

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН И ГЛАВА РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН КАК СУБЪЕКТЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Даци Магомедович Гаджиев

*Дагестанский государственный университет народного хозяйства, Махачкала, Россия
dmgadzhiev@yandex.ru*

Аннотация. Цель статьи — анализ криминальной атмосферы республики, а также изучение практики деятельности органов власти и управления по противодействию преступности. Региональная криминология — одно из перспективных направлений преступноведения, которое в настоящее время проходит этап качественного обновления своего методологического инструментария. Региональная криминология формируется как относительно новая область научного знания, основанная на констатации целого ряда вариативных характеристик состояния преступности, возникающих в силу территориального, социально-экономического и этнокультурного многообразия, имманентно присущего современным общественным отношениям. Применительно к настоящему исследованию от неё требуется обеспечить органы государственной власти и местного самоуправления адекватным представлением о преступности в республике, причинах её воспроизводства, а также эффективной стратегией воздействия на преступность. В работе обозначены некоторые проблемы, возникающие в ходе реализации полномочий высшего должностного лица региона. Такое исследование актуально не только в отношении Дагестана. Отработанные при его проведении методология и методика могут быть в дальнейшем распространены и на другие субъекты Федерации.

Ключевые слова: органы государственной власти Республики Дагестан, региональная криминология, преступность, коррупция, профилактика

Для цитирования: Гаджиев Д. М. Государственный совет Республики Дагестан и Глава Республики Дагестан как субъекты предупреждения региональной преступности // Правопорядок: история, теория, практика. 2023. № 1 (36). С. 88–97. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-10112

Research article

THE STATE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF DAGESTAN AND THE HEAD OF THE REPUBLIC OF DAGESTAN AS SUBJECTS OF REGIONAL CRIME PREVENTION

Datsi M. Gadzhiev

*Dagestan State University of National Economy, Makhachkala, Russia
dmgadzhiev@yandex.ru*

Abstract. The aim of the article is to analyze the criminal atmosphere of the republic, as well as to study the practice of the authorities and administration in combating crime. Regional criminology is one of the promising directions of criminology, which is currently undergoing the stage of qualitative updating of its methodological tools. Regional criminology is formed as a relatively new field of scientific knowledge, based on the statement of a number of variable characteristics of the state of crime, arising from the territorial, socio-economic and ethno-cultural diversity, inherent in modern social relations. In relation to the present study, it is required to provide state authorities and local authorities with an

adequate picture of crime in the republic, the causes of its reproduction, as well as an effective strategy of impact on crime. The paper identifies some of the problems that arise during the implementation of the powers of the highest official of the region. Such a study is relevant not only in relation to Dagestan. Its methodology and methodology can be further extended to other subjects of the Federation.

Keywords: state authorities of the Republic of Dagestan, regional criminology, crime, corruption, prevention

For citation: Gadzhiev DM. The State Council of the Republic of Dagestan and the Head of the Republic of Dagestan as subjects of regional crime prevention. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2023;(1):88-97. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-10112 (In Russ.)

Введение

В результате творческого поиска в Дагестане была найдена удачная форма государственного устройства с учетом особенностей многонационального состава населения, которая в течение длительного времени показала эффективность влияния в сфере предупреждения преступности [1; 2; 3; 4; 5].

Этногеографическое развитие современного Дагестана определяют 14 национальностей, которые составляют около 82 % численности населения республики. К ним относятся: аварцы, даргинцы, кумыки, лезгины, русские, лакцы, табасаранцы, азербайджанцы, чеченцы, ногайцы, горские евреи, рутульцы, агулы, цахуры. В настоящее время в республике проживает около трех миллионов человек. Феноменальным является тот факт, что большинство из названных этносов имеет собственные территории компактного проживания, и в связи с этим они считают себя государствообразующими народами Дагестана. Именно этот фактор стал основополагающим при формировании в республике конституционного органа коллективного президентства — Государственного Совета РД, в который вошло в качестве равноправных членом по одному представителю коренных народов Дагестана¹.

В Дагестане в 1991, 1993 и 1999 гг. проводились референдумы о целесообразности введения должности президента Республики Дагестан, всенародно избираемого гражданами, и все три раза подавляющее большинство (от 70 до 90 %) проголосовавших не поддержала эту идею.

Таким образом, по генетической памяти для дагестанского этноса ближе идея коллективного президента.

¹ См.: Государственный Совет Республики Дагестан как субъект предупреждения преступности : материалы Республиканской научно-практической конференции. Махачкала, 2001 ; Народное Собрание Республики Дагестан как субъект предупреждения преступности : материалы Международной научно-практической конференции (Махачкала — Пятигорск, 30–31 мая 2000 г.) и др.

Государственный Совет РД (далее — Госсовет РД) — продукт генетической памяти народов Дагестана, способ нахождения межнационального согласия, который представляет собой коллективного президента, а председатель его выступает главой дагестанского государства. Своеобразие Госсовета состояло в том, что каждая из 14 коренных (титульных) национальностей представлена в нем одним лицом. Это позволяло принимать соответствующие решения коллегиально с максимальным учётом интересов народа. Основное условие их титулизации — компактное проживание.

По Конституции РД 1994 г. Государственный Совет РД возглавлял исполнительную власть и обеспечивал взаимодействие органов государственной власти.

Госсовет РД, выступая гарантом законности и правопорядка (ст. 90 Конституции РД), обязан был разрабатывать и осуществлять меры по борьбе с преступностью в рамках своих полномочий.

Описание исследования

Анализируя криминологическую ситуацию в Дагестан в период деятельности Государственного Совета РД, необходимо отметить следующее. Ежегодно в республике в среднем совершалось свыше 14,7 тыс. преступлений. Причем наблюдалась относительная стабильность доли тяжких и особо тяжких преступлений. Широкое распространение приобрели похищения людей, наёмные убийства, терроризм, не сокращались преступления с использованием огнестрельного автоматического оружия и взрывных устройств. Организованная преступность занималась вымогательством, устанавливался контроль над банками, кредитными учреждениями, сферами предпринимательства. Насилие становилось инструментом давления на представителей власти, способом запугивания или устранения конкурентов по бизнесу, вымогательствами лиц от должности, средством разрешения конфликтов. В парламенте республики прямо заявляли: «Если нам

не удастся обуздать организованную преступность, никакие преобразования не принесут пользы обществу». Хотя наметилась тенденция некоторого снижения общего числа преступлений, тяжких преступлений становилось все больше. А это свидетельствует о силе и организованности двух «сиамских близнецов» — криминального предпринимательства и коррумпированного чиновничества. Рост социально-политического «авторитета» преступных элементов привел к снижению авторитета добросовестного труда учителей, ученых, промышленных рабочих, специалистов сельского хозяйства.

В 2001 г. среди насильственных проявлений значительное место составляли убийства, похищения людей, криминальные взрывы, вооруженные нападения. Более жестокими и агрессивными стали действия преступников, которые все чаще шли на активное сопротивление правоохранительным органам.

Высоким оставался уровень латентной преступности. Вторжение в Дагестан бандитских формирований и международных террористов, лиц, разыскиваемых за уголовные преступления и нашедших приют в ЧР, показали России и всему миру далеко идущие цели преступных сообществ — попытку раскола России и свержения конституционного строя в Дагестане.

Все это в совокупности вызывало чувство тревоги у населения за личную безопасность, тормозило реализацию экономических реформ, развитие предпринимательской инициативы. Отсюда вытекала задача усиления роли исполнительной власти и должностных лиц в предупреждении преступлений, создании эффективных механизмов контроля за исполнением ими законов и подзаконных актов.

Примером воздействия Государственного Совета РД на причины и условия, способствующие правонарушениям и преступности в республике, могут быть такие формы и методы воздействия, которые могут дать профилактический эффект через определенный промежуток времени. Последний аспект в деятельности Государственного Совета РД представляет наибольшую актуальность, поскольку позволяет концентрировать усилия органов государственной власти на нейтрализации общих причин, способствующих преступности, правовыми средствами в целом на уровне республики путем издания распоряжений, указов и принятия постановлений Госсовета РД в данной сфере общественных отношений, контролировать их исполнение. С учётом этих положений Госсовет РД разрабатывал и утверждал наиболее важные

концепции, тактические и стратегические направления по укреплению правопорядка в борьбе с преступностью. Причем профилактический эффект, как правило, следовало ожидать в будущем или, по крайней мере, к концу выполнения предупредительных мероприятий. Например, по результатам двух- или трехлетней программы борьбы с преступностью.

Программа состояла из следующих разделов: общая характеристика криминогенной обстановки в РД; цель и основные направления программы; совершенствование правовых и организационных основ усиления борьбы с преступностью; организация профилактической деятельности; совершенствование работы по борьбе с преступностью; активизация борьбы с организованной преступностью, коррупцией, бандитизмом, терроризмом, похищением людей, незаконным оборотом оружия, наркотиков; обеспечение экономической безопасности; материально-техническое, финансовое обеспечение правоохранительных органов республики. В борьбе с преступностью положительное влияние оказали и оказывают принятые программы по усилению борьбы с преступностью.

Вместе с тем в реализации названных программ были и продолжают иметь место недостатки, в частности отмечалось нецелевое использование бюджетных средств; рост экономической преступности, связанный с проявлением коррупции и проникновением криминалитета в органы власти и управления; наличие фактов сокрытия данных о фактах преступлений; о случаях либерального отношения судов к лицам, совершившим тяжкие преступления; отсутствие четкой координации правоохранительных органов и судов. Главы администраций районов и городов работу по выполнению программ зачастую сводили к отчетам правоохранительных органов, вместо того, чтобы организационно обеспечить выполнение мероприятия, особенно в части мобилизации населения, коллективов предприятий, общественных организаций на борьбу с преступностью. С учётом складывающейся криминальной обстановки в программу вносились соответствующие изменения и дополнения. Ход реализации программ заслушивался на заседаниях Государственного Совета РД, которые являлись организационно-правовой основой его деятельности. Ежегодно Правительство РД информировало Председателя Госсовета РД о ходе выполнения названных программ. Только в рамках выполнения указанных программ на заседаниях Госсовета РД были заслушаны вопросы

о ходе их выполнения в Кизилюртовском, Табасаранском районах, г. Каспийске, других районах и городах с вынесением соответствующих решений.

Взаимодействие органов государственной власти подразумевает взаимную связь Госсовета РД с другими органами государственной власти, которая предопределяется его конституционными полномочиями, ведущим положением в структуре власти. В соответствии с Конституцией РД (п. 5 ст. 95) Председатель Госсовета РД, а в последующем Президент Республики Дагестан и Глава Республики Дагестан обращался к Народному Собранию РД с ежегодным посланием о положении в республике. В нём глубоко анализировались вопросы состояния и предупреждения преступности. Это позволяет ориентировать органы государственной власти и местного самоуправления на основные направления борьбы с преступностью.

Обратим внимание на то, что в посланиях отмечалось, что: продолжается рост тяжких преступлений, много преступлений совершается с использованием огнестрельного оружия; значительно возросла преступность в сфере экономики, растут масштабы и новые формы проявления организованной преступности, расширяется география межрегиональных преступных связей. При этом в посланиях перед органами государственной власти и местного самоуправления ставятся конкретные задачи, в частности: при формировании и утверждении бюджета рассматривать в качестве первоочередных вопросы финансирования программ борьбы с преступностью; об усилении борьбы с коррупцией и экономическими преступлениями; эффективным инструментом в борьбе с коррупцией должен стать постоянный контроль институтов гражданского общества и СМИ над деятельностью органов власти.

Таким образом, Глава РД, Госсовет РД и Президент РД в своих посланиях указывают на негативные тенденции в обществе, иницируют различные формы и методы государственного воздействия на эти социальные явления, дают оценку деятельности органов государственной власти республики, в том числе и правоохранительных органов. Другой формой предупреждения преступности и активизации правоохранительных органов Госсоветом РД является оперативное реагирование на преступления, получившие большой общественный резонанс в республике и за его пределами. В постановлениях Госсовета РД по данному вопросу давалась политическая оценка общественно опасного деяния,

деятельности правоохранительных органов, адресовались конкретные поручения и предложения правоохранительным органам, ставились вопросы перед федеральными органами власти.

Непрерывный контроль за исполнением этих постановлений возлагался на Правительство РД, Совет безопасности РД и управления Государственного Совета РД.

Постановления Госсовета РД по этим вопросам принимались в связи с преступными посягательствами против представителей органов власти и местного самоуправления, в частности, Председателя Правительства РД, члена Госсовета РД, депутата Госдумы РФ, заместителя прокурора РД, министров РД, председателя Комитета Народного Собрания РД, заместителя руководителя Администрации Госсовета и Правительства РД, глав администраций Магарамкентского и Тарумовского районов, а также в связи с массовыми беспорядками, сопровождавшимися захватом здания Госсовета, Народного Собрания и Правительства РД.

Постановлением Госсовета РД были одобрены и внесены на рассмотрение Народного Собрания Республики Дагестан проекты законов «О праве граждан на приобретение и ношение огнестрельного оружия», «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности в Республике Дагестан».

Оперативное реагирование Госсовета РД на изменение состояния преступности и криминальной обстановки осуществлялось путем создания рабочих групп из представителей Правительства и Госсовета РД и правоохранительных органов для изучения ситуации и внесения соответствующих предложений.

Отряды самообороны создавались и функционировали при чрезвычайных ситуациях и угрозе их возникновения в мирное и военное время, в том числе при вооруженной агрессии в отношении республики, захвате её территории, массовых беспорядках, сопровождающихся насилием, угрозой жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Предупреждение преступности Госсоветом РД имело свои особенности, связанные с его конституционным статусом как органа, возглавляющего исполнительную власть и обеспечивающего взаимодействие органов государственной власти РД, как это было закреплено в Конституции Республики Дагестан 1994 г. Основной формой предупреждения преступности Госсоветом РД являлась работа его органов (кадрового, правового, контрольного

управлений, Совета безопасности...), постоянных комиссий по противодействию политическому и религиозному экстремизму, по правам человека, Совета старейшин и т. д. и временных комиссий, а также его нормативно-правовые акты в рассматриваемой сфере общественных отношений. Способы предупреждения преступности весьма разнообразны: обсуждение этих проблем на заседаниях Госсовета РД; создание рабочих групп по выработке предложений по укреплению правопорядка; актуализация в посланиях Председателя Госсовета РД проблем преступности.

Весомый вклад в предупреждение преступности вносили постоянные комиссии Госсовета РД. По преступлениям, получившим большой общественный резонанс, принимались постановления Госсовета РД, что позволяло установить помимо ведомственного, прокурорского и государственного контроль над раскрытием преступлений, получивших большой общественный резонанс в республике.

Для разработки предложений по борьбе с преступностью создавались консультативные органы при Госсовете РД на постоянной основе и на общественных началах (Совет безопасности РД, Республиканская антитеррористическая комиссия, Совет старейшин и т. д.).

Главная задача Совета безопасности РД — обеспечение безопасности граждан, повышение эффективности работы правоохранительных органов, укрепление законности и правопорядка.

Совет старейшин, являясь консультативным органом, вносил в Государственный Совет РД предложения по укреплению правопорядка и борьбе с преступностью.

Как видим, формы и методы предупреждения преступности, разработанные Госсоветом РД, были весьма многообразными. Объединяет их попытка раннего выявления, установления и правового регулирования негативных общественных отношений с целью контроля и сдерживающего влияния на преступность. Деятельность Госсовета РД обеспечивала кадровое, контрольное и правовое управления.

Другой формой участия Государственного Совета Республики Дагестан в предупреждении преступности стала процедура помилования.

Распоряжением Председателя Государственного Совета Республики Дагестан от 11 февраля 2002 г. № 4-р была образована Комиссия по вопросам помилования при Председателе Госсовета РД, утверждено Положение об этой комиссии и ее состав.

Акт помилования является юридическим основанием, обязывающим соответствующие правоохранительные и уголовно-исполнительные органы выполнять содержащиеся в нем предписания. Практика помилования свидетельствует, что помилованию, как правило, подлежат осужденные, отбывшие не менее половины назначенного судом срока наказания при наличии положительной характеристики, данной администрацией учреждения по месту отбывания наказания. Другими факторами в пользу помилования являются тяжелое состояние здоровья осужденного, его семейное положение, наличие несовершеннолетних детей, а также совершение преступления впервые и на бытовой почве.

Предупреждение преступности органами государственной власти, осуществляемое на общесоциальном уровне, имеет свои особенности. Эти особенности заключаются в регулировании процессов предупреждения преступности путем принятия нормативных актов, которые оказывают на нее сдерживающее влияние. При этом требуется учитывать политические, экономические, геостратегические, социально-демографические, нравственно-психологические, уголовно-правовые и иные основания.

Формы предупреждения преступности высшими органами государственной власти весьма разнообразны. Так, деятельность Госсовета РД по предупреждению преступности включала в себя: обсуждение проблем борьбы с преступностью на заседаниях Госсовета РД; комиссионную проверку деятельности городских и районных администраций по предупреждению преступности; анализ складывающейся криминальной ситуации в посланиях Председателя Госсовета РД и Президента РД Народному Собранию РД, обозначение тактических и стратегических направлений по его оздоровлению; обсуждение проблем борьбы с политическим и религиозным экстремизмом, терроризмом и организованной преступностью на постоянных комиссиях Госсовета РД.

Совет безопасности РД, являясь консультативным органом Госсовета РД, готовил Председателю Госсовета РД предложения по совершенствованию борьбы с преступностью, для противодействия внутренним и внешним угрозам. За счет бюджета РД во многих городских и районных администрациях введены должности заместителей главы администрации по вопросам общественной безопасности.

Предупреждение преступности осуществлялось и путем введения чрезвычайного положения на отдельных территориях республики.

На период действия чрезвычайного положения: а) был введен особый режим въезда и выезда, а также ограничение свободы передвижения на территории района чрезвычайного положения; б) усилена охрана общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения; в) запрещено проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иные массовые мероприятия; г) запрещены забастовки; д) ограничено движение транспортных средств и осуществлялся их досмотр; е) приостанавливалась после соответствующего предупреждения деятельность политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки; ж) осуществлялась проверка документов в местах скопления граждан, а в исключительных случаях при имеющихся данных о наличии у граждан оружия — личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств; з) выдворялись нарушители общественного порядка, не являющиеся жителями данной местности, к месту их постоянного проживания либо за пределы территорий, на которой введено чрезвычайное положение, за их счет.

С самого начала 1994 г. был введен особый режим проживания и перемещения граждан в Махачкале, затем в Кизилюрте, Каспийске, Дербенте, Хасавюрте и некоторых других населенных пунктах. Главная цель этой вынужденной меры — борьба с преступностью и укрепление правопорядка.

Правоохранительные органы оказались не готовыми к противодействию преступности в изменившихся условиях. Отмечалось, что профессиональный уровень многих работников правоохранительных органов остается все еще низким. Среди них есть и такие, которые злоупотребляют своим служебным положением, проявляют безответственность, грубость, позорят честных и преданных своему делу товарищей по службе. Существовали причины и субъективного порядка. Например, отсутствие должной наступательности в борьбе с криминалом со стороны правоохранительных органов, несоответствие применяемых ими оперативных методов и приемов реальной обстановке.

В этой связи ставилась задача усиления координации деятельности всех управленческих структур, правоохранительных органов и общественности в борьбе с преступностью. Сложная обстановка требовала введения в отдельных городах и районах республики усиленного административного режима.

Эффективному противодействию преступности мешала коррупция.

Государственный Совет РД на своих заседаниях и в принимаемых постановлениях вскрывал некоторые причины преступности, в том числе отдельных ее видов, в частности, в принятом постановлении от 31 августа 1995 г. «О фактах убийств и посягательств на жизнь и здоровье представителей власти и мерах по борьбе с проявлениями организованной преступности в республике»¹.

Особое внимание в постановлении уделялось следующим обстоятельствам: доступные формирования занимаются рэкетом стремятся установить контроль над банками, сферами предпринимательства, распределением материальных ресурсов, срываются с отдельными коррумпированными элементами в государственном аппарате. Все чаще насилие становится инструментом давления на представителей власти, способом запугивания или устранения конкурентов по бизнесу, средством разрешения конфликтов. Преступники своими противоправными деяниями тормозят реализацию экономических реформ, развитие предпринимательской инициативы. На этом заседании ставилась задача о перекрытии каналов финансовой подпитки организованной преступности, острее реагировать на многочисленные факты отвлечения бюджетных средств, их незаконной передачи коммерческим структурам, нецелевого использования инвестиционных и иных кредитов.

Обобщая итоги деятельности силовых структур по ликвидации террористов, следует отметить характерные недостатки: 1) отсутствие продуманного оперативного плана при блокировании и задержании террористов, скрывающихся в домах; 2) расшифровка СМИ действий спецслужб и приданных сил при блокировании террористов; 3) неиспользование имеющихся спецсредств при вытеснении террористов из подвальных и других подземных сооружений; 4) отсутствие четкого взаимодействия силовых структур при ликвидации террористов.

Весомый вклад в предупреждение преступности вносили постоянные комиссии Госсовета РД. По преступлениям, получившим большой общественный резонанс, принимались постановления Госсовета РД, что позволяло установить помимо ведомственного, прокурорского и государственного контроля над раскрытием преступлений, получивших большой общественный резонанс в республике.

¹ Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/446276451> (дата обращения: 20.10.2022).

Обобщая вышеизложенное, можно утверждать, что предупреждение преступности Госсоветом РД представляло собой процесс, осуществляемый на общесоциальном уровне путем непрерывного изучения, оценки и принятия адекватных мер нормативно-правового и иного характера по нейтрализации, снижению преступности и контролю над ней в рамках своих полномочий, определяемых ведущим его положением в структуре исполнительной власти республики.

В связи с противоречием некоторых положений Конституции РД Конституции РФ Конституционным собранием РД 10 июля 2003 г. была принята новая Конституция РД.

Вместо Госсовета РД была введена должность Президента РД, который является высшим должностным лицом РД и возглавляет исполнительную власть РД.

Президент РД проводит политику, направленную на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка... (ст. 75 Конституции РД).

Осмысление периода президентского правления в Дагестане представляет особую ценность для дальнейшего поступательного развития республики, анализа допущенных недостатков и упущений в борьбе с преступностью, которые необходимо избежать в дальнейшем.

2006–2010 гг. — это первый период президентского правления в Дагестане. 20 марта 2006 г. Президент РФ В. В. Путин внес на рассмотрение парламента Дагестана представление о наделении полномочиями Президента РД Алиева Муху Гимбатовича сроком на 4 года.

В Послании Президента Республики Дагестан Народному Собранию Республики Дагестан от 10 июля 2008 г. подчеркивалось, что «Конечно, правоохранительные органы есть за что критиковать. И прежде всего за низкую раскрываемость тяжких преступлений, в том числе вызвавших большой общественный резонанс, неудовлетворительную организацию борьбы с экономическими преступлениями, слабую оперативно-розыскную деятельность. Немало поступает обращений о недозволенных методах ведения дознания и следствия. Однако, высказывая критические замечания в их адрес, мы не имеем права забывать, что именно работники правоохранительной системы республики в тяжелейших условиях службы ежедневно принимают на себя главную нагрузку в борьбе с преступностью, бандитизмом и терроризмом. Наша первейшая задача — консолидация дагестанского общества, сохранение политической стабильности, конструктивного сотрудничества,

гражданского и общественного согласия по коренным вопросам развития республики. Вторая не менее важная проблема — бескомпромиссная борьба с преступностью, коррупцией, легализация теневой экономики»¹.

Рассматриваемый отрезок времени характеризуется усилением президентского влияния и контроля за деятельностью правоохранительных органов, всесторонней поддержкой становления и развития институтов гражданского общества. В конечном итоге принятые меры способствовали улучшению социально — экономического развития республики. Республика по многим параметрам социально — экономического положения вышла на лидирующие позиции Южного федерального округа. Впервые начали проводиться конкурсные отборы граждан на государственную гражданскую службу. Осуществлялся взыскательный спрос с министерств, ведомств и руководителей структурных подразделений Администрации Президента и Правительства Республики Дагестан за результаты своей деятельности и проведением ими государственной политики в соответствующих сферах деятельности.

Основные выводы

1. Дагестан — многонациональная республика, и кадровая политика должна соответствовать структуре населения. Однако на деле в кадровой политике преобладают родственно-куначеские и тухумно-клановые предпочтения, что приводит к засилью в органах власти и управления, а также на «выгодных» должностях представителей одной национальности и недовольству другой ее части.

2. На наш взгляд, следует систематически анализировать национальный состав кадров республиканского, городского и районного звеньев государственного, хозяйственного управления, вузов, техникумов и научных учреждений, профсоюзных, молодежных и других общественных организаций.

3. Органы государственной власти обязаны своевременно реагировать на негативные тенденции в структуре и динамике преступности. В основном преступления, как правило, совершают нигде не работающие молодые люди. Они же пополняли ряды незаконных вооруженных формирований, организованных преступных групп и сообществ, как в республике, так и за ее пределами. Не удалось

¹ Послание президента Дагестана: «Главный итог прошедших лет — нам удалось обеспечить стабильность в республике» // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/polit/1026146.html> (дата обращения 20.10.2022).

решить проблему трудоузанятости населения путем создания дополнительных рабочих мест. Средства, выделенные на эти цели, становились чаще всего объектом мошеннических действий и расхищались.

4. В этот период, к сожалению, оказались нереализованными наши предложения по созданию при Госсовете РД группы научных и практических работников по изучению и разработке мер разрушающего воздействия на преступность, а также проведению криминологической экспертизы нормативно-правовых актов по рассматриваемым и иным вопросам, затрагивающим права и законные интересы граждан¹.

5. Не придавалось значения нашим предложениям проводить зондаж общественного мнения до принятия нормативно-правовых актов по наиболее актуальным проблемам жизни дагестанского общества. Изучение практической деятельности, материалов заседаний и посланий Государственного Совета РД, а также оппозиционных изданий (газета «Дагестанцы») позволяет обозначить главные недостатки в его работе по предупреждению преступности в республике.

6. Одним из действенных средств по противодействию преступности является полная реализация предписаний, содержащихся в постановлениях Госсовета по данному вопросу, и систематический контроль над исполнением собственных решений. К сожалению, многие принятые решения по указанным вопросам не проверялись с выездом на места ответственными работниками, не обсуждались на заседаниях Государственного Совета РД и не ставился вопрос об ответственности виновных лиц.

К примеру, первые программы по борьбе с преступностью не были профинансированы, в результате многие вопросы не были реализованы, что повлекло рост криминальной напряженности и преступности в республике. Рассматриваемый период характеризуется как коррупционно-критический. При этом существенно возросла цена преступности.

Эти негативные явления достигли масштабов, угрожающих безопасности республики, и проникли даже в силовые структуры. Как показывает экспертный опрос, в системе МВД РД за прием на работу, продвижение по службе, присвоение очередного звания надо платить соответствующую «мзду», и об этом было заявлено на коллегии МВД РД,

посвященной итогам оперативно-служебной деятельности за 2004 г.

7. В правоохранительных органах надо обеспечить пропорциональное представительство всех народов республики, предусмотреть ротацию руководителей этих органов на районном, городском и республиканском уровнях, что исключит создание в них клановых структур, которые являются источником приращенности преступности.

8. Отсутствие надлежащего государственного контроля и попустительство со стороны властных структур привело к многомиллионным хищениям бюджетных средств. К уголовной ответственности, как правило, привлекались рядовые исполнители, а организаторы и покровители, способствовавшие этому, остались в тени.

9. Оценивая итоги деятельности по предупреждению преступности еще в 1995 г., Государственный Совет РД указывал, что следует пресечь практику предоставления финансовых средств заемщикам без предварительного анализа их финансового состояния, эффективности хозяйствования, платежеспособности, уровня налоговой дисциплины. Эти требования были проигнорированы, и республику захлестнул вал хищений государственных средств.

В результате подобных и иных мошеннических действий в первые годы рыночной экономики выращивались олигархи республиканского масштаба, которые в последующем приняли деятельное участие в незаконной приватизации и умножили свои капиталы, которые использовались для проникновения во властные структуры.

10. Обзор республиканской экономической литературы в этот период показывает, что, несмотря на наличие довольно значительного потенциала высококвалифицированных экономистов, в том числе профессоров, академиков, не была разработана и представлена на рассмотрение Госсовета и Правительства РД добротная программа возрождения экономики республики, адаптированная к реалиям рыночной экономики.

Публикации на эту тему страдали декларативностью, а предложения не были научно и практически обоснованы, и локально апробированы. Эффективность борьбы с преступностью во многом зависит от степени координации этой работы.

11. Не оправдала себя парадигма, согласно которой социально ориентированная рыночная экономика — саморегулирующаяся система. Поэтому необходимо было воссоздать координационно-управленческую

¹ Об идее криминологической экспертизы см.: Шестаков Д. А. Введение в криминологию закона. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2011. С. 49–50.

функцию государства на всех уровнях власти, особенно по социально значимому блоку вопросов.

12. По отчетам руководителей Министерства финансов и Министерства сельского хозяйства и продовольствия РД на совещании при Президенте РД необходимо было обсудить состояние контроля за использованием целевых бюджетных и кредитных средств, выделенных для поддержки сельхозпроизводителей, поскольку эта сфера становилась весьма криминальной.

13. В целях исключения фактов уклонения граждан от уплаты налогов государству на уровне Правительства РД не удалось принять правовой акт, обязывающий администрации городов (районов), органы государственной статистики, налоговые инспекции РД, банки организовать и проводить ежемесячную взаимосверку зарегистрированных предприятий, граждан-предпринимателей. Создать единый банк данных о всех зарегистрированных в республике предприятиях (граждан — предпринимателей), в том числе реорганизованных, ликвидированных.

14. Предложения по созданию при Совете безопасности республики Координационного совета с возложением на него задач сбора и анализа оперативной информации и доведения прогнозов по ее развитию до силовых министерств, ведомств и руководствоваться ими при возникновении чрезвычайных ситуаций на территории РД, а также разработки программы государственной поддержки сотрудников правоохранительных органов республики, самоотверженно выполняющих свой долг не удалось реализовать.

15. В рамках функционирования Общественной палаты по контролю за деятельностью органов государственной власти следовало обратить приоритетное внимание на расходование бюджетных средств.

16. При Главе РД создать постоянную рабочую группу (совет) из религиозных деятелей, научных и практических работников

изучению по разработке мер предупреждения коррупции, экстремизма и терроризма.

17. Ежеквартально осуществлять контроль за исполнением решений, принятых Главой РД и Правительством РД по проблемам укрепления правопорядка и борьбы с преступностью и информировать их о результатах проверки.

18. Следует обеспечить в правоохранительных органах пропорциональное представительство всех народов республики, предусмотреть ротацию и обновление руководителей этих органов через каждые три года на районном, городском и республиканском уровнях с целью исключения возникновения в них клановых структур. Разработать критерии оценки деятельности этих органов.

19. Дополнить статью 78 Конституции Республики Дагестан, расширив компетенцию Главы Республики. Следует предоставить ему полномочие на введение чрезвычайной формы правления с соответствующими ограничениями в случаях чрезвычайной ситуации, связанной с вторжением бандформирований, противоправной деятельности незаконных вооруженных формирований, а также при крайнем обострении религиозного экстремизма или возникновении тотальной коррупции. На уровне республиканского законодательства регламентировать эти ограничения, согласовав их с федеральным законодательством.

Таким образом, оценивая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по предупреждению преступности, необходимо отметить, что им следует сосредоточить усилия на следующих направлениях: экономическом возрождении республики; усилении государственного контроля в сферах обеспечения безопасности и достойной жизни граждан; проведении системной, бескомпромиссной борьбы с коррупцией в республике, которая приняла беспрецедентный характер; пересмотреть кадровую политику, сделав акцент на их расстановке исключительно по деловым и профессиональным качествам.

Список источников

1. Гаджиев Д. М. Власть и особенности предупреждения преступности в Республике Дагестан : монография / Администрация Президента и Правительства Республики Дагестан. Махачкала : [б. и.], 2007. 478 с.
2. Гаджиев Д. М. Безопасность Дагестана: криминальные угрозы и меры противодействия // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2014. № 2 (33). С. 57–61.
3. Гаджиев Д. М. О региональном подходе к противодействию преступности // Российский следователь. 2015. № 8. С. 27–31.
4. Гаджиев Д. М., Гаджиев М. Д. Субъекты предупреждения преступности Республики Дагестан // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 4. С. 511–514.

5. Гаджиев Д. М. История болезни. Становление и укрепление олигархических кланов Республики Дагестан // Самоуправление. 2019. № 1 (114). С. 33–37.

6. Шестаков Д. А. Введение в криминологию закона. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2011. 73 с.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 27.11.2022.

Дата рецензирования статьи / Revised: 10.01.2023.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 30.01.2023.
