



Айнур АБИШЕВА,

ведущий научный сотрудник МНИИ Академии
правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК,
младший советник юстиции.

УДК 342

ИНДИКАТОР «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ» К ПРАВОНАРУШЕНИЯМ: текущая ситуация и зарубежный опыт

Аннотация. Формирование «нулевой терпимости» к беспорядку и правонарушениям в Республике Казахстан является важнейшей задачей, поставленной в ряде стратегических документов нашей страны. В статье изложены некоторые проблемы формирования принципа «нулевой терпимости». Проанализированы меры, принятые государством и результаты реализации принципа «нулевой терпимости» в Казахстане.

Ключевые слова: «нулевая терпимость», профилактика, местная полицейская служба, общество, правовая культура.

Аңдатпа. Қазақстан Республикасындағы тәртіпсіздіктер мен құқық бұзушылықтарға «мүлдем төзбеушілікті» қалыптастыру – еліміздің бірқатар стратегиялық құжаттарындағы алға қойылған маңызды міндет болып табылады. Мақалада «мүлдем төзбеушілік» қағидасын қалыптастырудың кейбір мәселелері қарастырылды. Қазақстандағы «мүлдем төзбеушілік» қағидасын іске асыру нәтижелері мен мемлекет қабылдаған шаралар талданды.

Түйінді сөздер: «нөлдік төзімділік», құқық бұзушылықтығы алдын алу, жергілікті полиция, қоғам, құқықтық мәдениет.

Abstract. The formation of zero tolerance for disorder and delinquency in the Republic of Kazakhstan is an important task set in a number of strategic documents of our country. In the article some problems of the principle of zero tolerance are stated. The measures taken by state and the results of the implementation of the principle of zero tolerance in Kazakhstan.

Keywords: zero tolerance, prevention, police service, society, legal culture

Развитое общество начинается с дисциплины и порядка во всем: комфортного подъезда, аккуратного двора, чистых улиц и приветливых лиц. Ощущение беспорядка и вседозволенности создает почву для более серьезных преступлений.

Н.А. Назарбаев

Академией правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре проведено исследование проблем по формированию «нулевой терпимости» в обществе к мелким правонарушениям.

С самого начала исследования мы задались тремя вопросами: что такое «нулевая терпимость», есть ли она в казахстанском обществе и применима ли она к нам?

О принципе «нулевой терпимости» к правонарушениям было озвучено в 2012 году Президентом страны в Посла-

нии «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства».

Свое продолжение данный принцип нашел в Программе Главы государства от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов», где в 30-м шаге предусматривалось создание местной полицейской службы, в компетенцию которой, наряду с вопросами охраны общественного порядка, противодействия бытовой преступности, дорожно-патрульной службы, вошла и «нуле-

вая терпимость» к мелким правонарушениям¹. Однако термин «нулевая терпимость» на сегодня законодательно не закреплен.

Изучив историю развития профилактики преступности в стране, сформировали собственную редакцию термина.

По нашему мнению, понимание принципа «нулевой терпимости» к правонарушениям подразумевает формирование такого уровня правовой культуры и правосознания каждого гражданина, при которой он добровольно и осознанно соблюдает социальные нормы, в том числе правовые, этические, моральные, понимая, что, тем самым, он способствует укреплению законности, предотвращению правонарушений и, в конечном счете, обеспечению собственной безопасности².

По результатам социологических опросов, только 15% опрошенных были хорошо осведомлены о том, что в стране проводится политика «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям.

Мы проанализировали текущую ситуацию общественного порядка в стране, статданные за последние 5 лет, скоррелировали данные административной практики и преступности, изучили зарубежный опыт.

Работа по формированию в обществе «нулевой терпимости» активно началась с 2013 года. Реализация политики нетерпимости к мелким правонарушениям была определена Планом организационных и практических мероприятий МВД РК на 2014–2016 годы. Органы правопорядка ориентированы на выявление и пресечение мелких правонарушений. Принят Комплексный план по профилактике правонарушений на 2017–2019 годы.

Несмотря на это принимаемые меры остаются недостаточными.

Анализ статистических данных за последние пять лет (по 23 статьям КоАП РК, определенных индикаторами «нулевой терпимости») показывает, что в среднем уровень административных правонарушений вырос вдвое. Основные причины тому следующие.

Первая связана с деятельностью субъектов профилактики. Это – перегруженность сотрудников местной полицейской службы (МПС), отсутствие материальных стимулов в работе, жилищно-бытовые трудности. Не полные критерии оценки деятельности МПС. Отсутствие единого индикатора профилактики. Нет взаимного согласия между субъектами профилактики. Поэтому, работа ведется в абсолютно разных направлениях. Акции носят разовый, а иногда и формальный характер.

Сами программы профилактики правонарушений содержат общие и в целом декларативные положения.

¹ План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Н.А. Назарбаева.

² Шакиев Ж., Сейсембаева Г. Понятие «нулевой терпимости» к правонарушениям в РК, Вестник Академии правоохранительных органов, 2017, №3

Большинство мероприятий относятся к повседневной деятельности уполномоченных органов.

Также следует отметить несовершенство законодательства и сложность статей КоАП для простого обывателя.

Другой немаловажный вопрос – вовлечение казахстанского общества в охрану общественного порядка. Информировать правоохранительные органы о правонарушениях готовы менее 15% населения³.

Этому мешают: общеизвестная низкая правовая культура, социально-культурные установки общества, слабая форма поощрения, слабая информационная пропаганда.

Повышение правовой грамотности казахстанцев, соблюдение и умение применять требования законодательства должно занять значимую роль в государственной политике страны. Не случайно, в минувшем году объявлен новый курс на модернизацию общественного сознания. Нужно преодолеть правовой нигилизм.

К сожалению, сегодня все силы брошены на борьбу с последствиями, т.е. на лечение болезни, а не устранение ее причин. До сих пор показатели оцениваются в динамике. Качество работы оценивается с учетом роста либо снижения показателей в отчетный период. Такая система оценки не позволяет заниматься предотвращением правонарушений.

«Малый прирост дает видимость благополучия. А если его нет, идет манипуляция. Поэтому, никто не заинтересован в профилактике»⁴.

В своем исследовании мы попытались проверить одну из гипотез взаимосвязи между уровнем регистрации административных правонарушений и уровнем отдельной преступности.

Данные коррелировались в разрезе каждого из регионов за последние 5 лет. При оценке силы связи коэффициентов корреляции использована шкала Чеддока.

К примеру, для установления показателя взаимосвязи изучены данные административной практики мелкого хулиганства (ст.434 КоАП) и данные уголовных правонарушений, предусмотренных статьями 293 (хулиганство) и 131 (оскорбление) Уголовного кодекса РК.

Корреляционная связь между ними оказалась очень слабой, а это свидетельствует об отсутствии влияния выбранных модулей друг на друга.

При этом, другие данные коэффициента наложения административного взыскания по ст.434 КоАП, показывают обратную связь с уровнем преступности в состоянии алкогольного опьянения.

³ Аналитический доклад Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку: ОФ «ЦСПИ «Стратегия». – А., 2015. С.-47

⁴ <https://m.kapital.kz> «7 причин низкого доверия к правоохранительной системе»

Результаты сопоставления данных о противоправных действиях в семейно-бытовой сфере указывают на неэффективность принимаемых мер в отношении семейных дебоширов. Штрафы бьют по семейному бюджету, а предупреждения не оказывают должного воздействия на правонарушителей.

Вывод один – цифры по правонарушениям могут не отражать истинной картины.

Безусловно, безнаказанность и вседозволенность порождает в обществе юридический нигилизм.

Вместе с тем, ведущие современные криминологи придерживаются единого мнения в том, что глубинными причинами преступности чаще всего является социальный фактор: нужда, социальная изоляция, низкий образовательный уровень и несостоятельность силовых структур по обеспечению принципа верховенства права.

К примеру, в Норвегии считают, что на рост преступности влияют два фактора: чувство общественной несправедливости и недостаток доброго и хорошего воспитания.

Именно эти недостатки здесь стараются компенсировать по мере сил и возможностей как в правосудии и юрисдикции, так и в системах штрафов, наказаний и тюремных заключений. Попросту говоря, пробуют воплотить в жизнь великий гуманистический принцип, сформулированный еще Блезом Паскалем: «Человека возможно наставить на путь истинный лишь тишиной, мягким, уважительным обхождением и пониманием его проблем»⁵.

В Швейцарии довольно низкий уровень преступности (почти половина преступлений, совершенных в стране, приходится на иностранцев, доля которых в населении Швейцарии составляет 20% от всего населения, более 45% правонарушений в стране совершают именно они).

По мнению ученых, низкий уровень преступности в Швейцарии достигнут при соблюдении принципа пяти «de» и трех условий:

1) коллективизм или чувство общины, т.е. ориентация на взаимную помощь, поддержку, совместные усилия в достижении общей цели, прежде всего по месту жительства каждого, в частности, на жесткий контроль за преступностью (каждый сам себе полицейский);

2) экономия уголовной репрессии – назначение лишения свободы менее чем трети осуждаемым, при этом распространены краткие сроки, а также условное осуждение, штраф;

3) жесткий режим и контроль в школе, профессия школьного учителя имеет самый высокий статус в экономическом и социальном планах, что является фактором декриминализации преступности молодежи⁶.

⁵ <https://www.proza.ru>

⁶ Старков О.В., Криминология. Теория и практика. 2-е изд. – М.:Изд. Юрайт, 2016. С. 99.



Поэтому основная задача борьбы с преступностью заключается в выявлении закономерностей предупредительных мер и в совершенствовании системы обеспечения высокой безопасности социальных ценностей.

А индикатором формирования «нулевой» терпимости должно стать население, а точнее уровень его доверия к органам правопорядка, а не регулирование уровня регистрации административных правонарушений.

Населению важно ощущение безопасности, что относится к качеству жизни. Это, в первую очередь, зависит от способности государства обеспечить его своим гражданам.

Исследование социологов показало, что проявление гражданско-правового долга по противодействию правонарушениям в общественном сознании соперничает с инстинктом самосохранения⁷.

Независимые эксперты в области административного права и социологии, принявшие участие в нашем исследовании, решение проблемы профилактики правонарушений также видят в повышении доверия населения через участкового полицейского и акима.

Работа полиции с целью повышения доверия населения становится популярной по всему миру.

Полиция за рубежом все яснее осознает противоречия между тем, что они делают, и тем, что они, согласно мнению населения, должны делать.

В настоящее время в Европе и в других странах мира уже несколько десятков лет служба полиции целенаправленно использует методы работы с общественностью (Community Policing).

Такая работа привела к снижению количества зарегистрированных преступных деяний, увеличению количества жителей, знакомых со своим участковым инспектором, увеличению количества жителей, считающих, что работа полиции улучшилась, увеличению количества мнений о высокой безопасности в своем регионе.

Преступность – динамично развивающееся явление, и поэтому её нужно рассматривать в контексте всех про-

⁷ Аналитический доклад Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку: ОФ «ЦСПИ «Стратегия». – А., 2015.- С. 48

текающих в стране процессов. Соответственно, работа полиции должна отвечать современным требованиям общества.

Так, в Великобритании был внедрен эксперимент, разработанный М. Тэтчер, с расчетом только на создание хорошо оснащенной полиции, наделенной повышенными властными полномочиями, но он оказался малоэффективным. Основной акцент был сделан на укрепление полицейских сил. Однако рост преступности остановить не удалось. Снижился традиционный авторитет полиции в глазах общественности. Стало вполне очевидно, что справиться с преступностью методом штурма невозможно.

Томасом Поттером, бывшим руководителем Портленда (США), была предложена альтернативная идея – работа полиции с общественностью.

Основные принципы этой философии он разработал, будучи молодым, выполняя обходы жителей участка.

В Швеции в 2006 году начался масштабный проект, который изначально предусматривал создание так называемых «станций», или «остановок полиции», с целью приблизиться к жителям конкретного района. В каждой из них было 4–6 работников полиции, специально обученных работе с населением. Приемные помещения для жителей простые; в них не ощущается наличие специальных средств безопасности и не демонстрируются властные отношения; работники «станций» не задействованы в силовых операциях и вмешательствах в конкретном районе.

Главной целью создания таких «станций» было уменьшение уровня преступности и предотвращение вовлечения молодежи в преступные группировки, а также повышение ощущения безопасности среди населения. Регулярные встречи с жителями дали возможность получить обширную информацию о криминогенной обстановке в конкретном районе, в отдельных случаях даже помог-

ли раскрыть более тяжкие преступные деяния, а также облегчили работу полиции с людьми, способными предоставить дополнительную информацию о возможном преступном деянии.

Полиция Нидерландов специально оборудовала помещения для приема населения, сделав их более дружелюбными, чтобы поощрить желание жителей обращаться к полиции с информацией в случаях менее существенных преступных деяний, а также для того, чтобы просто обсудить наболевшие вопросы. Служба работников местной полиции начала работу в 2000 году с целью завоевать доверие местного общества и получить максимальное количество информации об обслуживаемой территории. Работники организуют свой труд, следуя принципу: 80 % времени уделяется работе с населением, 20 % – работе в офисе⁸.

Приведенные методы работы нидерландской полиции считаем приемлемыми для внедрения в деятельность казахстанской полиции.

Подобная открытость и доступность для населения сегодня характерна для прокуратуры Казахстана, по инициативе которой во всех городах областного значения, гг. Астана и Алматы открыты Центры правовых услуг, целью которых является повышение уровня доверия граждан, обеспечение реализации прав граждан на обращения, повышение доступности к качественным правовым услугам. Все это позволит снять административные барьеры, повысит имидж государственных и правоохранительных органов.

Предлагается изменить подходы к решению названной проблемы, сделать акцент на повышение уровня взаимодействия полиции с народом, изменить роль и место участкового инспектора, как главного представителя органов правопорядка среди населения.

⁸ М.Тошовский. Работа полиции с общественностью. Опыт и дальнейшие шаги.-Л., 2012.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 г. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства;
2. План нации – 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ Президента от 20 мая 2015 года;
3. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858;
4. Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29 апреля 2010 года;
5. Шакиев Ж., Сейсембаева Г. Понятие «нулевой терпимости» к правонарушениям в РК// Вестн. АПО при Генеральной прокуратуре РК.- 2017.- №3.-С-25-31- статья из журнала;
6. ОФ «ЦСПИ «Стратегия». Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку// Научно-исследовательская работа. - 2014.- URL: <http://ofstrategy.kz/index.php/ru/> (дата обращения: 19.02.2018) - интернет-источники;
7. Старков О.В., Криминология. Теория и практика. 2-е изд. – М.: Юрайт, 2016.-99 с.- книга;
8. Берзиня-Рукере И., Авота И., Грубис Н., Тошовский М. Работа полиции с общественностью. Опыт и дальнейшие шаги. -2012.-С-49-50-книга.