



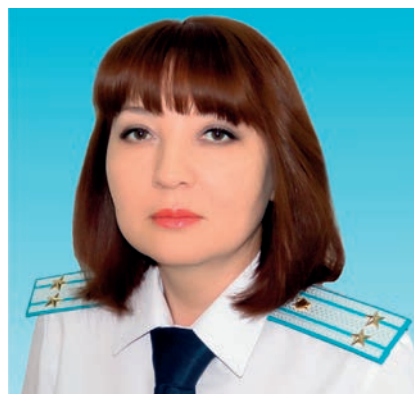
## ОБЩЕСТВО И ПОЛИЦИЯ: ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ РАЗВИТИЯ

УДК 342.7



**С.К. Жумагулов**

*ведущий научный сотрудник  
Центра исследования проблем  
общественной безопасности  
и общественного порядка  
Академии правоохранительных  
органов при Генеральной  
прокуратуре Республики  
Казахстан,  
советник юстиции*



**А.С. Кожамбердиева**

*старший научный сотрудник  
Центра исследования проблем  
общественной безопасности  
и общественного порядка  
Академии правоохранительных  
органов при Генеральной  
прокуратуре Республики  
Казахстан,  
советник юстиции*

### Түйін

Елімізде құқық қорғау жүйесін жаңғыртуға байланысты осы мақалада қылмысқа қарсы күресте мемлекет пен азаматтық қоғамның күшейуін нығайтуға аса назар аударылған. Авторлар құқықтық тәртіп органдарының өзара іс-қимыл мәселелерін қарастырған. Сондай-ақ, халық пен азаматтық қоғам институттарына нақты сүйене отырып, құқық бұзушылықтардың алдын алудың тиімді жалпымемлекеттік жүйесін қарастырған.

**Түйінді сөздер:** мемлекет, азаматтық қоғам, полиция, құқық бұзушылықтардың алдын алу, құқық қорғау органдары, күрес, нығайту, өзара іс-қимыл, жаңғырту.

### Резюме

В связи с модернизацией правоохранительной системы в стране в данной статье особое внимание уделяется консолидации усилий государства и гражданского общества в борьбе с преступностью. Авторами рассматриваются вопросы взаимодействия органов правопорядка с населением в сфере предупреждения правонарушений. Также, рассмотрены проблемы эффективной общегосударственной системы профилактики правонарушений с реальной опорой на население и институты гражданского общества.

**Ключевые слова:** государство, гражданское общество, полиция, профилактика правонарушений, правоохранительные органы, борьба, консолидация, взаимодействие, модернизация.

### Summary

In connection with the modernization of the judicial system in the country in this article the authors focus on the consolidation of the state efforts and civil society in fight against crime. The authors examine the issues of cooperation between law enforcement agencies with the society in the field

of crime prevention. Also authors examined the problem of an effective national system of crime prevention with real support of population and civil society institutions.

**Key words:** state, civil society, police, crime prevention, law enforcement agencies, fight, consolidation, interaction, modernization.

Основными задачами правоохранительных органов всех демократических государств является поддержание общественного спокойствия и правопорядка, защита основных прав и свобод личности - в особенности права на жизнь, эффективное расследование преступлений, снижение уровня правонарушений.

Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 - 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года, в качестве одного из главных приоритетов в правоохранительной деятельности определено неукоснительное следование принципу «нулевой терпимости (толерантности)» к правонарушениям [1].

Вопросы взаимодействия правоохранительных органов с населением в сфере предупреждения правонарушений всегда были в центре внимания учёных - правоведов, представителей институтов гражданского общества и сотрудников правоохранительных органов, тем более в период реформирования законодательства и модернизации правоохранительной системы.

Доктор юридических наук, профессор Д.С. Чукмаитов считает, что в становлении правового порядка важное место занимает культура взаимоотношений людей. В борьбе с правонарушениями важна активная гражданская позиция, основанная на нравственном поведении людей. Общество должно сплотиться в своем осуждении любых правонарушений, повысить требовательность к правонарушителям, демонстрировать общественное осуждение любого, даже мелкого проступка, иногда достаточно простого замечания в адрес подростков – хулиганов [2].

По мнению заслуженного юриста Российской Федерации, профессора М.П. Журавлева «нужен качественно новый уровень управления силами, задействованными на антикриминальном фронте, консолидация государственных органов и структур гражданского общества, согласованность действий всех ветвей власти, координация не только в рамках правоохранительной системы, но и на властно-управленческом уровне как в субъектах Федерации, федеральных округах, так и в масштабах страны» [3].

В настоящее время с учетом современных вызовов и угроз возникает необходимость в консолидации усилий правоохранительных органов и общественных институтов и выработке общего правового механизма, позволяющего реально осуществлять принципы взаимодействия в борьбе с преступностью, поддержании правопорядка, охране прав и законных интересов граждан.

Реализация в Казахстане курса на формирование в обществе «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям берет свое начало в Послании Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» - новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года.

В своем выступлении Глава государства призвал не мириться даже с самыми малыми правонарушениями, хулиганством, бескультурьем, так как это нарушает общественный покой и снижает качество жизни граждан.

Послание Главы государства придало импульс для изменения подходов в деле профилактики и борьбы с преступностью в Казахстане. Сейчас органы правопорядка больше ориентированы на выявление и предотвращение мелких правонарушений, что позволит предотвратить рост общей преступности по стране [4].

Президентом страны обозначены 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ, где 30 шагом предусматривалось создание местной полицейской службы, подотчетной местным исполнительным органам и местному сообществу. К компетенции местной полиции относятся: вопросы охраны общественного порядка, противодействия бытовой преступности, дорожно-патрульная служба, нулевая терпимость к мелким правонарушениям [5].

Как показал анализ, деятельность правоохранительных структур по пресечению правонарушений в стране несколько активизировалась. Согласно статистическим данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам при Генеральной прокуратуре количество лиц привлеченных к административной ответственности за 12 месяцев 2013 года составило 3286431



лицо, за аналогичный период 2014 года данный показатель составил 3693853 лица (увеличение на 8,8%), за 2015 год 4141918 лиц привлечено к административной ответственности, увеличение составило 8,9 % по сравнению с предыдущим годом и составляет 23 % от населения страны.

Возможно, причины роста количества лиц привлеченных к административной ответственности свидетельствует о том, что в Республике Казахстан не достаточно эффективно осуществляется работа по предупреждению правонарушений с реальной опорой на население и институты гражданского общества. Полагаем, что не в полной мере используется профилактический потенциал общественных объединений и формирований правоохранительной направленности.

В этой связи возникает необходимость в переориентации направлений деятельности органов правопорядка от реагирования на последствия противоправных деяний к их предупреждению и пресечению, возведению профилактических начал в ранг приоритетных задач, привлечению к этой работе всех государственных органов и общественности. Безусловно, одними только карательными мерами снизить уровень правонарушений не возможно, в этой связи основной акцент в деятельности правоохранительных структур по нашему мнению должен быть направлен на профилактическую составляющую.

На сегодняшний день, имеется нормативная правовая база по социальной профилактике, приняты Законы Республики Казахстан «О профилактике правонарушений», «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка», регулирующий общественные отношения, возникающие в связи с добровольным участием граждан в обеспечении общественного порядка [6].

По данным Министерства внутренних дел Республики Казахстан в стране насчитывается более 5 тыс. общественных формирований правоохранительной направленности, объединяющих более 29 тыс. человек («Сакшы» - 1082 (4900 чел.), студенческие отряды - 199 (3340), Советы общественности - 2033 (12376), от предприятий и организаций различных форм собственности - 1690 (8593)).

С участием общественных формирований раскрыто более 1,5 тыс. преступлений, задержано свыше 26 тыс. административных правонарушителей.

За участие в обеспечении охраны общественного порядка поощрено более 5 тыс. человек из них: грамотами - 334, благодарностью - 296, ценными подарками - 50 и 4250 денежной премией на сумму более 60 млн. тенге.

Наряду с этим, правоохранительными структурами совместно с местными исполнительными органами принимаются меры по разработке и внедрению новых методов привлечения граждан к профилактике правонарушений.

В Северо-Казахстанской области со второй половины 2011 года реализуется профилактическая программа «Соседский присмотр», в ходе которой жильцы одного или нескольких домов определенного района по договоренности друг с другом следят за своей территорией. О замеченных нарушениях и подозрениях сообщается полиции, которая принимает меры в зависимости от поступившей информации. Для предупреждения правонарушений и повышения безопасности района участники соседского присмотра могут вносить предложения собственникам домов и квартир. Залогом успешной деятельности соседского присмотра является сотрудничество и обмен информацией между жильцами и полицией. Аналогичная программа реализуется в городе Алматы.

Ключевым направлением дальнейшей консолидации общества и правоохранительных структур в обеспечении общественного порядка является предупреждение правонарушений среди несовершеннолетних. Работу в данном направлении можно представить схематически как систему, пресекающую: связи формирования и функционирования криминогенных процессов в обществе; связи между этими процессами и формированием личности; связи между личностью и ситуацией совершения преступлений.

В данном контексте одним из важных направлений государственной политики по совершенствованию взаимодействия институтов гражданского общества с правоохранительными структурами является вовлечение студентов и молодежи в процесс обеспечения общественной безопасности и повышения уровня правового сознания.

В этом направлении уже проводится определенная работа, в частности органами внутренних дел совместно с руководством средне-специальных и высших учебных заведений к охране общественного порядка, как на территории учебных заведений, так и за ее пределами привлекаются студенты. На наш взгляд, данную работу необходимо активизировать в целом по стране.

Республика Казахстан по территории занимает 9-е место среди государств мира (2 млн. 724,9 тыс. квадратных км). Большинство населения страны проживает в сельской местности, в этой связи, не менее актуальными являются вопросы предупреждения правонарушений в сельских районах. В целях профилактики краж скота и обеспечения общественного порядка в сельской местности созданы отряды охраны скота «Сарбаз» и «Сакшы».

Вместе с тем, как показал анализ региональные программы профилактики правонарушений содержат общие, декларативные положения, в них не учтены территориальные особенности. Основной объем мероприятий, определенных в них, обладает характером повседневной деятельности уполномоченных органов, и, как следствие исполнительными органами не финансируются.

Актуальными являются вопросы развития системы профилактики и пресечения правонарушений посредством технического оснащения общественных мест интеллектуальными системами безопасности, дистанционного электронного контроля объектов массового посещения людей, а также мониторинг за технической исправностью видеокамер и регистраторов [6].

Как показало изучение эффективности консолидации общества и государства в сфере профилактики правонарушений во многом зависит от следующих факторов.

Во-первых, достаточно низкий уровень правовой культуры, не секрет, что население, особенно в сельской местности, зачастую не знакомо даже с основой законодательства, а это значит, что люди не могут в достаточно полной степени реализовать свои гражданские права в повседневной жизни.

Вместе с тем, по нашему мнению, высокая правовая культура обеспечивает четкую правовую ориентацию граждан и формирует нетерпимость к любым нарушениям законности, в том числе нарушениям прав и свобод граждан.

Во-вторых, недостаточный уровень профессиональной подготовки сотрудников органов правопорядка, факты коррупции. Серьезным сдерживающим фактором для эффективной реализации политики по формированию в обществе «нулевой терпимости» является не высокий уровень квалификации сотрудников правоохранительных структур, при этом факты совершения ими коррупционных правонарушений создают риски условия низкого уровня доверия граждан к органам правопорядка.

Факты коррупции в рядах правоохранительных структур автоматически аннулирует любые попытки по созданию эффективной системы, противодействующей мелким правонарушениям [7].

С момента создания местной полицейской службы, на повестке дня стоят вопросы формирования профессионального корпуса, способных решать сложные задачи. В данном контексте повышение их профессиональных навыков и психологическая поддержка являются одними из ключевых этапов создание профессионального ядра, что позволит усилить консолидацию общества и правоохранительных структур.

В настоящее время правоохранительные органы не могут эффективно и нормально функционировать без обратной связи, без анализа того, как их действия сказываются на рядовых гражданах. Именно с помощью исследований общественного мнения можно получить более полное представление о реальном достижении тех конечных целей, которые поставлены законом перед правоохранительными органами.

С другой стороны, для правильной оценки эффективности деятельности подразделений правоохранительных органов важно знать, чем конкретно удовлетворены или не удовлетворены его сотрудники, как степень их удовлетворенности.

К примеру, в Бельгии принцип «полиция на службе у общества» лежит в основе работы полицейских офицеров-тренеров для выработки политики, отражающей ценности демократического общества. Обучение позволяет офицерам полиции развить свои профессиональные навыки и карьеру для занятия более высоких позиций в полицейской иерархии. Гармонично выстроенная общая образовательная основа персонала способствует развитию навыков взаимозаменяемости и взаимной поддержки.

Отдел образования был создан в результате реформирования бельгийской полиции и непосредственно подчиняется Управлению людскими ресурсами Федеральной полиции. Задачи Отдела заключаются в инициировании, разработке, координации, оценке и гармонизации всех образовательных программ на федеральном уровне.

Недостаточный уровень доверия граждан к органам правопорядка со стороны общества напрямую связан с имеющимися место фактами совершения коррупционных правонарушений



сотрудниками правоохранительных структур, а также непрофессионализма отдельных представителей органов правопорядка. Для того чтобы граждане активно содействовали в борьбе с мелкими правонарушениями требуются взаимоотноверительные отношения между рядовым жителем страны и его участковым полицейским.

Повышение имиджа сотрудников правоохранительных органов необходимо формировать за счет отечественных средств массовой информации, в которых человек в форме, чаще всего, предстает в негативном свете. Например, почти каждый день в сети интернет появляются сообщения о задержании работников этой системы за совершенное преступление (чаще всего, коррупционное), а также о неэтичном поведении сотрудников полиции.

В целях совершенствования работы, направленной на консолидацию усилий органов правопорядка и институтами гражданского общества в сфере обеспечения общественной безопасности предлагается внести изменения в Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка», в частности о предоставлении дружинникам льгот, включающих выдачу проездных билетов на все виды транспорта (кроме такси), о социальной поддержке в виде личного страхования народных дружинников на период их участия в проводимых мероприятиях по охране общественного порядка.

Применение инновационных технологий и улучшение правового воспитания населения должны быть определены одним из основных направлений деятельности местной полиции. Рекомендовать местным исполнительным органам разработать паспорт (либо карту) правовой грамотности населения.

В целях повышения прозрачности и доступа граждан к деятельности правоохранительных структур считаем необходимым создать интегрированный информационный ресурс, функционирующий в он-лайн формате с разъяснениями ведущих правоведов по проблемным вопросам, а также опубликованием информации о взаимодействии органов правопорядка с институтами гражданского общества, их достижениях.

Для повышения профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных структур, полагаем необходимым создать при местной полиции образовательные центры по обучению работников с привлечением психологов, специалистов в области конфликтологии и этике полагаем, что такая работа в целом приведет к улучшению качества полицейской службы. Формирование в обществе посредством СМИ положительного образа к полиции будет способствовать повышению уровня доверия к органам правопорядка со стороны общества.

Осуществление систематического мониторинга общественного мнения о деятельности местной полицейской службы повысит возможность граждан принимать активное участие в процессе обеспечения общественной безопасности.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Электронная база данных «Законодательство».
2. Журнал «Право и государство», №2 (59), 2013. – с.79-80 / материалы сайта [http://km.kazguu.kz/uploads/files/чукмаитов№2\(59\).pdf](http://km.kazguu.kz/uploads/files/чукмаитов№2(59).pdf).
3. Журавлев М.П. О концепции государственной политики борьбы с преступностью в России // МЭПИ, Проблемы местного самоуправления, № 18 // <http://www.samoupravlenie.ru>.
4. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства от 14 декабря 2012 г. // Электронная база данных «Законодательство».
5. План нации - 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ Президента от 20 мая 2015 года // Электронная база данных «Законодательство».
6. Государственная программа дальнейшей модернизации правоохранительной системы Республики Казахстан на 2014-2020 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года № 720 «О мерах по дальнейшему развитию правоохранительной системы Республики Казахстан» // Электронная база данных «Законодательство».
7. Материалы сайта [www.ofstrategy.kz/images/](http://www.ofstrategy.kz/images/) О проблеме формирования культуры нулевой терпимости к мелким правонарушениям.