является противоречивый характер развития экологии как науки, сформировавшейся на сегодняшний день в основном как учение о путях выживания человечества. Она является одновременно и предметом экологического права, и социальных исследований, и политической направленности и т.д. Экология как наука вызывает определенное непонимание, как в научных кругах, так и во властных структурах, и в общественном сознании.

Из-за этого теория экологической безопасности развивается с отставанием от темпов роста реальных экологических угроз.

В последнее время в России многое делается для решения экологических проблем. Принято свыше 30 экологических программ, среди которых «Возрождение Волги», «Байкал», «Охрана Балтийского, Черного и Азовского морей» и др.; более 100 законов в области обеспечения экологической безопасности. Ключевое значение в формировании государственной экологической политики Российской Федерации имеет Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. 1 апреля 1996 г. Указом Президента России № 440 была утверждена Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. 7 декабря 2001 г. Постановлением Правительства РФ № 860 утверждена Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России на 200-2010 гг.». 27 августа 2002 г. на заседании Правительства Российской Федерации одобрена «Экологическая доктрина Российской Федерации», которая определяет государственную экологическую политику до 2010 г., ее цели, принципы, направления, пути и средства реализации. 17 декабря 2009 года Д.А.Медведевым была подписана Климатическая доктрина Российской Федерации.

Вместе с тем экологическая политика, проводимая федеральными и региональными властями, не всегда была последовательна.

Характеризуя нынешние меры государственной политики по обеспечению экологической безопасности России, следует признать их нужными, но явно недостаточными. Несмотря на предпринятые в последние годы конкретные шаги, экологическая ситуация в ряде регионов страны все еще остается сложной и юг России не является здесь исключением.

Таблица №1

Государство	Государство играет важную роль в формировании и реализации экологической политики. Функции государства как субъекта экологической политики: установление правил осуществления хозяйственной и иной деятельности; координация деятельности всех субъектов экологической политики; контроль за соблюдением природоохранного законодательства
Хозяйственно-экономические субъекты	Хозяйственно-экономические субъекты (предприятия, организации) обязаны проявлять заботу о сохранении и защите окружающей среды. Такое обязательство обусловлено природоохранными правовыми актами (законами). Правовые акты устанавливают обязанность предприятия учитывать воздействия производственного процесса на окружающую среду, анализировать влияние производственных программ на человека и окружающую среду и устранять возможные вредные последствия
Научно-исследовательские организации	Роль научно-исследовательских организаций постоянно возрастает, поскольку результаты научных исследований могут стать и становятся важными инструментом стратегии экономического роста и устойчивого развития, а следовательно, и защиты окружающей среды
Политические партии	Политические организации(партии) в качестве субъектов экологической политики проявляют себя следующим образом: они формулируют свою идеологию (программу) и не могут игнорировать экологические проблемы, особенно в современных условиях; через популяризацию своих программных взглядов партии способствуют формированию экологического сознания населения; если партия побеждает на выборах, она разрабатывает концепцию экологической политики и реализует ее с помощью правовых документов
Общественные организации	Играют важную роль в разработке и принятии экологически значимых решений, осуществлении контроля за выполнением природоохранного законодательства (внештатные экологические инспектора), участвуют в природоохранных мероприятиях, осуществляют экологическое воспитание и просвещение населения
Отдельные граждане	Могут выступать с экологическими инициативами, объединяться в группы с целью решения конкретных, как правило, локальных экологических проблем.

В последнее время практикуется также выделение трех секторов в социально-экологических отношениях — государство, бизнес, общественность (таблица №1).

Следует подчеркнуть, что эффективность экологической политики зависит от того, насколько налажено взаимодействие всех участников процесса ее формирования и реализации⁴.

1.2. Экологическая ситуация в России как проблема общенациональной безопасности

В России, как и в других странах с переходной экономикой, много нерешенных экологических проблем. Более чем для 40 % субъектов РФ характерны проблемы загрязнения атмосферы городов и промышленных центров, обезвреживания и утилизации токсичных промышленных отходов, радиационной безопасности. 30 % административных территорий характеризуется загрязнением и истощением поверхностных и подземных вод. Для всей территории РФ актуальны задачи сохранения плодородия почв и земель. В ряде регионов обострилась проблема сохранения биоразнообразия и ресурсов растительного и животного мира. В зонах экологического неблагополучия на 14-15 % территории страны проживает свыше 50 млн. человек. Одной из важнейших причин экологических проблем в России — неэффективная, природоёмкая структура экономики. В России около 80% добываемых ресурсов идет на обеспечение ресурсодобывающих и ресурсоемких обрабатывающих производств. В целом технико-технологический потенциал России остается на уровне 70-х гг. Несмотря на значительный спад производства в 1990-х гг. (на 50 %), уровень загрязнения снизился лишь на 12%.

Несмотря на отмеченные проблемы, Россия обладает одним из самых больших в мире экологическим потенциалом. В России сохранилась самая крупная в мире по площади ненарушенная хозяйственной деятельностью территория, составляющая примерно 60-65% площади страны. России принадлежит самый крупный среди стран мира массив лесов, составляющий 22% лесопокрытой территории планеты. Водно-болотные угодья страны составляют примерно 60% от всех подобных территорий северного полушария и служат холодными ловушками углерода, что очень важно для стабилизации климата. Глобальное значение имеют ресурсы России. Недра страны содержат 13% мировых запасов нефти, 34% газа, 12% угля, 27% железных руд. Однако использование этих ресурсов связано с рядом проблем. С одной стороны, российские ресурсы являются природной кладовой для развития всей мировой экономики, обеспечивая природным капиталом многие страны мира. С другой стороны, большинство запасов находится на ненарушенных хозяйственной деятельностью территориях и масштабное начало их разработки, вовлечение в экономический оборот огромных участков неизбежно негативно скажется на глобальном экологическом балансе.

На конференции РИО-92 Россия была названа в числе самых экологически загрязненных стран на планете. В Федеральной целевой программе «Экологическая безопасность России (1993-1995гг.) было заявлено, что «экологическая безопасность – проблема, от решения которой во многом будет зависеть будущее реформируемой России»

⁴ *Дубовик О.Л.* Экологическое право: Учебник: 1-е изд. — М.: Проспект, 2003. С. 41-42.

Структурно она выражена тремя основными подсистемами: область деятельности государственных институтов, органов, учреждений, нацеленных на регулирование и защиту безопасности государства, общества, личности; функциональные сферы деятельности (экономики и хозяйствования, политики, военная сфера, правопорядка и законности, экологии, межэтнических и национальных отношений, социальная, информационная и др.); субстратно-качественная характеристика.⁵

По нашему мнению, законодательная власть Российской Федерации, несмотря на признание Экологической доктрины в качестве официального документа (юридический статус определен Распоряжением Правительства Российской Федерации), не готова сегодня к ее рассмотрению в качестве основного ключа к выбору экологической политики в стране, что является политическим нонсенсом.

В Экологической доктрине особое место отведено региональной политике экологической безопасности. Взаимоотношения между федеральным центром и субъектами Федерации в настоящее время носят амбивалентный характер, свойственный всем институтам переходного периода. Термин «региональная политика» прочно вошел в лексикон российских политиков, но его толкование до сих пор остается достаточно противоречивым.

Вместе с тем, региональная политика – это ядро в системе регулирования территориального развития. Главная задача государственной стратегии и региональной политики – сохранение страны как единого федеративного государства.

Промышленность России все еще остается по преимуществу добывающе-милитаристской, несмотря на существенное снижение выпуска в этих сферах, так как на фоне общего спада производства доля этой части промышленности практически не изменилась, а она включает экологически опасные ресурсо- и энергоемкие производства.

В целом технический потенциал России остается на уровне 70-х годов XX века, т.е. соответствует периоду «грязной индустрии», что означает значительно большие, чем в постиндустриальных странах, затраты сырья, энергии и воды как на физическую единицу продукции, так и на единицу валового национального продукта.

Высокий уровень износа технических средств в промышленности, особенно химической, приводит к росту штатных и аварийных выбросов загрязнителей, повышает риск аварий с тяжелыми экологическими последствиями. Низкий технический уровень действующих очистных сооружений и высокая степень их износа, определяют малую эффективность систем очистки, что выражается, в частности, в отставании снижения потока загрязнений в окружающую среду от спада производства. В результате за 2001-2009 гг. при уменьшении валовых загрязнений растут удельные загрязнения на единицу продукции. Особое значение в последние два десятилетия для России в целом, и в особенности для юга России, приобретает

⁵ *Бринчук М.М.* Соотношение экологического права с другими отраслями // Государство и право. — 2009. — № 7.

экологическая безопасность и устойчивость экосистем Черного и Азовского морей и их защита от загрязнений промышленного и бытового происхождения.⁶

Со сточными водами предприятий прибрежных районов в Черное море поступает около 90 % загрязняющих веществ, многие из которых относятся к категории «СПАВ» — синтетических поверхностно-активных веществ. Кроме того, с речным стоком с территории Краснодарского края в море попадают такие загрязняющие вещества как азот и фосфор. Наиболее устойчивыми районами скопления нефтяных пленок в Черном море в первом полугодии 2000 года являлись мелководные участки северо-западного шельфа, побережье от Новороссийска до Туапсе и от Сочи до Батуми.

Неэффективное и экологически неоправданное использование территории, в том числе в сельском хозяйстве — одна из самых существенных особенностей нашей страны. Нарушенная хозяйственной деятельностью территория в России составляет почти 9 млн.км². Это дает очень высокий показатель нарушений на одного жителя — 6,2 га. В то же время в США этот показатель равен 3,5 га, в Германии, Франции и Испании, совокупное население которых равняется населению России, этот показатель составляет всего 0,62 га на одного жителя, а в Японии, где число жителей лишь немного меньше российского, он равен 0,3 га.

Россия, однако, существенно отличается от перечисленных стран тем, что у них практически не осталось ненарушенных хозяйственной деятельностью территорий, тогда как в России такая площадь составляет около 45% территории (более 8 млн.км²). Однако у подавляющей части политиков, хозяйственных руководителей, экономистов и значительной части населения отсутствует ясное понимание огромной экологической ценности как для России, так и для всего мира этой территории, экосистемы которой очищают и воспроизводят окружающую среду. Обычно эту территорию рассматривают только как «кладовую» Пригодных для эксплуатации ресурсов и сферу хозяйственной экспансии.

Нарушенная хозяйственной деятельностью территория России (порядка 9 млн. км²) не представляет однородного массива экологических деформаций. На этом пространстве выделяются участки, составляющие около 15% всей территории страны, которые находятся в неблагоприятной либо чрезвычайной экологической ситуации или состоянии экологического бедствия. В основном это крупные промышленные центры и примыкающие к ним земли, а также отдельные сельскохозяйственные районы, в особенности некоторые районы орошения и осушения. Всего в стране выделено около 290 таких участков — территорий повышенной экологической опасности.

Выделенные участки (ареалы) характеризуются специфическими наборами экологических нарушений, списками основных массовых и токсичных загрязнителей, нарушениями отдельных сред, степенью воздействия на естественные экосистемы и здоровье человека. В частности, в России примерно 100 городов имеют высокие уровни загрязнения воздушного бассейна. Особо выделяются участки с

⁶ *Калиниченко В.Т.* Правовая охрана окружающей среды во Франции и в Италии. — М.: Издательский Дом «Городец», 2009.

высоким уровнем радиоактивного загрязнения в результате Кыштымской и Чернобыльской аварий.

На территориях повышенной экологической опасности полностью нарушена способность естественных экосистем компенсировать антропогенные нарушения окружающей среды. Там сформировались условия, не обеспечивающие безопасность людей, высоки уровни заболеваемости, особенно среди детей.

В результате, время прохождения документации, не только обосновывающей хозяйственную деятельность природопользователей (в том числе для субъектов малого и среднего бизнеса, не оказывающих значительного влияния на окружающую среду), но и обычного жилищного или социально-культурного строительства, увеличилось многократно. Между Росприроднадзором и Ростехнадзором нет четкого разделения объектов экологической экспертизы. На одних и тех же объектах контроля проводят разные проверки в рамках государственного экологического контроля как инспектора Росприроднадзора, так и Ростехнадзора. В то же время, малочисленность государственных инспекторов данных федеральных служб в субъектах Российской Федерации ставит под сомнение возможность эффективного осуществления государственной экологической политики, обеспечение экологической безопасности, а также защиту законных прав граждан на благоприятную окружающую среду в регионах⁷.

2. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

Несмотря на падение объемов промышленного производства и сокращение вредных выбросов и сбросов в 90-х гг. XX в., возникшие ранее экологические проблемы сохраняются и в настоящее время. При этом экологическая ситуация продолжает оставаться тревожной. В результате открытой добычи руд и угля из сельскохозяйственного оборота были изъяты десятки тысяч гектаров плодородных земель. При добыче нефти и ее транспортировке по трубопроводам почвы и воды нередко загрязняются в результате аварий. Сильнейшее загрязнение атмосферы и почв происходит от выбросов ТЭС, работающих на угле, мазуте или газе, в виде диоксидов углерода и серы, пыли. Главными источниками загрязнения атмосферного воздуха являются химические, металлургические и целлюлозно-бумажные промышленные предприятия. Вредные выбросы в виде двуокиси серы и окиси азота вызывают кислотные дожди, выпадающие на Урале. Атомные производства и АЭС также могут быть источником радиоактивного загрязнения воздуха, воды, почвы, растений и животных на прилегающих к ним территориях. Загрязнение окружающей среды происходит при неправильном ведении различных работ в сельском хозяйстве – в растениеводстве от избытка минеральных удобрений и пестицидов, попадающих в почвы и воды; от неумеренного орошения происходит вторичное засоление почв; в животноводстве – загрязнение от нечистот почвы и

⁷ Программа ООН по окружающей среде. // Состояние окружающей среды в мире. 1987. 6 апреля.

воды, перевыпас скота приводит к уничтожению растительности и опустыниванию. Ухудшают экологическую обстановку и частые лесные пожары на больших площадях лесных массивов в летнее время, вызывая задымление воздуха и уничтожение всей растительности вместе с деревьями. Население в результате своей жизнедеятельности также оказывает воздействие на окружающую среду⁸.

Экономика Орска отличается высоким уровнем концентрации производственной деятельности, основной вклад в формирование показателей вносит небольшая группа предприятий. Ведущую роль в структуре городской экономики играет промышленность. Наибольший объем внесла цветная металлургия, которая в 2006 году произвела и отгрузила продукцию на 11,1 млрд. руб., машиностроение 5,3 млрд. руб., нефтепереработка – 3,8 млрд. руб., электроэнергетика – 1,05 млрд. рублей. За последние годы на большинстве заводов и комбинатов сформировались команды эффективных собственников и менеджеров, обеспечивающих положительные результаты финансово – хозяйственной деятельности, оказывающих помощь в решении проблем развития города. Одной из форм действенного сотрудничества между администрацией города и бизнесом стали соглашения о социально-экономическом партнерстве. В рамках соглашений администрация берет на себя обязательства оказывать поддержку предприятиям в решении вопросов на самых разных уровнях власти и управления, руководители предприятий обязуются выделять необходимые средства для социальных нужд муниципального образования. Обе стороны считают с обстоятельством, что большая часть крупных предприятий Орска принадлежит собственникам, находящимся в других регионах, как правило, в Москве. Наиболее важными аспектами, требующими координации, являются программы снижения загрязнения окружающей среды. На долю орских предприятий приходится более 30 % от всего объема валовых выбросов в атмосферу области, из них:

- ОАО "Комбинат "Южуралникель", привносит до 18 %;
- ОАО "Орскнефтеоргсинтез", около 3,5 %;
- Орская ТЭЦ – 1, около 0,5 %.

Вредные вещества и объекты, определяющие загрязнение воздуха:

1. Оксид азота: лидирующее положение по внесению этой смеси принадлежит Орской ТЭЦ-1, около 1400 тонн в год.

2. Диоксид серы: наиболее мощные источники организованного выброса сернистого газа – шахтные печи плавильного цеха комбината "Южуралникель". Никелевое производство основано на традиционных пирометаллургических процессах. Возможность экологизации их практически исчерпана. Несмотря на усовершенствования, основные недостатки сохраняются: не комплексное использование сырья, большой расход энергоресурсов и огнеупоров, большой объем отходящих газов, для которых нет надежного и экономичного способа улавливания. Оксид углерода: Валовые выбросы колеблются в пределах 56-57 тысячи тонн в год. Основной поставщик – комбинат «Южуралникель». Пыль: Наиболее мощный

⁸ *Злотникова Т.В.* Взаимосвязь экологической и бюджетной политики России // Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». — 2007. — № 6. С.17-18.

источник – плавильное производство комбината «Южуралникель». Его доля не менее 80 % общегородских значений. Углеводороды: Ими сопровождается деятельность ОАО "Орскнефтеоргсинтез". Источниками стали технологические установки, резервуарные парки, эстакады слива и налива нефтепродуктов, ловушечно-канализационное хозяйство и водоочистные сооружения. Повышение культуры процессинга, снижение потерь углеводородного сырья привело к планомерному снижению валовых выбросов на четверть.

ОАО «Орскнефтеоргсинтез» – НПЗ.

Частая смена собственника не способствует внедрению долгосрочных программ, но твердая позиция руководства предприятия в вопросах экологии позволяет добиваться положительных результатов.

Освоено средств на экологию:

2006 год — 85429,33 тыс. руб.

2007 год — 364241,4 тыс. руб.

2008 год — 116086,55 тыс. руб.

Предприятие имеет разрешительную документацию в соответствии с требованиями природоохранного законодательства⁹.

Ежегодно разрабатывается бизнес – план по экологии, состоящий из трех основных направлений: охрана воздушного бассейна; охрана водных артерий, обращение с опасными отходами.

Охрана воздушного бассейна: 7 лет назад НПЗ выбросил в атмосферу 26143 тонны химических соединений. В настоящее время цифра снизилась до 16 тысяч тонн. Способствовал этому ряд мероприятий:

– оснащение резервуаров плавающими крышками – понтонами, блокирующими испарения. Понтонами оборудовано 38 резервуаров. Уменьшение выбросов углеводорода, сероводорода, бензола только с одной оснащенной мощности составляет в год 100 тонн;

– реконструкция установок первичной переработки нефти ЭЛОУ — АВТ, установки фенольной очистки масел;

– строительство эстакады тактового налива светлых нефтепродуктов стоимостью 1700000 тыс. рублей.

Охрана водного бассейна:

– снижение содержания вредных веществ в сбрасываемые стоки;

– сокращение потребления речной воды на технические нужды;

– снижение влияния производственной деятельности на подземные воды.

На балансе предприятия находятся природоохранные объекты:

– локальные очистные сооружения для очистки собственных стоков;

– биологические очистные сооружения.

На локальных сооружениях заканчивается строительство второй очереди флотации с установкой оборудования мировой фирмы общей стоимостью 63305

⁹ *Дубовик О.Л.* Опыт законодательного регулирования и доктринального толкования оборота упаковок в Республике Польша // Экологическое право. — 2007. — № 1. С. 33-37.

тыс. руб. Это позволит снизить содержание нефтепродуктов в сточных водах с 25 до 5 – 7 мг.л.

Предприятие берет на себя ответственность за весь город при сбросе стоков в Урал, ведь доля ОНОС в них всего 10 %. С этой целью в 2006 году администрацией города разработаны и утверждены правила приема стоков в систему канализации, заключаются договора с предприятиями по соблюдению нормативов сброса загрязняющих веществ. Предприятие ежегодно вкладывает значительные средства в модернизацию биологических очистных сооружений. В 2006 году было вложено 7 млн. руб., в прошлом – порядка 9, в этом году бизнес – планом заложено 14 с лишним миллионов¹⁰.

2.1. Государственное регулирование в области охраны окружающей среды

Как показывает мировой опыт, нормирование воздействий на окружающую среду на основе принципа наилучших доступных технологий с выдачей промышленным предприятиям комплексных разрешений на выбросы, сбросы и размещение отходов является наиболее совершенным инструментом решения природоохранных задач и установления баланса между потребностями промышленности и интересами граждан.

Изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения энергетической и экологической эффективности российской экономики», которым вносятся изменения в Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

Федеральный закон от 10 января 2002 года №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» не определяет однозначно порядок нормирования воздействия на окружающую среду.

С одной стороны, статьей 21 ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрена разработка нормативов качества окружающей среды, с другой стороны, статьей 23 этого же закона предусмотрено установление технологических нормативов для источников негативного воздействия, но как связаны эти нормативы между собой, закон не устанавливает. В итоге другие нормативы до сих пор государством не установлены. Действующая в настоящее время в РФ система нормирования и контроля выбросов базируется на санитарно-гигиенических нормативах, установленных для атмосферного воздуха населенных мест вместо нормативов качества окружающей среды.

До сих пор не принято постановление Правительства Российской Федерации о порядке нормирования в области охраны окружающей среды в целях реализации п.3 ст. 19 ФЗ «Об охране окружающей среды».

Законодательством не установлены критерии и порядок определения перечня загрязняющих веществ в выбросах, подлежащих нормированию и контролю, несмотря на то, что методологическая база для этого имеется, поэтому нормирование (установление нормативов допустимого воздействия на окружающую

¹⁰ *Дубовик О.Л.* Экологическая политика Российской Федерации: основные направления //Труды ИГП РАН. — 2007. — №1. С. 4-18.

среду) осуществляется в настоящее время для всех веществ, присутствующих в выбросах, даже если их выбросы составляют всего несколько граммов или килограммов в год¹¹.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современная Россия, на наш взгляд, всё ещё переживает процесс перехода от централизованно управляемой к социальной рыночной экономике, от тоталитарного к демократическому режиму правления. Это может стать фактором, определяющим возможность принципиально нового подхода к решению глобальных, национальных и локальных экологических проблем, на основе всего накопленного научного опыта в этой области.

Экологическая ситуация и факторы, влияющие на нее, имеют свои специфические черты, которые необходимо учитывать в системе экологической безопасности.

Главными экологическими проблемами России являются загрязнение окружающей среды продуктами человеческой деятельности и истощение почвенно-земельных, водных, минеральных, лесных и биологических ресурсов в результате хозяйственной и иной деятельности.

Особенностью России является также высокий уровень загрязнения ряда регионов токсичными и радиоактивными веществами. Уровень загрязнения этими веществами остается самым высоким в мире.

80% населения считает, что экологическая обстановка в стране плохая или очень плохая. Однако, если население России должно выбрать шесть самых насущных проблем, то экологические проблемы назовут только 10 процентов.

«В лучшие годы цифра составляла 32%. Это было в 2010 году, когда страна была охвачена лесными пожарами – именно тогда экологические проблемы волновали около трети населения России».

Тем не менее, 10% населения 140-миллионной страны – это огромная цифра. Конечно, на фоне экономического кризиса, отсутствия экологического воспитания в школе, вопросы экологии не будут стоять на первых местах, но экологи будут продолжать защищать окружающую среду и вовлекать в эту работу население.

Технологическое нормирование, лежащее в основе комплексного разрешения, существенно упрощает процедуры, как производственного экологического контроля, так и государственного контроля за деятельностью предприятий. Комплексное разрешение содержит ограниченный список параметров для контроля, характерных именно для использованной технологии.

По мнению представителя «Экологической Вахты по Северному Кавказу» Дмитрия Шевченко, сейчас экологическое движение в России переживает

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // Российская газета 1994. Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» № 440 // СЗ РФ. — 1996. — № 15. — С.1572.

серьезный кризис. Речь идет не только о давлении государства или закона об «иностранных агентах». Кризис присутствует и в самом экологическом движении: разрушенная коммуникация и нарастающие противоречия внутри сообщества.

«Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030года», утвержденные для разработки обеспечения экологической безопасности при модернизации экономики и в процессе инновационного развития. Распоряжением Правительство Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 2423 был утвержден план действий по реализации основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации да 2030 года.

СОДЕРЖАНИЕ — МАЗМҰНЫ — CONTENT

Водяная М.Ю.

Отдельные вопросы осуществления производства по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением антиалкогольного законодательства

Алкогольге қарсы заңнаманы бұзуға байланысты әкімшілік құқық бұзушылық туралы істер бойынша іс жүргізуді жүзеге асырудың жекелеген мәселелері
Certain issues of implementation of production on cases of administrative offences related to violation of anti-alcohol legislation 3

Джаксыбаев А.С.

Вопросы оптимизации прокурорского надзора за применением земельного законодательства

Жер заңнамасының қолданылуына прокурорлық қадағалауды оңтайландыру мәселелері

The issues of optimization of public prosecutor's supervision for THE application of the land regulations 11

Иванов А.Л., Ушков Ф.И.

Направления взаимодействия ведомств при реализации системы непрерывного профессионального образования пенитенциарных психологов

Пенитенциарлық психологтардың үздіксіз кәсіби білім беру жүйесін іске асыру кезіндегі ведомстволардың өзара іс-қимыл бағыттары

Areas of cooperation agencies in the implementation of the system of continuous professional education of the penitentiary psychologists 17

Inzhilisova G.S.

The threat of society, the problems of non-stability, prevention and proposal for introducing theological teachings into the educational process

Қоғамға қауіп-қатер төндіру, тұрақсыздық мәселелерінің алдын алу және білім беру үрдісіне теологиялық оқу-жаттығуларды енгізу бойынша ұсыныстар

Угроза обществу, проблемы нестабильности, профилактика и предложения по внедрению теологических учений в образовательный процесс 24

Каратикенова Д.К.

Одно из главных направлений государственной политики — борьба с коррупцией

Мемлекеттік саясаттың басты бағыттарының бірі сыбайлас жемқорлықпен күрес

One of the main directions of the state policy — is the fight against corruption 27

Молдыбаева Р.Б.

Совершенствование учебного процесса по кредитной системе в высших учебных заведениях МВД Республики Казахстан

Қазақстан Республикасы ІІМ-нің жоғары оқу орындарында кредиттік жүйе бойынша оқу үрдісін жетілдіру
Improvement of educational process on credit system in higher educational institutions of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Kazakhstan»..... 31

Н.Қ.Сүлейменов, Г.Б.Тулеуов

Қазіргі заманға сай атыс қаруын және өзге де қаруларды қолдану тәртібі мен тактикасы
Порядок и тактика применения современного огнестрельного и иного оружия
Arrangement and tactics of the use of modern firearms and other weapons..... 35

Творческие работы курсантов и студентов в рамках проводимого в Оренбургском государственном университете международного конкурса, посвященного году Экологии в России, под руководством Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области
Орынбор облысындағы адам құқығы бойынша уәкілдің басшылығымен Орынбор мемлекеттік университетінде Ресейдегі экология жылына байланысты өткізілген курсанттар мен студенттердің шығармашылық байқауы шеңберінде дайындалған шығармашылық жұмыстар
Creative works of cadets and students in the framework of the international competition held at the Orenburg State University, under the direction of the human rights Ombudsman in Orenburg region dedicated to the year of Ecology in Russia 39

Ермекбаева А.Б., Каримбаева А.К.

Реальность и перспективы экологического движения в России и Оренбургской области

Ресей және орынбор облысындағы экологиялық қозғалыстың нақтылығы мен келешегі

Reality and prospects of the environmental movement in russia and the orenburg region 39

Введение 39

1. Экологическая политика Российской Федерации: проблемы и перспективы.....40

1.1. Реализация государственной экологической политики в Российской Федерации..... 43

1.2. Экологическая ситуация в России как проблема общенациональной безопасности..... 47

2. Экологические проблемы оренбургской области 50

2.1. Государственное регулирование в области охраны окружающей среды 53

Заключение..... 54

Требования к материалам:

1. Текст статьи должен быть набран в редакторе WORD, шрифтом «Times New Roman», размер шрифта – 14, интервал – 1,5. Отступы: верхний, нижний, правый и левый – 20 мм.

2. Материал размещается в следующем порядке: на первой строке – полная информация об авторах (фамилия, имя, отчество, научная степень, звание, должность, учреждение, город, адрес, телефон, факс, E-mail), через строчку – название статьи (заглавными буквами), на следующей – сам текст. Литература в конце основного текста с отступом в одну строку и оформляется в виде концевых сносок.

3. Сноски оформляются в соответствии с Межгосударственным стандартом ГОСТ 7.5 -98 и ГОСТ Р ИСО 12615-2013.

4. Статья, написанная на государственном (казахском), русском, английском или на других языках, должна содержать название, аннотацию, ключевые слова на государственном, русском и английском языках. Для зарубежных авторов название, ключевые слова и аннотация предоставляются на двух языках (русском и английском).

5. Объем материала не менее 5 страниц и не более 10 страниц (включая рисунки, таблицы, диаграммы и т.д.). Право включения статей в журнал и редактирование редакционная коллегия оставляет за собой. Материалы, оформленные не по требованиям, не публикуются и не возвращаются авторам. За достоверность опубликованных материалов редакция ответственности не несет.

Мақалаға қойылатын талаптар:

1. Мақала мәтіні WORD редакторында терілуі тиіс, «Times New Roman» қарпінде, өлшемі – 14, жол аралығы – 1,5. Жиек сызықтары жоғарғы, төменгі, оң және сол жақтары – 20 мм.

2. Материалдар келесі тәртіппен орналастырылады: бірінші жолда – автор туралы толық ақпарат (тегі, аты-жөні, ғылыми дәреже, атағы, лауазымы, қай оқу орнынан, қаласы, мекенжайы, телефон, факс, e-mail), екінші жолдың орта тұсында — мақала атауы (бас әріптермен), бір жолдан кейін – мәтіннің өзі көрсетіледі. Пайдаланылған әдебиеттер тізімі негізгі мәтіннің соңында бір жоларалық шегіністен кейін сілтемелермен ресімделеді.

3. Сілтемелер мемлекетаралық стандартқа сәйкес ГОСТ 7.5 -98 и ГОСТ РБК 12615-2013 ресімделеді.

4. Мемлекеттік (қазақ), орыс, ағылшын тілдерінде жазылған мақалада мақала атауы, аннотациясы, түйінді сөздер мемлекеттік, орыс және ағылшын тілдерінде қамтылуы тиіс. Шетел авторлары үшін мақала атауы мен түйінді сөздер екі тілде (орысша және ағылшынша) ұсынылады.

5. Материалдар (суреттерді, кестелерді, диаграммаларды және т.б. алып қосқанда) кем дегенде 5-10 бет көлемінде болуы тиіс. Мақаланы журналға шығару және оны өңдеу құқығы редакциялық алқаға ұсынылады. Ресімделген материалдар

талаптарға сәйкес келмеген жағдайда басылымға жіберілмейді және авторларға қайтарылмайды. Жариялымға шыққан материалдардың фактілері үшін редакция жауап бермейді.

Requirements for materials:

1. The text of the article should be typed in the editor WORD, the font “Times New Roman”, the font size – 14, the interval – 1.5. Indents: upper, lower, right and left -20 mm.

2. The material is placed in the following order: on the first line – full information about the authors (last name, first name, patronymic, scientific degree, rank, post, institution, city, address, telephone, fax, E-mail), through the line – title of the article (In capital letters), on the next – the text itself. The literature at the end of the main text is indented in one line and is formatted as endnotes.

3. Footnotes are drawn up in accordance with the Interstate Standard GOST 7.5 -98 and GOST R ISO 12615-2013.

4. An article written in the state (Kazakh), Russian, English or other languages should contain the title, abstract, key words in the state, Russian and English languages. For foreign authors, the title, keywords and annotation are provided in two languages (Russian and English).

5. The volume of the material is not less than 5 pages and not more than 10 pages (including figures, tables, diagrams, etc.). The editorial board reserves the right to include articles in the journal and edit it. Materials that are not made according to the requirements are not published and returned to the authors. For the reliability of published materials, the editorial team does not bear responsibility.

МИР ЗАКОНА
Юридический научно-практический журнал
№ 3 (191) 2018
МИР ЗАКОНА
Заңгерлік ғылыми-тәжірибелік журнал
№ 3 (191) 2018
THE WORLD OF THE LAW
Juridical scientific and practical journal
№ 3 (191) 2018

Ответственный секретарь
Компьютерный набор
и верстка

А.К.Каримбаева

Д.К.Каратикенова

Журнал зарегистрирован
Министерством информации и общественного согласия РК
Регистрационное свидетельство
№ 544ж от 13 января 1999 года.

Ответственность за достоверность фактов и сведений,
содержащихся в публикациях, несут авторы.

Сдано в набор 12.03.2018 г. Подписано в печать 26.03.2018 г.
Формат 60x84 1/8. Объем 7,5 усл. п. л.
Тираж 99 экз.

Тематический план издания Актюбинского юридического института МВД
Республики Казахстан имени М. Букенбаева на 2018 г., поз. № 32.

Отпечатано в типографии Актюбинского юридического института МВД
Республики Казахстан имени М. Букенбаева
Курсантское шоссе 1