



УДК 342.9



ШАКИЕВ ЖАНТЕМИР ШАЙМУРАТОВИЧ
*Начальник Центра Межведомственного
научно-исследовательского института
Академии правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре
Республики Казахстан*



СЕЙСЕМБАЕВА ГАУХАР БОЛАТОВНА
*магистр юриспруденции,
старший научный сотрудник
Межведомственного научно-
исследовательского института
Академии правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре
Республики Казахстан*

ПОНЯТИЕ «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ» К ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Түйін. «Нөлдік төзімділік» - қазақстандық құқық саласында қажет түсіндірме жұмысын жүргізуді қажет ететін жаңа түсінік. Мақалада аталмыш ұғымның бірнеше түсінігі берілген және мұндай түсініктер Қазақстан Республикасының нормативтік-құқықтық актілерінің, арнайы әдебиеттердің және ғалымдардың пікірлері ескеріліп құқық бұзушылыққа деген «нөлдік төзімділік» ұғымын мейлінше толық түсіндіруге талпыныс жасалған.

Түйінді сөздер: «нөлдік төзімділік», ұсақ құқық бұзушылық, құқық бұзушылықтығы алдын алу, құқықтық мәдениет, құқықтық сана.

Аннотация. В статье авторы подчеркивают, что понятие «Нулевая терпимость» – относительно новая для казахстанского права категория, которая нуждается в разъяснении. В статье приведены различные толкования данного понятия и на основании анализа нормативных правовых актов Республики Казахстан, специальной литературы и мнений ученых авторами сделана попытка дать наиболее полное определение понятия «нулевая терпимость» к правонарушениям.

Ключевые слова: нулевая терпимость, мелкое правонарушение, профилактика правонарушений, правовая культура, правосознание.

Annotation. “Zero tolerance” is a relatively new for the Kazakhstan’s laws category that requires explanation. The article contains various interpretations of the notion, here an attempt is made to give an amplified definition of the “zero tolerance” to the law offences on the basis of analysis of statutory and regulatory acts of the Republic of Kazakhstan, professional literature and opinions of scientists.

Key words: zero tolerance, minor offence, crime and offence prevention, legal culture, legal conscience.

Впервые принцип «нулевой терпимости» был провозглашен комиссаром полиции г. Нью-Йорк (США) У. Браттоном, который, взяв на вооружение теорию «разбитых окон» Д. Уилсона и Д. Келлинга, существенно сократил уровень преступности в своем городе. Суть данной теории состоит в том, что такие, на первый взгляд, безобидные вещи, как разбитое окно, мелкий мусор, нецензурные граффити, создают предпосылки для совершения более серьезных антиобщественных деяний, в том числе и преступлений. Беспорядок на территории, во дворе, в подъезде сигнализирует о том, что проживающим здесь людям все равно и они не обращают внимания на то, что вокруг них происходит. Следовательно, здесь можно творить все что угодно – хулиганить, распивать алкогольные напитки, грабить, убивать, потому что велика вероятность, что все это останется безнаказанным.

Отсюда вытекает вывод: отрицательная реакция общества на любое, даже самое мелкое нарушение общественных правил будет служить превентивной мерой от совершения иных антиобщественных действий.

Успешный опыт США борьбы с правонарушениями быстро получил распространение по всему миру. Но в каждом государстве принцип нулевой терпимости имеет свою специфику.

Так, в США данный принцип применялся в основном в борьбе с уличной преступностью, бандами, действующими в больших городах.

Характерной чертой американской теории нулевой терпимости является жесткость наказания, иногда несоизмеримого с совершенным правонарушением. Нулевая терпимость (толерантность) «по-американски» – это политика, которая предусматривает назначение максимально возможных по закону ограничений и санкций даже за незначительные правонарушения или проступки с целью устранения нежелательного поведения. Перегибы в реализации политики нулевой терпимости, когда за любым отступлением от правил следует жесткое наказание, привело к тому, что даже к воспитанию школьников в США все чаще привлекают стражей порядка. Заковать в наручники и арестовать ученика могут за малейшую провинность, например, за рисунок на парте. Не секрет, что США является лидером по количеству тюремного населения.

В Швеции в 1997 году парламентом страны была принята программа «Vision Zero». Таким образом, была объявлена «нулевая терпимость» к смертям в результате дорожно-транспортных происшествий. Данная программа была успешно реализована: показатели смертности вследствие дорожно-транспортного происшествия значительно снизились, несмотря на увеличение парка транспортных средств.

В Великобритании о принципе нулевой терпимости заговорили в 2011 году после массовых беспорядков и погромов с участием иммигрантов. Переняв опыт США, британские власти под нулевой терпимостью понимают отказ от каких-либо поблажек в отношении уличных преступников, преследование за малейшие нарушения, назначение максимальных наказаний.

Понятие «нулевая терпимость» стало широко использоваться в Казахстане относительно недавно и касается правонарушений.

Впервые о необходимости применения принципа «нулевая терпимость» заявил Президент страны Н.А. Назарбаев в своем Послании «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года, а именно: **«Государство должно следовать принципу нулевой терпимости к беспорядку.»**



Развитое общество начинается с дисциплины и порядка во всем: комфортного подъезда, аккуратного двора, чистых улиц и приветливых лиц.

Мы не должны мириться даже с самыми малыми правонарушениями, хулиганством, бескультурьем, поскольку это нарушает общественный покой, снижает качество жизни.

Ощущение беспорядка и вседозволенности создает почву для более серьезных преступлений.

Атмосфера нетерпимости к мелким правонарушениям – важный шаг в укреплении общественной безопасности, борьбе с преступностью.

Нам нужно преодолеть правовой нигилизм и включить общество в дело охраны общественного порядка.

Нам необходимо увязать деструктивное социальное поведение с возможностью получить работу. Мы должны ввести меры наказания за хулиганское поведение в общественных местах, которое должно обязательно отражаться в личных делах и резюме и учитываться при приеме на работу и продвижении по карьерной лестнице.

Все это должно стать нормой общественной жизни» [1].

Терминологический словарь дает следующее определение: «Нулевая терпимость к беспорядку представляет собой отношение общества и правоохранительных органов к противоправным действиям или поступкам, даже незначительным, направленное на максимально возможное их ограничение или запрет в рамках существующего законодательства» [2].

Исследователи Общественного фонда «Центр социальных и политических исследований «Стратегия»» (далее – ОФ «Стратегия») предлагают применять принцип «нулевой терпимости» к мелким, но наиболее часто совершаемым правонарушениям, таким как хулиганство, курение и распитие алкогольных напитков в общественных местах, выброс мусора и т.д. Работа должна вестись по двум основным направлениям: первое – это акцентирование работы органов правопорядка на профилактике и противодействии мелким правонарушениям, второе – привлечение в этот процесс широкой общественности через различные проекты и совместные мероприятия» [3, 5-6].

Отдельно хотелось бы подчеркнуть, что понятие «мелкие правонарушения» не является конкретным, что, в свою очередь, затрудняет определение принципа «нулевой терпимости». Какие деяния следует относить к мелким? Те, которые предусмотрены только Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее - КоАП) или же к ним можно отнести также преступления небольшой и средней тяжести? Каким критерием руководствоваться при этом? Тяжесть последствий, мера ответственности, отношение к ним населения и т.п.? Целесообразно ли определить конкретный их перечень или можно ограничиться выделением их общих признаков? Все эти вопросы требуют отдельного изучения и решения.

Исходя из вышеизложенного, предлагаем рассматривать понятие «нулевая терпимость» в трех аспектах.

Во-первых, «нулевая терпимость» к мелким правонарушениям – это составная часть профилактики более тяжких правонарушений. «...Именно бескомпромиссная реакция государства на даже самые мелкие правонарушения является мощным профилактическим средством, поскольку укрепляется дисциплина в обществе» [4, 5].

Во-вторых, это соответствующая отрицательная реакция отдельно взятого гражданина, в целом общества, государственных, в том числе правоохранитель-

ных органов на антиобщественное или противоправное деяние.

При этом хотелось бы подчеркнуть, что, в отличие от американской модели нулевой терпимости, упор при этом нужно делать не на жесткость наказания, а на его неотвратимость. Каждый потенциальный нарушитель должен знать, что любой антиобщественный, противоправный поступок не останется без внимания и повлечет за собой те или иные отрицательные последствия для него.

В-третьих, это высокий уровень правосознания и правовой культуры каждого члена общества, который не позволяет ему самому совершать антиобщественные поступки, независимо от того наказуемы они или нет.

Рассмотрим каждый аспект «нулевой терпимости» более подробно.

1. Под мелкими правонарушениями, о которых говорится в связи с принципом «нулевой терпимости», принято понимать те, ответственность за которые предусмотрена в КоАП. Действительно, нередко деяния, подпадающие под признаки административного правонарушения, выступают причинами и условиями более тяжких правонарушений – преступлений. Так, например, противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений (ст. 73 КоАП) в случае их несвоевременного выявления и пресечения могут служить предпосылкой для совершения убийства (ст. 99 Уголовного кодекса Республики Казахстан) (далее – УК РК), умышленного причинения вреда здоровью (ст. ст. 106 - 108 УК РК) и т.п.

Допущение нахождения несовершеннолетних в развлекательных заведениях в ночное время (ст. ст. 132, 442 КоАП) может повлечь совершение в отношении них различных преступлений, предусмотренных главой 1 Особенной части УК РК. К таким же последствиям могут привести нарушение требований законодательства Республики Казахстан по реализации алкогольной продукции (ст. 200 КоАП) и мелкое хулиганство (ст. 434 КоАП).

Причинами транспортных уголовных правонарушений зачастую становятся такие административные правонарушения, как превышение водителями транспортных средств установленной скорости движения (ст. 592 КоАП), непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения (ст. 600 КоАП), нарушение правил движения пешеходами и иными участниками дорожного движения (ст. 615 КоАП) и т.д.

Соответственно, оказывая противодействие конкретному административному правонарушению (своевременное его выявление, пресечение, применение мер ответственности к правонарушителям), мы минимизируем вероятность совершения преступления. Исходя из этого, мы определяем «нулевую терпимость» к правонарушениям как одно из направлений их профилактики.

Согласно п. 4, ст. 1 Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29 апреля 2010 г., под профилактикой правонарушений понимается комплекс правовых, экономических, социальных и организационных мер, осуществляемых субъектами профилактики, направленных на сохранение и укрепление правопорядка путем выявления, изучения, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

Несколько иное определение профилактике преступности дают ученые ОФ «Стратегия». По их мнению, профилактика преступности – это многоуровневая система мер государственного и общественного характера, направленных на устранение причин и условий преступности либо их нейтрализацию (ослабление, ограничение) и тем самым способствующих сокращению преступности [3, 35].

Доктор юридических наук Д. Чукмаитов под предупреждением преступлений понимает сферу социальной деятельности по разработке и осуществлению мер, отвращающих от преступления [5, 6].



Доктор юридических наук А. Миндагулов выделяет несколько видов профилактики: общесоциальная (общественная) профилактика, специальная (криминологическая), общая, индивидуальная, правовая, моральная, оперативная (непосредственная), ранняя профилактика [6, 45].

Хотелось бы подробнее остановиться на понятии «моральная профилактика», которая, по мнению А. Миндагулова, «...представляет собой многообразную деятельность общества по предупреждению возможных нарушений норм нравственности... моральная профилактика направлена на борьбу с антиобщественными явлениями, носящими не только аморальный, но и противоправный характер» [6, 46]. В отличие от правовой профилактики цель моральной профилактики достигается неправовыми методами (средствами). По нашему мнению, данный вид профилактики напрямую соотносится с теорией «разбитых окон». К примеру, своевременная уборка территорий, поддержание чистоты и порядка на улицах и в общественных местах и т.п. будет свидетельствовать о том, что данная территория находится под наблюдением. Это, в свою очередь, будет дисциплинировать потенциальных нарушителей, которые, скорее всего, предпочтут воздержаться от антиобщественных действий.

Также интерес представляет социальная профилактика антиобщественных явлений (процессов) – научно-практическая система социально-политических, экономических, экологических, государственно-правовых, культурологических, естественнонаучных теоретических положений, нацеленных на нейтрализацию и устранение причин и условий, способствующих поведению, которое противоречит социальным нормам [7, 16-17].

Исходя из вышесказанного, **«нулевую терпимость» к правонарушениям можно охарактеризовать как комплекс правовых, экономических, социальных и организационных мер, направленных на выявление, пресечение, нейтрализацию и устранение последствий любых антиобщественных проступков, угрожающих общественной безопасности, нарушающих общественный порядок, а также моральные принципы и устои с целью предотвращения более тяжких деяний, за которые предусмотрена уголовная ответственность.**

2. КоАП предусматривает ответственность за множество деяний, подпадающих под определение «мелкие». Однако некоторые из них (в отличие от преступлений) не воспринимаются обществом как правонарушения или представляются настолько несерьезными, что граждане не считают обязательным соблюдать соответствующую норму. Например, к таковым можно отнести переход пешеходами дороги в неполюженном месте (ст. 615 КоАП). Более того, зачастую сотрудники дорожной полиции не обращают внимания на такие правонарушения, хотя они создают реальную угрозу безопасности дорожного движения.

Неукоснительное соблюдение подобных норм КоАП гражданами, а также соответствующая реакция сотрудников правоохранительных органов в случае их нарушения безусловно является неотъемлемой частью принципа «нулевой терпимости».

Отсюда следует, что «нулевая терпимость» – это отрицательное отношение, неприятие гражданами, сотрудниками государственных и правоохранительных органов любых антиобщественных проявлений, нарушающих общественный порядок и посягающих на общественную безопасность; своевременное и адекватное реагирование на такие проявления (сообщение о них в специальные службы и правоохранительные органы, воспрепятствование и ликвидация последствий таких проявлений и др.).

3. Степень соблюдения каждым членом общества правовых и моральных норм находится в неразрывной связи с уровнем правосознания и правовой культуры. Человек с высоким уровнем правосознания не позволит себе (и другим) совершать антиобщественные поступки не из-за страха наказания, а потому что для него это является нормой. Он не станет плевать и разбрасывать мусор в общественном месте, приставать к прохожим и т.п., потому что для него это неприемлемая модель поведения. Кроме того, он не приемлет подобные деяния со стороны других членов общества. И если в этом появится необходимость, он сообщит о совершении противоправного проступка (каким бы незначительным он не казался на первый взгляд) в соответствующие государственные органы.

«Именно на людей с правомерным поведением будут опираться правоохранительные органы в деятельности по предупреждению преступности. Но для этого необходимо сформировать в обществе идеологию стереотипа законопослушания. Этот процесс затронет такие сферы, как общественное сознание, психология и идеология» [8,13].

С этой точки зрения, «нулевую терпимость» можно определить как **формирование такого уровня правовой культуры и правосознания каждого гражданина, при котором он добровольно и осознанно соблюдает не только правовые (из страха наказания), но и этические, моральные нормы.** В этом смысле принцип «нулевой терпимости» к правонарушениям должен стать частью менталитета нашего общества.

Подводя итог вышесказанному, предлагаем рассматривать определение принципа «нулевая терпимость» в узком и широком смыслах.

В узком смысле «нулевая терпимость» к правонарушениям – **это отрицательное отношение граждан, сотрудников государственных и правоохранительных органов к любым антиобщественным проявлениям, посягающим на общественный порядок и безопасность, а также своевременное и адекватное реагирование на такие проявления, включающее в себя комплекс правовых, экономических, социальных и организационных мер, направленных на выявление, пресечение, нейтрализацию и устранение последствий названных проявлений с целью предотвращения более тяжких деяний, за которые предусмотрена уголовная ответственность.**

Широкое понимание принципа «нулевой терпимости» к правонарушениям подразумевает **формирование такого уровня правовой культуры и правосознания каждого гражданина, при котором 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 безопасности.**

Список литературы:

1. «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства: Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А.Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 г.
2. <https://strategy2050.kz/ru/>.
3. Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку: Научно-исследовательская работа. – Астана: Общественный фонд ЦСПИ «Стратегия», 2014. С. 5-6.
4. Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений»: Комментарий // Под ред. заслуженного деятеля РК, д-ра. юрид. наук, проф. И.И. Рогова.



– Алматы, 2011. С.5.

5. Чукмаитов Д.С. Предупреждение преступности (тезисы лекций). – Алматы, 1998. С. 6.

6. Миндагулов А.Х. Профилактика преступлений. Учебник. – Алматы: NAS, 2005.

7. Там же. С. 46.

8. Зудин В.Ф. Криминалистическая профилактика преступлений (концепция, принципы, средства реализации). – Воронеж, 1995. С. 16-17.

9. Сартаева Н.А. Концептуальные основы предупреждения преступности. – Астана, 2004. С. 13.