



**КУЛМУХАНБЕТОВА
БИБИГУЛЬ АМАНЖОЛОВНА**

Ведущий научный сотрудник
Межведомственного научно-
исследовательского института Академии
правоохранительных органов при
Генеральной прокуратуре Республики
Казахстан, кандидат юридических наук,
доцент

**О РЕЗУЛЬТАТАХ НАУЧНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
«ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЕ КАК ИНДИКАТОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН»**

Добрый день, уважаемые дамы и господа!

С 2000 года Казахстан, по данным Всемирного банка развития, демонстрирует заметное улучшение в сфере эффективности государственных органов¹.

И правоохранительные органы, как составляющие государственных органов, в целом также показывают улучшение показателей оказываемых услуг.

Вместе с тем, работа в данном направлении нуждается в постоянном совершенствовании в условиях быстро меняющейся ситуации с постоянным ориентиром на удовлетворение запросов граждан.

В этой связи, представляется, что тема института доверия населения правоохранительным органам, есть и будет актуальной всегда и не только в отрасли правовых наук.

Несмотря на значимость проблемы, у нас в стране комплексных научных исследований, посвященных данной тематике, не проводилось. Однако нельзя сказать, что ранее данная тематика не привлекала внимания ученых вообще.

Необходимость совершенствования деятельности правоохранительных органов, связанной с оценкой доверия населения, в разное время, в той или иной мере, неоднократно отмечалась в работах отечественных ученых, в основном касательно

¹ A new growth model for building a secure middle class. Kazakhstan Systematic Country Diagnostic: Report No. 125611-KZ. – World Bank Group [Online source] // <http://documents1.worldbank.org/curated/en/664531525455037169/pdf/KAZ-SCD-April-2018-FINAL-eng-with-IDU-05012018.pdf>

работы органов внутренних дел (Н.А. Биекенов ², С.Н. Исаева ³, Б.К. Сыздык ⁴, Н.А. Сартаева ⁵, Н.Н. Турецкий ⁶ и др.).

Также проводились отдельные исследования, основанные на опросе населения в рамках международных ⁷ и инициативных проектов практических органов и НПО ⁸.

Вместе с тем, исследований, основанных на изучении позиции обеих сторон, не проводилось. При разработке нашего исследования авторский коллектив руководствовался научными трудами, опубликованными ранее по данной тематике.

Была поставлена цель – определить, что наиболее важно для повышения доверия и удовлетворенности населения работой правоохранительных органов для определения путей совершенствования.

Первоначально решено выяснить имеются ли противоречия в позициях населения и сотрудников по трем направлениям:

1. Каково восприятие населением правоохранительных органов?
2. Какие факторы оказывают влияние на формирование доверия населения правоохранительным органам?
3. Какие меры необходимо предпринять для улучшения состояния дел с доверием населения?

С учетом озвученных Ергали Серикбаевичем и Гульнар Карбаевной данных кратко изложим полученные результаты.

1. Каково восприятие населением правоохранительных органов с точки зрения граждан и сотрудников правоохранительных органов?

В социально-демографических показателях выявлено различие в доверии. Например, люди старшего возраста чуть меньше доверяют правоохранительным органам, чем молодые (от 18 до 34 лет)

² Биекенов, Н.А. Конституционно-правовые основы организации и деятельности полиции Республики Казахстан: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Алматы, 2009. – 398 с.; Биекенов, Н.А. Национальная полиция Казахстана: конституционно-правовые основы организации и деятельности: Монография. – Бишкек, 2011. – 430 с.

³ Проблемы формирования «нулевой терпимости» к правонарушениям в обществе: Научно-практическое пособие / Коллектив авторов. – Астана: Академия правоохранительных органов, 2018. – 149 с.

⁴ Сыздык Б.К. Участие общественности в воздействии на преступность в современных условиях: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Караганда, 2004.

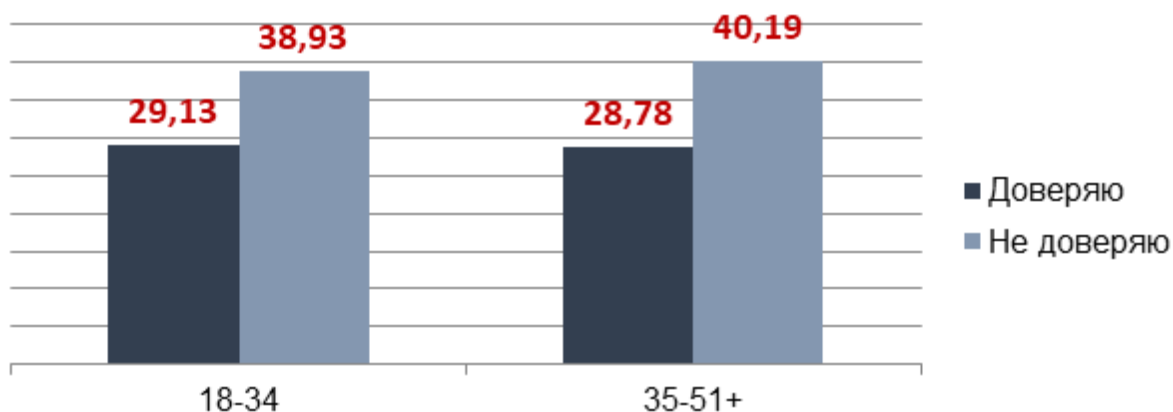
⁵ Сартаева Н. А. К вопросу о приоритетности доверия со стороны населения в системе оценки деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2011. – № 3(23). – С. 92-96.

⁶ Турецкий, Н.Н. Основы доверия населения правоохранительным органам: статья//Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2014. – № 2(33). – С. 28-40.

⁷ Дейк Я.В., Кестерен Д.В., Слейд Г., Трошев А. Исследование «Оценка уровня безопасности населения доверия к правоохранительным органам» (международный опрос виктимизации в Казахстане): отчет. – Астана: Проект «Совершенствование уголовного правосудия в Казахстане» (EUCJ), 2018. – 68 с

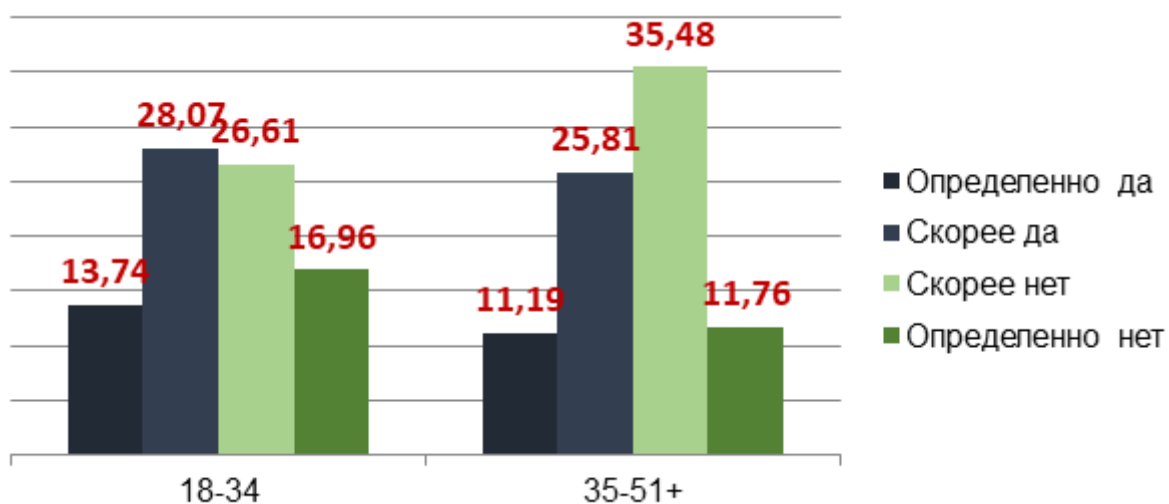
⁸ Аналитический сводный отчет по результатам социологического исследования общественного мнения на предмет определения степени достижения целевого индикатора «Уровень доверия населения к органам прокуратуры». – Астана: ТОО «Tabiya-consult», 2018. – 32 с.

Диаграмма 1 – Доверие правоохранительным органам по возрастному признаку (мнение граждан, %)



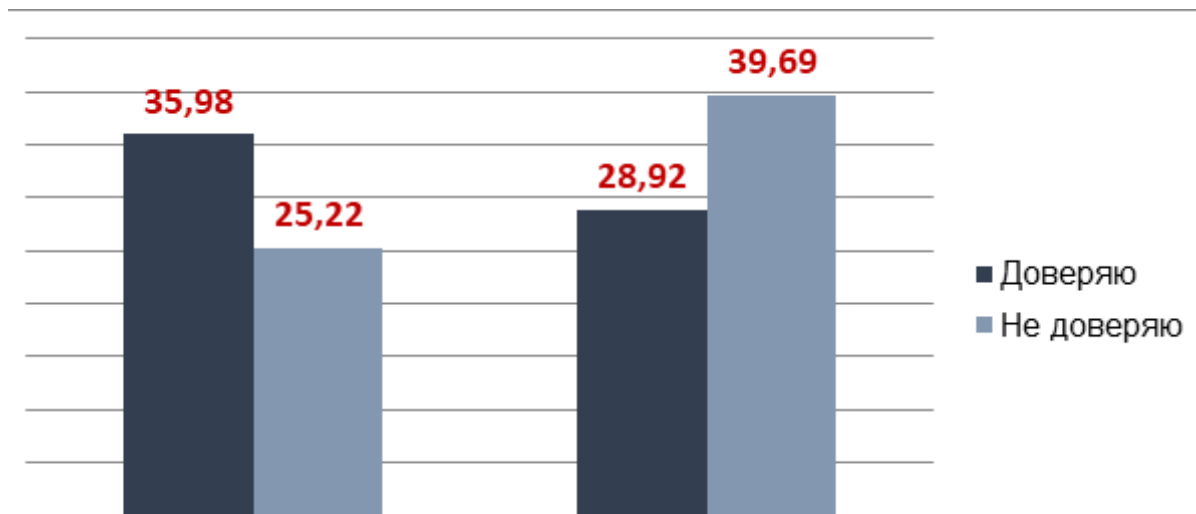
Люди старшего возраста меньше чувствуют себя в безопасности (37,00%), чем молодые (41,81%).

Диаграмма 2 – Ощущение безопасности по возрастному признаку (мнение граждан, %)



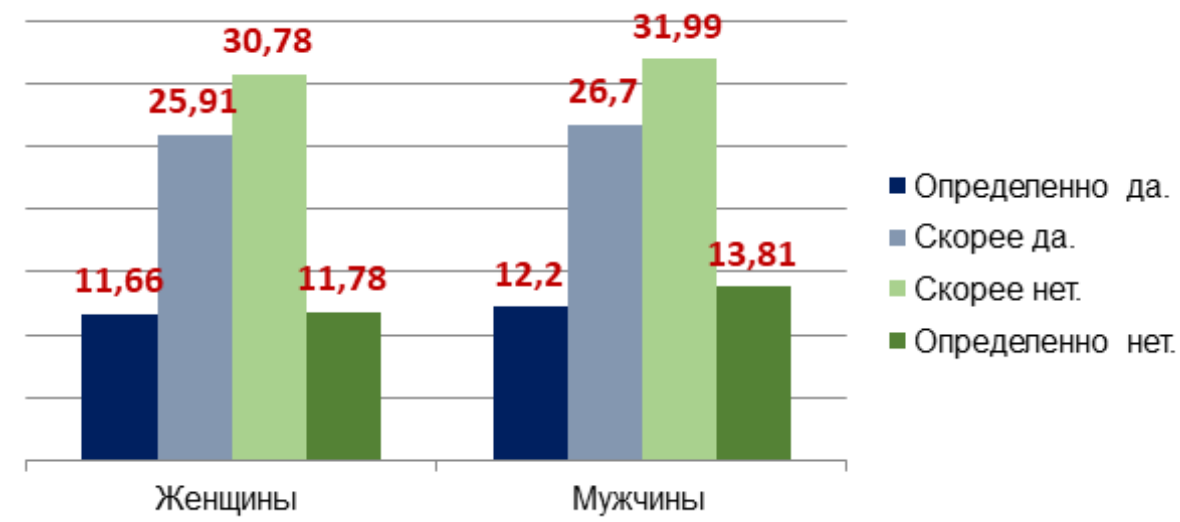
Установлены также гендерные различия в доверии правоохранительным органам: женщины доверяют меньше (41,26%), чем мужчины (28,94%).

Диаграмма 3 - Доверие правоохранительным органам по гендерному признаку (мнение граждан, %)



Мужчины, напротив, меньше чувствуют себя защищенными (45,8%), чем женщины (42,56).

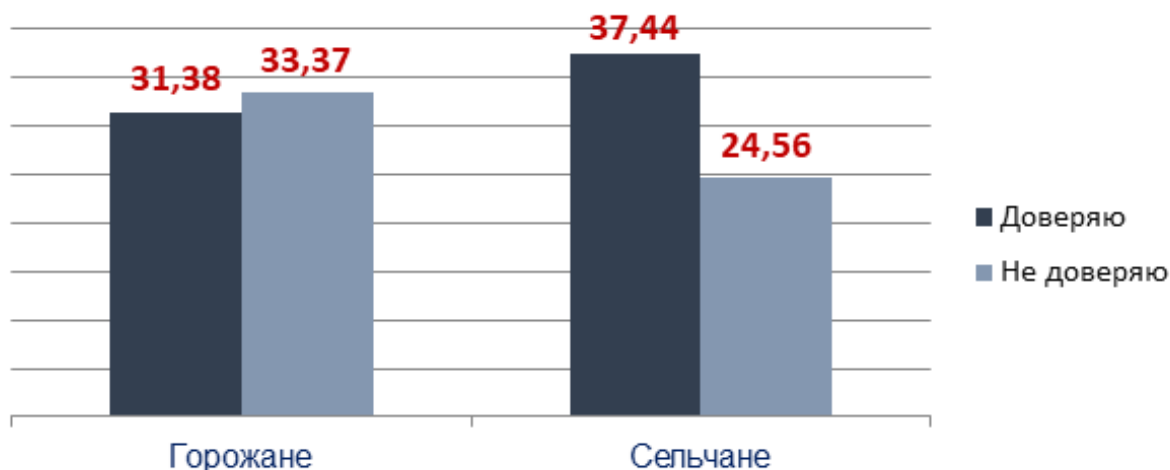
Диаграмма 4 - Ощущение безопасности по гендерному признаку (мнение граждан, %)



Исследование показало, что более комфортные условия жизни (развитая инфраструктура, социально-экономические показатели) не оказывают большого влияния на доверие и чувство защищенности.

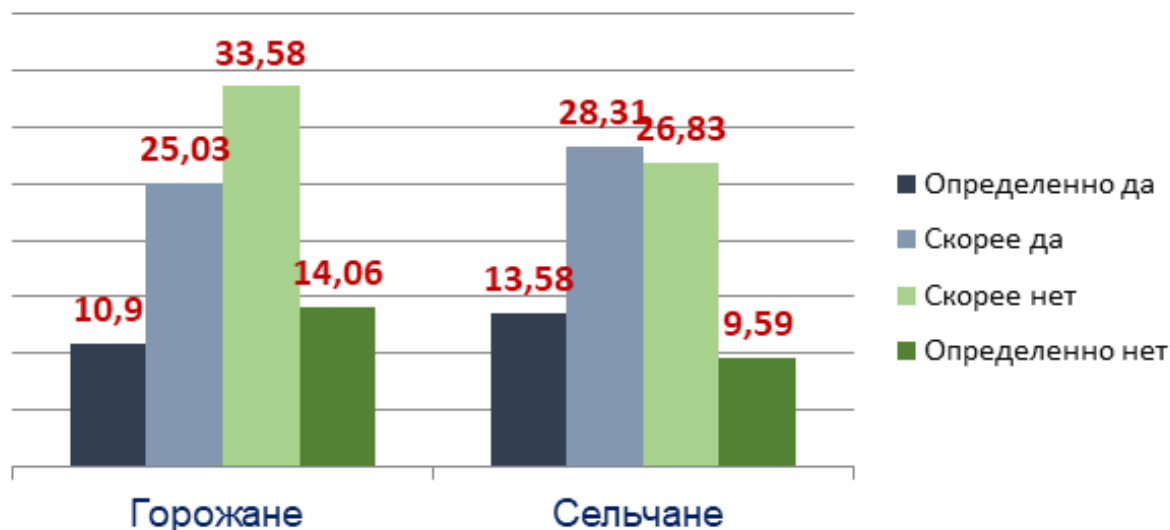
Сельские жители больше склонны доверять правоохранительным органам (37,44%), чем городские (31,38%).

Диаграмма 5 - Доверие правоохранительным органам по месту жительства (мнение граждан, %)



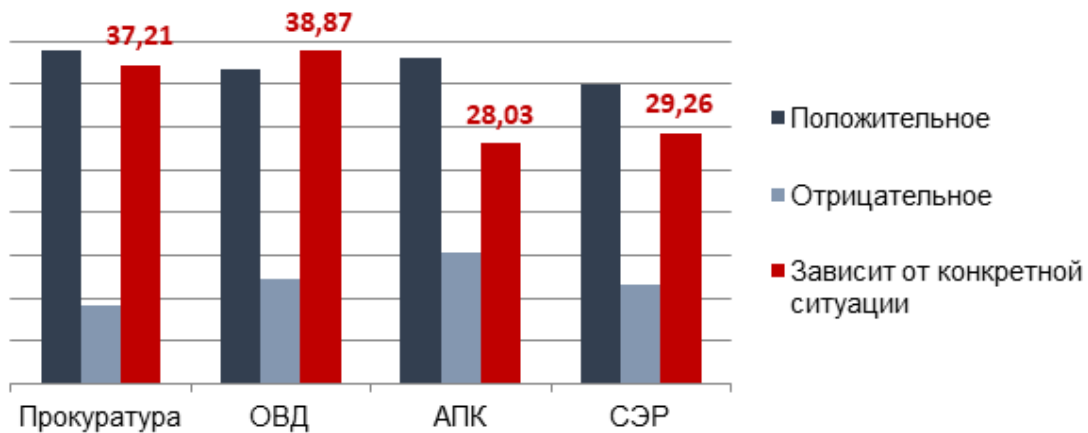
Также сельские жители больше чувствуют себя защищенными (41,89%), чем жители города (35,93%).

Диаграмма 6 - Ощущение безопасности по месту жительства (мнение граждан, %)



Относительно личного отношения граждан к конкретному правоохранительному органу отмечена зависимость от конкретной ситуации, что позволяет сделать вывод о его нестабильности и необходимости учета в организации работы правоохранительных органов, в части оперативного информирования населения.

Диаграмма 7 – Отношение к правоохранительным органам (мнение граждан, %)



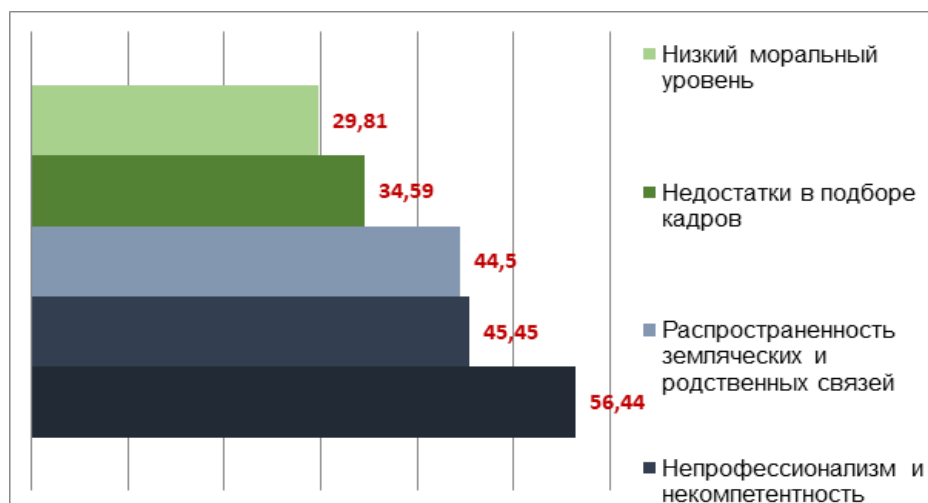
2. Какие факторы оказывают влияние на формирование доверия населения правоохранительным органам?

Были выделены два ключевых элемента, способствующие формированию восприятия населением правоохранительных органов:

- 1) поведение сотрудника;
- 2) информированность населения.

Основные факторы, влияющие на формирование доверия населения, по мнению участников опроса из числа граждан, связаны с действиями сотрудников. Так, среди предложенных вариантов больше отметили коррумпированность (56,44%), некомпетентность (45,45%), распространенность земляческих и родственных связей (44,50%) и низкий моральный уровень (29,81%) сотрудников правоохранительных органов.

Диаграмма 8 – Недостатки в работе правоохранительных органов (мнение граждан, %)



Вместе с тем, большинство сотрудников правоохранительных органов положительно оценили профессиональные качества, честность и беспристрастность своих коллег.

Диаграмм 9 – Профессиональные качества коллег (мнение сотрудников, %)

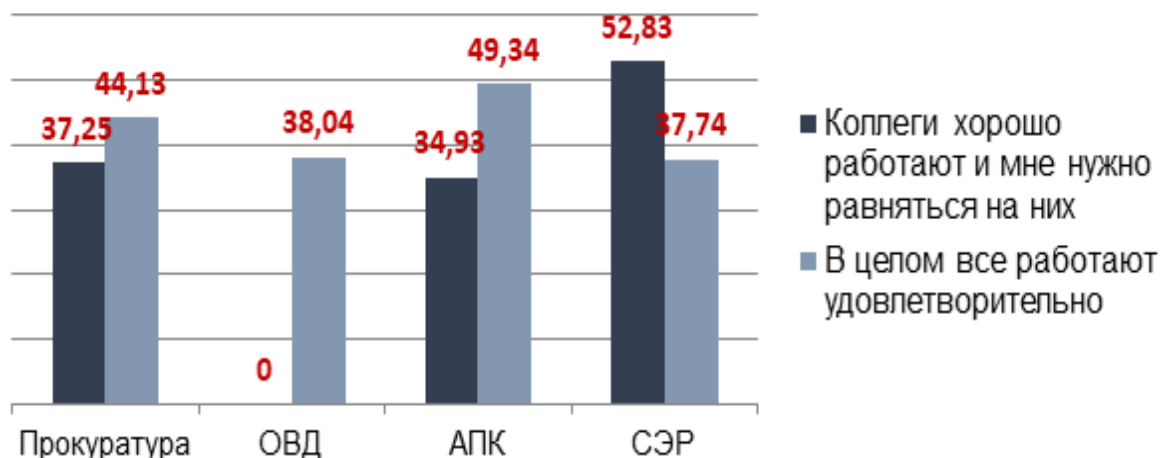
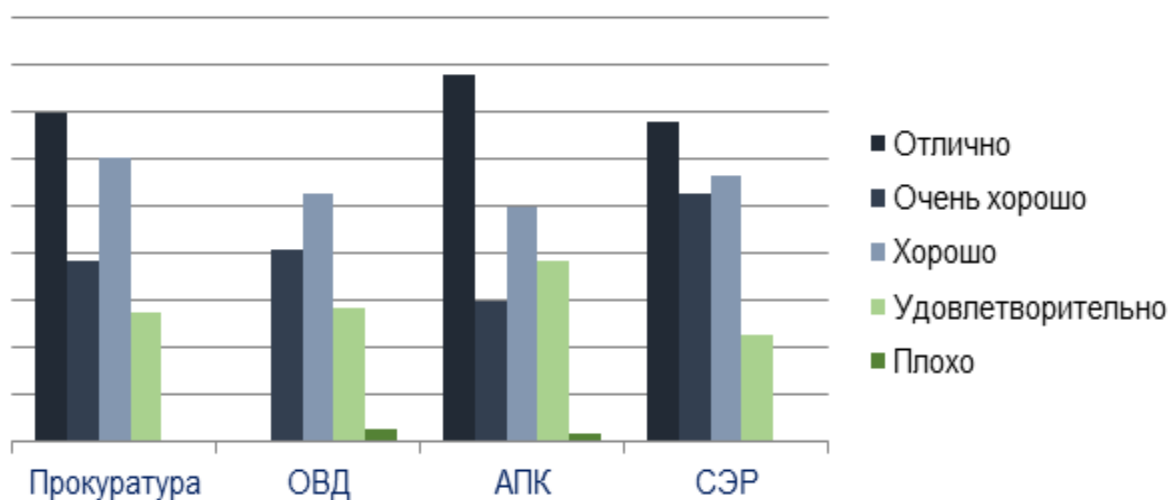


Диаграмма 10 – Честность и беспристрастность коллег (мнение сотрудников, %)



Сотрудниками правоохранительных органов, в качестве основных недостатков в работе подразделения, были отмечены проблемы, связанные с оплатой труда (48,00%), материально-технической оснащенности (28,52%), социально-правовой защищенностью (24,08%) и другие, связанные с пробелами в управлении человеческими ресурсами. Коррупция в качестве недостатка была отмечена только 9,41% сотрудниками.

Таблица 1 – Основные проблемы в работе правоохранительных органов (мнение сотрудников, %)

Низкая зарплата	48,00
Слабость материально-технической базы	28,52
Недостаточная социально-правовая защищенность сотрудников	24,08
Слабость / отсутствие стимулов (моральных, материальных)	16,09
Слишком много функциональных обязанностей	17,99
Текучесть кадров. Недостатки в под боре кадров	16,71
Коррупция	9,41
Несоответствие/ нестабильность нормативных правовых актов, регулирующих деятельность правоохранительного органа	8,71
Низкий моральный уровень	7,56
Слабая зависимость карьерного продвижения от уровня образования, квалификации	9,93
Слабость / отсутствие зависимости карьерного продвижения от результатов работы	10,45
Другое	6,79

Относительно информированности

По результатам опроса населения выявлено, что граждане больше склонны верить информации (посты и комментарии к ним), публикуемой неофициальными источниками в социальных сетях («Реформа МВД РК: Диалог с общественностью», «Генеральная прокуратура РК: Общественное мнение», «Дежурный прокурор РК» на Facebook).

Респондент Н19: «Смотря кому принадлежат СМИ. В государственных всё супер, в соц. сетях всё плохо (и скорее объективно)».

Респондент Н539: «Часто, особенно когда их задерживают за нарушение закона».

Респондент Н2680: «Чаще о коррупционных скандалах, взяточниках, полицейском беспределе и т.д.»

Респондент Н2852: «Негативные новости отражаются только через социальные сети самими гражданами, ставшими свидетелями или жертвами. СМИ об этом сообщают только после большой огласки среди населения».

Респондент Н3474: «Не читаю СМИ, там все построено на лжи».

Респондент Н4141: «По разному, в интернете больше негатива, по ТВ все позитив».

В основном на таких ресурсах размещается информация о нарушениях законности, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов. Однако, фактов прояснения ситуации со стороны правоохранительных органов обнаружено мало.

Это способствует созданию и укреплению мнения о том, что проблемы граждан, связанные с правоохранительной деятельностью, не услышаны (игнорируются).

Отсюда сделаны выводы, что основными задачами правоохранительных органов выступают повышение качества услуг и своевременное предоставление полной и достоверной информации.

Условием разрешения этих задач является создание рабочего альянса – объединения всех заинтересованных стороны (индивид, общество и государство) в целях удовлетворения потребности общества в безопасности, а также влияния на результативность деятельности правоохранительных органов и поведение индивидуумов посредством установленных правил.

Особенностью такого альянса должно быть то, что процесс взаимоотношений четко согласован, и гражданин и сотрудник правоохранительного органа услышан и чувствует себя услышанным.

Принципы рабочего альянса:

- 1) законность;
- 2) баланс интересов человека, общества и государства, их взаимная ответственность (с учетом приоритетности прав и свобод человека);
- 3) информированность сторон;
- 4) взаимная согласованность действий участников альянса с четким разграничением полномочий;
- 5) единство, взаимосвязь и сбалансированность используемых ресурсов и методов, оперативное изменение их приоритетности в зависимости от развития ситуации;
- 6) приоритетность предупредительно-профилактических мер;
- 7) своевременность и адекватность мер восстановления справедливости масштабам и характеру возникшей критической ситуации.

Более детально, предлагаются следующие меры:

I. Организационно-управленческие меры

1. Улучшение качества повседневного взаимодействия между сотрудниками и гражданами путем принятия следующих мер:

- Определение каждого типа возможных контактов между правоохранительным органом и населением.
- Разработка алгоритмов поведения, которого население должно по праву ожидать при каждом типе контактов с сотрудником правоохранительного органа с использованием современных средств коммуникаций. С предварительной оценкой, основанной на SMART⁹

⁹ Specific – конкретность, Measurable – измеримость, Achievable – достижимость, Relevant – уместность, Timely – своевременность)

Здесь следует отметить, что Агентство по противодействию коррупции РК уже активно использует наиболее популярные соцсети. Более подробно ознакомит с данным опытом Данияр Бигаидаров.

- Проведение соответствующего обучения сотрудников и осуществление контроля над ними.
- Регулярный анализ результатов применения алгоритмов с использованием модели обратной связи¹⁰.

Здесь следует отметить, что уже при содействии ОБСЕ Министерством внутренних дел запущен пилотный проект сервисной полиции в Карагандинской области, в рамках которого проводятся обучающие курсы. Более подробно об этом проекте расскажет Эльмира Хисамутдинова.

2. Критерии оценки эффективности правоохранительных органов должны включать количественные (данные статистики) и качественные показатели, основанные на формальных и не формальных методах.

Формальными методами выявления общественного мнения могут быть результаты официальных и независимых опросов населения и потерпевших, госорганов и общественных институтов на республиканском и на локальном уровне (Опыт США и Канады).

Неформальными методами выявления общественного мнения могут быть:

- результаты надзора и контроля уполномоченных государственных органов и контроля гражданских институтов;
- отчеты уполномоченного по правам человека и доклады НПО международного и национального уровня;
- статистика обращений граждан в правоохранительный орган, с обратной связью;
- состояние законности и уровень коррупции в правоохранительных органах;
- соотношение количества сотрудников правоохранительных органов с численностью населения на обслуживаемом участке;
- количество и качество частных охранных и консалтинговых услуг в правоохранной сфере;
- соотношение расходов на правоохранительный орган с размерами предотвращенного или возмещенного ущерба;
- снижение количества правонарушений при заданном бюджете.

3. В рамках управления человеческими ресурсами в правоохранительных органах, помимо уже отмеченных, необходимы:

- систематическая проверка психо-эмоционального состояния сотрудников правоохранительных органов;
- виденаблюдение действий сотрудников правоохранительных органов при контактах с гражданами, как это уже практикуется в работе полиции;

¹⁰ AIDA Feedback Model – Action – действия (описание увиденных действий), Impact – влияние (объяснение влияний этих действий на результат), Desired Behaviour (описание ожиданий), Agree – соглашение (договоренность, что и как должно быть сделано).

- учет мнения местных жителей при аттестации и назначении территориальных сотрудников правоохранительных органов (Опыт США).

II. Информационно-просветительские меры

1. Информирование населения каждым правоохранительным органом о результатах работы с использованием всех доступных средств коммуникации.

При этом информирование должно быть основано на:

- критериях-результатах – фиксированных объективно существующих итогов конкретной деятельности правоохранительного органа (статистические показатели правонарушений, результаты: исследований удовлетворенности граждан работой правоохранительных органов и восприятия населением собственной безопасности; опросов потерпевших; опросов представителей других государственных органов, на локальном уровне взаимодействующих с правоохранительными органами; обобщений обращений граждан и публикаций в СМИ и социальных сетях; анализа протестов (демонстрации);

- критериях-объяснительных – доведение до сведения населения причин появления тех или иных результатов работы (сотрудничество с определенными социальными группами, неформальное посредничество в конфликтах, оперативность реагирования на вызовы, количество раскрытых преступлений, правонарушения личного состава, состояние служебного транспорта, текучесть кадров и иные).

2. Разъяснение в короткий срок (не более суток) сложившейся ситуации посредством СМИ, включая социальные сети. Более того, информировать население о результатах служебного расследования случаев несвоевременного предоставления / не предоставления или предоставления недостоверной / неполной информации;

3. Организация возможности оставления отзывов и предложений всеми возможными способами («непосредственно на месте» посредством телефонов «горячей» линии, через QR код и др.) с размещением контактных данных в местах наиболее вероятного доступа к ним.

4. Работа с фокус-группами (граждане с ограниченными возможностями, многодетные матери, пенсионеры, школьники, студенты, жители населенного пункта и т.д.):

- обсуждение проблем с обязательной обратной связью;
- проведение занятий по правовой грамотности и профилактике правонарушений среди населения.

III. Финансовые меры

1. При формировании бюджета правоохранительных органов учитывать в смете расходы на организацию мероприятий по вовлечению населения в правоохранительную деятельность;

2. Регулярно пересматривать систему оплаты труда и пенсионного обеспечения сотрудников правоохранительных органов с учетом экономической ситуации в стране (инфляция, рост цен и пр).

Уважаемые участники форума!

Мы понимаем, что наши выводы и предложения могут быть дискуссионными.

Вместе с тем, считаем, что они могут содействовать правоохранительным органам в поиске путей непрерывного улучшения своей деятельности.

Базовым в этом процессе должно быть то, что каждый гражданин, включая сотрудника правоохранительного органа должен быть услышан и чувствовать себя услышанным.

Благодарю за внимание!