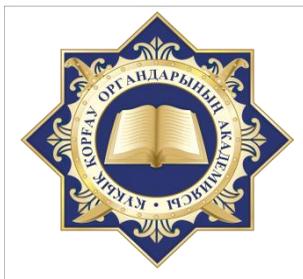


**АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**



**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ «НУЛЕВОЙ  
ТЕРПИМОСТИ» К ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В ОБЩЕСТВЕ**

*Научно-практическое пособие*

**АСТАНА 2018**

**УДК 343**  
**ББК 67.408**  
**П78**

**Рецензенты:** доктор юридических наук **Турецкий Н.Н.**;  
старший помощник Генерального Прокурора  
Республики Казахстан **Чорманов А.Т.**

**Коллектив авторов:** введение, заключение – Исаева С.Н.; раздел 1 – Сейсембаева Г.Б., Кожамбердиева А.С., Мухамеджанов Е.Т.; раздел 2 – Исаева С.Н., Кожамбердиева А.С., Сейсембаева Г.Б., Мукатаев Т.М., Завотпаева А.Т.; раздел 3 – Бакимбаева А.Ж., Леонов Д.Н.; раздел 4 – Авенов Т.К.

**П78 Проблемы формирования «нулевой терпимости» к правонарушениям в обществе:** Научно-практическое пособие / Коллектив авторов. – Астана: Академия правоохранительных органов, 2018. – 149 с.

**ISBN 978-601-7969-11-0**

В пособии представлен анализ текущей ситуации в сфере борьбы с правонарушениями, в том числе мелкими, изучены проблемы формирования «нулевой терпимости» в казахстанском обществе, предложены меры по повышению эффективности политики формирования атмосферы нетерпимости к правонарушениям и беспорядкам.

В ходе исследования выработана авторская редакция определения «нулевой терпимости», изучен передовой опыт зарубежных стран, статистические данные, проведен факторный и экспертный анализ проблем формирования «нулевой терпимости» и др.

Издание предназначено для сотрудников аналитических подразделений правоохранительных органов, научных работников, а также преподавателей, магистрантов и докторантов вузов, в том числе ведомственных.

**УДК 343**  
**ББК 67.408**

*Рекомендовано к опубликованию решением Ученого совета  
Академии правоохранительных органов  
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.*

**ISBN 978-601-7969-11-0**

© Коллектив авторов, 2018  
© Академия правоохранительных органов при ГП РК, 2018

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение .....</b>	<b>4</b>
<b>Раздел 1. История формирования «нулевой терпимости» .....</b>	<b>8</b>
1.1. Определение понятия «нулевая терпимость» и ее значение в профилактике преступности.....	8
1.2. Положительный зарубежный опыт формирования и реализации «нулевой терпимости».....	22
<b>Раздел 2. Реализация принципа «нулевой терпимости» в Казахстане.....</b>	<b>32</b>
2.1. Анализ текущей ситуации общественного порядка в стране и судебно-административной практики правонарушений, определяющих индикатор формирования «нулевой терпимости» в обществе .....	32
2.2. Анализ деятельности местной полицейской службы в обеспечении принципа «нулевой терпимости» .....	47
2.3. Деятельность местных исполнительных органов и средств массовой информации по формированию «нулевой терпимости» к правонарушениям в обществе .....	61
2.4. Роль общественных формирований в реализации принципа «нулевой терпимости» .....	68
<b>Раздел 3. Факторный анализ «нулевой терпимости» в обществе .....</b>	<b>105</b>
3.1. SWOT-анализ нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность субъектов, влияющих на формирование «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям .....	105
3.2. SWOT-анализ социально-экономических факторов, влияющих на формирование «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям. ....	123
<b>Раздел 4. Экспертный анализ проблем формирования «нулевой терпимости» с применением метода Дельфи .....</b>	<b>132</b>
<b>Заключение .....</b>	<b>147</b>

## ВВЕДЕНИЕ

С целью снижения уровня преступности в стране и повышения общественной безопасности в Казахстане с 2012 года активно реализуется политика по внедрению в обществе атмосферы нетерпимости к мелким правонарушениям.

Предлагается применять принцип «нулевой терпимости» к мелким, но наиболее часто совершаемым правонарушениям, таким как хулиганство, курение и распитие алкоголя в общественных местах, выброс мусора в неполюженном месте и т.д.

В связи с этой внутренней политикой государства ведется работа сразу по двум направлениям: первое – акцентирование работы органов правопорядка на профилактике и противодействии подобным мелким правонарушениям; второе – привлечение к этой работе общественности с помощью различных проектов и совместных мероприятий.

Реализация в Казахстане курса на формирование в обществе «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям берет начало в Послании президента страны Н. Назарбаева «Стратегия «Казахстан – 2050: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года. В своем выступлении Президент призвал не мириться даже с самыми малыми правонарушениями, хулиганством, бескультурьем, так как это нарушает общественный покой и снижает качество жизни.

Данное обращение стало импульсом для изменения подходов в профилактике и борьбе с преступностью в Казахстане. Органы правопорядка ориентированы на выявление и предотвращение мелких правонарушений, что должно снизить общий уровень преступности в стране.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года главным приоритетом правоохранительной деятельности является неукоснительное следование принципу «нулевой терпимости (толерантности)» к правонарушениям<sup>1</sup>. В Указе Президента Республики Казахстан «О Концепции по вхождению Казахстана в число 30 самых развитых государств мира»

---

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» от 24 августа 2009 года № 858.

отмечено, что совершенствование правоохранительной системы будет направлено на исключение всех форм противоправного поведения, формирование «нулевой терпимости» общества к правонарушениям, обеспечение верховенства закона и повышение уровня доверия населения<sup>1</sup>.

Таким образом, реализация принципа «нулевой терпимости» к правонарушением является стратегической задачей.

Вместе с тем в настоящее время не сформирована эффективная общегосударственная система профилактики правонарушений с реальной опорой на население и институты гражданского общества. Не в полной мере используется профилактический потенциал общественных формирований правоохранительной направленности.

При реализации принципа «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям государственные органы сталкиваются со множеством барьеров, преодоление которых требует значительных усилий и ресурсов. Как правило, эти барьеры обусловлены особенностями социального, культурного, экономического развития казахстанского общества.

Одна из серьезнейших проблем – недостаточный уровень правовой культуры населения. Формирование правовой грамотности казахстанцев, соблюдение и умение применять требования законодательства, совершенствование индивидуального уровня ответственности должны занять значимое место в государственной политике при построении гражданского общества.

Государственные структуры, ответственные за реализацию политики в указанном направлении, не всегда осознают и учитывают роль этих факторов в общественной жизни, в связи с чем реализация предпринимаемых мер не приводит к ощутимым результатам.

Поэтому полагаем, что необходимо «перестроить» сформировавшиеся за советский период устои, считаясь с менталитетом наших граждан, в том числе путем совершенствования действующего законодательства.

Позволим себе согласиться с мнением А.С. Ахметова, который отмечает, что «для формирования правовой культуры необходимо

---

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции по вхождению Казахстана в число 30 самых развитых государств мира» от 17 января 2014 года.

законодательство, которое реально «работает» и отвечает требованиям гражданского общества. Следовательно, большая ответственность, как правовая, так и моральная, ложится на тех, кто создает эти законы, ведь они должны быть легитимными, прозрачными, не противоречащими принципам нравственности и отражать права и свободы индивида. Нормы права должны быть созданы для человека, для его развития и соответствовать культурным ценностям, таким как справедливость, свобода, истина и пр.»<sup>1</sup>.

Также им отмечается, что «...правовая система выступает как особая разновидность общественной (социальной) системы, которая возникает, развивается через связь с экономической и политической системой общества, ее духовной и культурной сферой»<sup>2</sup>. По нашему мнению, правовая система отличается двумя аспектами: во-первых, она обусловлена экономическими, политическими и иными факторами общественной жизни; во-вторых, правовая система довольно активно влияет на экономику, политику, культуру, т.е. практически на все сферы общественной жизни. Данное влияние будет иметь положительный эффект, если право, юридическая практика выражаются в полном соответствии с законодательством и служат полному удовлетворению интересов и потребностей граждан. Негативным моментом этого воздействия могут выступать, например, возникающие противоречия в законодательстве, а это в свою очередь, приведет к конфликтам в процессе реализации права.

Исследование, проведенное Межведомственным научно-исследовательским институтом Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан по данной проблематике ввиду назревшей необходимости приобретает особую актуальность и новизну.

Цель исследования – разработка мер повышения эффективности политики по формированию атмосферы нетерпимости к право-

---

<sup>1</sup> Ахметов А.С. Роль правовой культуры в процессе реализации прав и свобод человека и гражданина на примере Российской Федерации и Республики Казахстан // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014. – С. 38-39.

<sup>2</sup> Ахметов А.С. Правовая культура в условиях становления гражданского общества // Известия Омского государственного университета. Серия «Право». – 2015. – № 3(44). – С. 40.

нарушениям и беспорядкам; разработка предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование системы профилактики правонарушений.

В ходе исследования:

- изучены вопросы развития концептуальных подходов к организации государственной системы профилактики;

- проанализировано современное состояние нормативного правового обеспечения в области профилактики правонарушений, выявлены закономерности его развития;

- исследованы принципы организации современной государственной системы профилактики правонарушений в Казахстане, основные направления и формы профилактической деятельности;

- проанализирован зарубежный опыт в сфере формирования «нулевой терпимости» к правонарушениям в обществе

- определены приоритетные направления развития современной системы профилактики правонарушений в Казахстане с учетом отечественного и зарубежного опыта.

## РАЗДЕЛ 1. ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ»

### 1.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «НУЛЕВАЯ ТЕРПИМОСТЬ» И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ В ПРОФИЛАКТИКЕ ПРЕСТУПНОСТИ

Ученые и мыслители еще на заре развития человечества начали задумываться о проблемах установления контроля за поведением людей. Идеи о необходимости предупреждения преступлений волновали философов Древней Греции, сделавших первый шаг в исследованиях предупредительной деятельности государства и закона.

В трактате Платона «О законах» встречается целый ряд важнейших уголовно-политических идей. Он аргументированно высказывается за предупреждение преступлений, полагая, что законодателю необходимо так составлять законы, чтобы отвращать от преступления тех, которые могут сделаться преступниками; и рассматривает карательные меры как дополнительные к предупредительным<sup>1</sup>.

Древнегреческий философ Аристотель считал, что одними предписаниями совершенно невозможно направить массу к добру. По его мнению, большинство людей воздерживается от дурных проступков не из высших побуждений, а из страха перед наказанием, они повинуются необходимости и карам больше, чем советам и голосу чести. Побуждениями высшего порядка руководствуются лишь немногие избранные и поэтому жизнь общества должна сопровождаться энергичными угрозами наказанием за проступки, потому что большинство склонно предпочитать свои выгоды и удовольствия общему благу<sup>2</sup>.

Во второй половине XV века в законодательстве русского государства появились нормы, непосредственно направленные на предупреждение правонарушений. Грамотой Великого князя всея Руси 1478 года с целью предупреждения правонарушений были введены ограничения на выезды из сел, особенно в праздники: «кто к

---

<sup>1</sup> См.: Платон. Законы // Платон. Соч. в 3 т. – М., 1972. Т.3. Ч.2. С. 219.

<sup>2</sup> Гладырь Ю. Ф. Система предупреждения преступлений: история развития и современное состояние: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2005 // <http://www.dslib.net/kriminal-pravo/sistema-preduprezhdenija>.

...людям на пир или в братчину или в праздник придет пить незваным, и случится от этого какая-нибудь смерть и телесное повреждение, велю принять решение без суда и без опросов к тому, кто к тем людям на пир или в братчину или в праздник прийти ослушается...быть ему наказанным»<sup>1</sup>.

О профилактике правонарушений как особом направлении стали говорить в годы правления Екатерины II.

Идее, высказанной Монтескье в его работе «Дух законов», что лучше предупреждать правонарушение, чем карать за него, Екатерина II стремилась следовать в своем Наказе (1767 год). Руководствуясь при написании Наказа работами Монтескье и Беккариа, она говорила, что любовь к Отечеству, стыд, а также страх позора могут удерживать людей от множества преступлений; самое большое наказание для человека может изболечение в его проступке; следует стараться скорей предупреждать преступление, чем его наказывать; следует скорей вселить в граждан мудрыми законами желание соблюдать законы, чем запугивать казнями.

В 1802 году император Александр I создает министерства, в том числе министерство внутренних дел, на которое в числе прочих функций было возложена и профилактика правонарушений.

Мерами предупреждения правонарушений являлись: полицейский арест; полицейский надзор; полицейская высылка в связи с воспрещением жить в определенных местах; полицейское ограничение права владения и пользования опасными предметами и вредными веществами.

В 1832 году, в правление Николая I, был принят Устав о предупреждении и пресечении преступлений, который вошел в Свод законов Российской империи. В нем подробно рассматривались правовые основы организации системы предупреждения преступлений Российской империи и устанавливались права и обязанности специальных субъектов профилактики. В Уставе были определены общие принципы и меры предупреждения правонарушений. Статьи Устава содержали нормы, не только запрещающие различные вы-

---

<sup>1</sup> Емельянов В.М. История профилактики правонарушений в России в дореволюционный период // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2015. Т.13. С. 2376-2380 // <http://e-koncept.ru/2015/85476.htm>.

сказывания и определенное поведение, но и требовали от властей, духовенства, полиции пресекать и не допускать правонарушения.

В Казахстане на протяжении столетий господствовало обычное право, которое было тесно переплетено со всей социально-экономической и политической жизнью кочевого общества.

Источниками обычного права казахов XV-XVIII вв. являлись правовой обычай (*адат, заң*); судебный прецедент (*бидін билігі*); положения съездов *биев (ереже)*.

В истории казахского права ханского периода XV-XIX вв. наиболее известен законодательный памятник – «Жеті Жарғы» («Семь уложений»), который фактически являлся Конституцией, регулировавший правовые отношения в государстве.

«Жеті Жарғы» содержал нормы административного, уголовного, гражданского права, а также положения о налогах, религиозных воззрениях, то есть им охватывались все стороны жизни казахского общества.

Верховная власть по «Жеті Жарғы» была сосредоточена в руках хана, который являлся верховным судьей. Он судил и наказывал за преступления и проступки, разбирал иски, устанавливал порядок налогообложения. «Жеті Жарғы» узаконивал различные сборы в пользу хана и биев. Однако хан не был единственным носителем власти. Ему, верховному сюзеру, приходилось делить ее с султанами и биями, сосредоточившими в своих руках власть над родовыми объединениями. Управление общегосударственными делами осуществлялось посредством совокупной деятельности составляющих господствующую группу феодалов. Так, одним из пунктов уточнялся порядок управления ханством султанами родоплеменными старейшинами. Хан, султаны и бии ежегодно собирались осенью в одно место, среди степи, для рассуждения о делах народных (ст.31)<sup>1</sup>.

По казахскому обычному праву «все наказания проводятся вне кибитки и при народе». Это делалось в целях устрашения, чтобы другим не было повадно заниматься неблагоприятными делами<sup>2</sup>.

Таким образом, на основе анализа обычного права казахского ханства можно сделать вывод о том, что проводимые наказания

---

<sup>1</sup> <http://www.tarih-begalinka.kz/ru/timetravel/page3244>.

<sup>2</sup> <http://studfiles.net/preview/5133372>.

при народе, прилюдно являлись своего рода профилактикой правонарушений и преступлений.

В современном Казахстане понятие «нулевая терпимость» – относительно новая для казахстанского права категория, которая нуждается в разъяснении.

Термин «нулевая терпимость», «нулевая толерантность», является дословным переводом выражения «zero tolerance» (англ.). В широком смысле слова «нулевая терпимость» обозначает крайнюю форму нетерпимости к явлению, проблеме, отсутствие толерантности к чему-либо или к кому-либо.

Изначально в научной литературе и официальных документах под «нулевой терпимостью» понималась тактика пристрастного отношения правоохранительных органов к участникам потенциально преступных группировок, предполагающая назначение максимально возможных по закону ограничений и санкций даже за незначительные правонарушения или проступки. Однако в дальнейшем эта концепция стала пониматься расширенно и означать, что определенные действия абсолютно не будут допускаться ни при каких обстоятельствах<sup>1</sup>.

В Терминологическом словаре по Посланию Президента РК «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» дается следующее определение понятия «нулевая терпимость»: «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»<sup>2</sup>.

В Казахстане до 2010 года профилактическая работа проводилась каждым государственным органом и ведомством в рамках стоящих перед ними задач.

В 2010 году с целью установления единой государственной политики в области профилактики правонарушений впервые был принят Закон «О профилактике правонарушений».

---

<sup>1</sup> Сысоев А.М. Стратегия «нулевой терпимости» в уголовной и пенитенциарной политике США // Научно-практический журнал «Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института». – 2014. – № 1. – С. 100.

<sup>2</sup> <https://strategy2050.kz>.

В соответствии с данным Законом местные представительные и исполнительные органы разрабатывают, утверждают и реализовывают региональные программные документы в области профилактики правонарушений, рассматривают отчеты об их исполнении.

Однако отраслевые и региональные программы были приняты после издания в августе 2010 года Указа Главы государства «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан», где была отмечена значимость профилактики правонарушений как условия повышения правосознания и привития гражданам правопослушного поведения.

О принципе «нулевой терпимости» к правонарушениям было сказано в 2012 году Президентом страны Н.А. Назарбаевым в Послании «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства»: «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»<sup>1</sup>.

Свое продолжение данный принцип нашел в Программе Президента Республики Казахстан 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 «нулевая терпимость» к мелким правонарушениям<sup>2</sup>.

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 об административных правонарушениях 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.

Мелкие правонарушения являются важным фактором общественной безопасности. С мелкими правонарушениями в своей повседневной жизни сталкивается абсолютное большинство жителей страны, чаще всего с курением и выбросом мусора в неустановленных местах.

В 2014 году ответственность предусматривалось за мелкие правонарушения в 11 статьях Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан. В настоящее время в КоАП РК ответственность за них предусмотрена в следующих 23 статьях,

---

<sup>1</sup> Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года.

<sup>2</sup> План нации – 100 конкретных шагов: Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года.

которые определяют в качестве индикаторов проводимой работы в рамках реализации принципа «нулевой терпимости»:

1. Противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений (ст.73).
2. Допущение нахождения несовершеннолетних в развлекательных заведениях в ночное время (ст.132).
3. Нарушение требований законодательства Республики Казахстан по реализации алкогольной продукции (ст.200).
4. Торговля в неустановленных местах (ст.204).
5. Нарушение правил содержания и защиты зеленых насаждений (ст.386).
6. Нарушение правил содержания и выгула собак и кошек, правил отлова и уничтожения бродячих собак и кошек (ст. 408).
7. Мелкое хулиганство (ст.434).
8. Хулиганство, совершенное несовершеннолетним (ст.435).
9. Стрельба из огнестрельного, газового, пневматического оружия, запуск пиротехнических веществ и изделий с их применением в населенных пунктах (ст.436).
10. Нарушение тишины (ст.437).
11. Распитие алкогольных напитков или появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 440);
12. Нарушение запрета потребления табачных изделий в отдельных общественных местах (ст.441);
13. Нахождение в ночное время несовершеннолетних в развлекательных заведениях или вне жилища без сопровождения законных представителей (ст.442).
14. Нарушение правил охраны и использования памятников истории и культуры (ст.447).
15. Вандализм несовершеннолетних (ст.448).
16. Приставание в общественных местах (ст.449).
17. Нарушение правил благоустройства территорий городов и населенных пунктов, а также разрушение объектов инфраструктуры, уничтожение и повреждение зеленых насаждений города и населенных пунктов (ст.505).
18. Превышение водителями транспортных средств установленной скорости движения (ст. 592).
19. Несоблюдение правил пользования ремнями безопасности при движении на транспортных средствах (ч. 1 ст.593).

20. Непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения (ст.600).

21. Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, а равно передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения (ст.608).

22. Нарушение правил движения пешеходами и иными участниками дорожного движения (ст.615).

23. Нарушение иных требований, предъявляемых к участникам дорожного движения (ст.620).

Согласно статистике, количество административных нарушений составило в 2013 году 1 млн. 342 тыс., в 2014 году – 1 млн. 504 тыс. правонарушений (по 21 составу), в 2015 году – 1 млн. 961 тыс., а в 2016 году – 1 млн. 858 тыс. правонарушений (по 23 составам). Как видим, количество мелких правонарушений увеличивается из года в год, за исключением 2016 года, когда наблюдалось незначительное снижение.

В то же время приведенные цифры не могут быть окончательным индикатором уровня формирования «нулевой терпимости» в обществе. Так, рост количества зарегистрированных правонарушений может быть лишь следствием начала очередной кампании борьбы с окурками или загрязнением прилегающей территории, или мелким хулиганством, когда число находящихся в фокусе правонарушений растет, а количество других соответственно снижается.

В целях реализации Послания МВД последовательно принимало Планы организационных и практических мероприятий по обеспечению принципа «нулевой терпимости» к беспорядкам и правонарушениям на 2014, 2015-2016 годы. Планы согласовывались с заинтересованными госорганами (*МОН, МЗ, МТuСЗ, МКuИ*). В 2013-2014 годы Министерством культуры и информации был разработан Медиа-план по формированию принципа «нулевой терпимости» и положительного имиджа сотрудников правоохранительных органов.

В рамках реализации Плана организационных и практических мероприятий по обеспечению принципа «нулевой терпимости» к беспорядку и правонарушениям на 2015-2016 годы МВД проводил-

ся мониторинг результатов работы органов внутренних дел по выявлению мелких правонарушений.

Так, за 2016 год сотрудниками полиции выявлено **свыше 3 млн. 560 тыс.** (-4,7% с 3,7 млн. в 2015 году) правонарушений, в том числе:

– по ст. 408 (нарушение правил содержания и выгула собак и кошек) свыше **50,8 тыс.** правонарушений (в 2015 году – 41,6 тыс., рост на 22,1%);

– по ст. 440 (распитие алкогольных напитков или появление в общественных местах в состоянии опьянения) свыше **193,6 тыс.** правонарушений (в 2015 году – 187,3 тыс., рост на 3,3%);

– по ст. 441 (нарушение запрета курения в неустановленном месте) более **121,5 тыс.** (в 2015 году – 116,7 тыс., рост на 4,1%);

– по ст. 434 (мелкое хулиганство) более **65,1 тыс.** фактов (в 2015 году – 72,7 тыс.);

– по ст. 505 (нарушение правил благоустройства территорий городов и населенных пунктов) около **142,1 тыс.** правонарушений (в 2015 году – 126,2 тыс., рост на 12,6%).

Кроме того, подразделениями дорожно-патрульной полиции выявлено свыше **2,4 млн.** нарушений Правил дорожного движения, в том числе за превышение скорости около **248,1 тыс.** (ст.592 КоАП), за несоблюдение правил остановок и пользование ремнями безопасности – более **426,4 тыс.** (ст.593 КоАП), пользование водителями при управлении транспортным средством мобильными телефонами – свыше **272,5 тыс.** (ст.591 КоАП), непредоставление преимущества в движении пешеходам – более **53,9 тыс.** (ст.600 КоАП). Задержано свыше **35,3 тыс.** водителей, находящихся в состоянии алкогольного опьянения. Оштрафовано свыше **183,2 тыс.** пешеходов, лишены права управления более **48,8 тыс.** водителей. Подвергнуто административному аресту за нарушения ПДД **4,8 тыс.** правонарушителей.

В целом органами внутренних дел вынесено свыше **2,7 млн.** (76%) постановлений о наложении штрафов на общую сумму более **26 млрд. 301 млн. тенге.** Взыскано свыше **14 млрд. 497 млн. тенге.** В настоящее время в целях профилактики правонарушений и стабилизации преступности МВД реализовывается Комплексный план профилактики правонарушений на 2017-2019 годы, одобрен-

ный Решением Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при Правительстве Республики Казахстан.

Исходя из вышеизложенного, предлагаем рассматривать понятие «нулевая терпимость» с трех точек зрения.

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»<sup>1</sup>.

Во-вторых, это соответствующая отрицательная реакция отдельно взятого гражданина, в целом общества, государственных, в том числе правоохранительных органов на антиобщественное или противоправное деяние.

При этом хотелось бы подчеркнуть, что 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 будет влечь 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 Кодексе об административных правонарушениях. 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 РК) в случае их несвое-

---

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений»: Комментарий / Под ред. Заслуженного деятеля РК, д-ра. юрид. наук, проф. И.И. Рогова. – Алматы, 2011. С.5.

временного выявления и пресечения могут служить предпосылкой для совершения убийства (ст. 99 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 РК) 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 РК) и мелкое хулиганство (ст. 434 КоАП РК).

Причинами транспортных уголовных правонарушений зачастую становятся такие административные правонарушения, как превышение водителями транспортных средств установленной скорости движения (ст. 592 КоАП РК), непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения (ст. 600 КоАП РК), нарушение правил движения пешеходами и иными участниками дорожного движения (ст. 615 КоАП РК) 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 года, профилактика правонарушений – это 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 дают ученые из 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<sup>1</sup>.

Д.С. Чукмаитов под предупреждением преступлений понимает сферу социальной деятельности по разработке и осуществлению мер, отвращающих от преступления<sup>2</sup>.

А.Х. Миндагулов выделяет несколько видов профилактики: общесоциальная (общественная) профилактика, специальная (криминологическая), общая, индивидуальная, правовая, моральная, оперативная (непосредственная), ранняя профилактика<sup>3</sup>.

Хотелось бы подробнее остановиться на понятии «моральная профилактика», которая, по мнению А.Х. 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»<sup>4</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку: Научно-исследовательская работа. – Астана: ОФ «ЦСПИ «Стратегия». – Астана, 2015. С. 35.

<sup>2</sup> Чукмаитов Д.С. Предупреждение преступности (тезисы лекций). – Алматы, 1998. С. 6.

<sup>3</sup> Миндагулов А.Х. Профилактика преступлений: Учебник. – Алматы: NAS, 2005. С. 45.

<sup>4</sup> Там же. С.46.

устранение причин и условий, способствующих поведению, которое противоречит социальным нормам<sup>1</sup>.

Исходя из вышесказанного, с этой точки зрения, **«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 юридическая ответственность.**

2. Кодекс об административных правонарушениях 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 неположенном месте (ст. 615 КоАП РК). Более того, зачастую сотрудники дорожной полиции не обращают внимания на такие правонарушения, хотя они создают реальную угрозу ДТП.

На наш взгляд, неукоснительное соблюдение подобных норм КоАП гражданами, а также соответствующая реакция сотрудников правоохранительных органов в случае их нарушения 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 право-

---

<sup>1</sup> Там же. С. 16-17.

сознания 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 правоохранные 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»<sup>1</sup>.

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 выделить два определения принципа «нулевой терпимости»: 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**

---

<sup>1</sup> Зудин В.Ф. Криминалистическая профилактика преступлений (концепция, принципы, средства реализации). – Воронеж, 1995. С. 16-17.

**и устранение последствий названных проявлений с целью предотвращения более тяжких деяний, за которые предусмотрена юридическая 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.**

## **1.2. ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ»**

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 проявлений.

Уильям Браттон и Рудольф Джулиани, ставший мэром Нью-Йорка в 1994 году, объявили борьбу с такими мелкими нарушениями, как граффити, безбилетный проезд в метро, попрошайничество, драки резиновыми дубинками и т.п. То, на что раньше не обращали

особого внимания, стало неприемлемым. Несмотря на критику и насмешки, Джулиани последовательно боролся с «разбитыми окнами», в результате количество преступлений в городе сократилось с 2200 до 1000 в год, а жители получили более чистый и безопасный город, а также уверенность в способности полиции справляться не только с мелкими правонарушениями, но и с тяжкими преступлениями<sup>1</sup>.

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.

Изучив американский опыт, можно выделить следующие приоритеты борьбы с преступностью:

1) применение мер социально-экономического характера, связанных с созданием условий для стимулирования деловой активности, увеличением размера социальных выплат и общим повышением благосостояния населения;

2) усиление материально-технического оснащения правоохранительных органов. Так, в США при расследовании убийств широко применяется анализ ДНК, который требует больших финансовых затрат, но является очень эффективным;

3) неукоснительное проведение в жизнь принципа неотвратимости ответственности. Речь идет обо всех нарушениях закона – уголовных преступлениях и административных правонарушениях.

---

<sup>1</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/Теория\\_разбитых\\_окон](https://ru.wikipedia.org/wiki/Теория_разбитых_окон).

И не имеет значения, нарушил ли гражданин запрет на курение в общественном месте или совершил грабеж, полиция должна реагировать одинаково. Так, в США за последние годы резко сократилось количество приговоров к смертной казни, в качестве альтернативы которой применяется пожизненное лишение свободы. В США, если полицейский не реагирует на мелкое правонарушение, это считается как неисполнение им своих функциональных обязанностей со всеми вытекающими для него последствиями.

Американские криминологи считают, что успех в борьбе с преступностью достигнут благодаря тактике, сочетающей жесткую атаку на серьезные преступления с массовой кампанией профилактического и просветительского характера. При этом именно бескомпромиссная реакция государства на даже самые мелкие правонарушения является мощным профилактическим средством, поскольку укрепляется дисциплина в обществе<sup>1</sup>.

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

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.

Особый интерес представляет опыт Швеции, где парламентом страны в 1997 году была принята концепция нулевой смертности VisionZero. Была объявлена «нулевая терпимость» к смертям в результате дорожно-транспортных происшествий. Шведы подошли к решению проблемы аварийности комплексно. Речь шла не только об ограничении разрешенной скорости в населенных пунктах до 30 и 50 км/ч, но и о строительстве безопасных дорог, оборудованных разделительными барьерами и пешеходными переходами, повышении безопасности автомобилей и защищенности велосипедистов, которых обязали ездить в шлеме. Если в 1997 году на шведских дорогах погибло более 500 человек, то за 15 лет эту цифру удалось

---

<sup>1</sup> Комментарий к Закону Республики Казахстан «О профилактике правонарушений». – Алматы: Издательство «NURPRESS», 2011. С.5.

снизить почти вдвое. И сейчас в Швеции показатель смертности в ДТП ниже, чем в целом по странам Евросоюза. В США уже заинтересовались шведским опытом. Например, план VisionZero в Нью-Йорке, помимо повышенного контроля за скоростным режимом, включал еще и снижение предельно допустимой скорости до 25 миль/ч (40 км/ч), против 30 миль/ч (48 км/ч) ранее<sup>1</sup>.

Также интересен опыт борьбы с мелкими правонарушениями в Сингапуре, где уровень преступности считается низким. Сингапур имеет репутацию чистого и зеленого города-сада. Тяжкие преступления в Сингапуре происходят редко, преобладают мелкие преступления, такие как кражи и подделка кредитных карт. Высокие показатели безопасности, культуры и чистоты обеспечиваются не только силами убеждения и пропаганды, но и наложением больших штрафов.

Так, мусорить на улицах в Сингапуре обходится дорого. При выбросе на землю бумажки или окурка предусмотрен штраф от 300 до 1000 долларов. В случае повторного нарушения сумма штрафа может возрасти до 2000 долларов.

За переход улицы в неполюженном месте предусмотрен штраф в размере 500 долларов.

С 1992 года в Сингапуре запрещены ввоз и употребление жевательной резинки. Штраф за нарушение составляет 500 сингапурских долларов. Жевательная резинка в Сингапуре разрешена лишь по рецепту врача, поэтому приобрести ее можно лишь в аптеке. Несоблюдение данной нормы влечет огромные штрафные санкции в отношении аптекарей. Это 3 тыс. долларов штрафа, лишение лицензии на право работы и двухлетнее тюремное заключение. Подобное отношение к жевательной резинке объясняется тем, что раньше выброшенная жевательная резинка прилипала к лентам дверей в метро, что мешало слаженной работе электропоездов.

За курение в неполюженных местах (*метро, лифты, общественные места*) налагается штраф в размере от 500 до 1 тыс. долларов. Курение разрешено на открытых местах и в специально отведенных зонах в ресторанах и помещениях.

Изучение зарубежного опыта профилактики правонарушений показывает, что в западных странах широко распространен про-

---

<sup>1</sup> [www.profile.ru](http://www.profile.ru).

граммный подход к этой деятельности. В целевых программах деятельность полиции минимизирована и в основном заключается в определении и решении текущих организационных вопросов. В то же время профилактические мероприятия проводятся с непосредственным участием граждан.

К наиболее популярным превентивным программам, которые доказали свою эффективность во многих странах мира (Великобритания, США, Канада, Германия, Индия, Австралия), можно отнести: «Соседский надзор», «Разбитые окна», «Остановим преступность», программы безопасности для отдельных социальных групп.

Особо хотелось бы отметить программу «Соседский присмотр» (*США, Великобритании, Германии, Австралии и др.*), суть которой заключается в активном взаимодействии сотрудников полиции с жильцами дома, участка.

Данная программа направлена на создание соседских организаций по надзору за состоянием общественного порядка на определенной территории. Такие программы ведут коммунальные сотрудники полиции. Их участие ограничивается организацией периодических совместных мероприятий.

Программа проводится по трем направлениям:

– объединение в группы или отряды граждан, проживающих в определенном районе, для ведения наблюдения за подозрительными лицами и информирования об этом полиции;

– маркировка имущества путем проставления специального номера (*например, почтового кода дома и квартиры или инициалов владельца*) для облегчения обнаружения имущества. Руководителям или старшим отрядов квартального наблюдения сотрудники полиции выдают наклейки для окон, предупреждающие преступников о том, что находящееся в доме имущество помечено;

– организация посещений полицейскими домовладельцев и жителей района и оказание консультативной помощи в обеспечении охраной квартир и домов.

Формальная сторона участия в программе «Соседский надзор» минимальна, главное – это желание способствовать созданию более безопасных условий жизни. Основная деятельность «соседей» – доведение любой информации криминального характера до сведения полиции. Иногда эта деятельность включает создание граждан-

ских дружин по патрулированию территории. Сегодня в США насчитывается более 100 тыс. таких организаций.

Аналогичная программа разработана в Великобритании, где финансирование и контроль за ее реализацией возложены на местные органы власти. Программа включает следующие элементы:

1. Рекомендации полиции домовладельцам и квартиросъемщикам о повышении безопасности жилищ, в том числе об использовании дверных замков и других технических средств, о маркировке имущества.

2. Подготовка анкет и проведение опросов жителей с целью выявления слабых звеньев в системе мер имущественной безопасности (вопросники включают пункты о правилах поведения и соблюдения безопасности жилья).

3. Участие общественности в работе комиссий по предупреждению преступности.

4. Пропаганда мероприятий программы.

Целью проекта является: повышение чувства безопасности и защищенности жителей у себя дома и в районе проживания, снижение страха перед преступностью; повышение социальной активности и уверенности жителей в возможности активно влиять на создание благоприятной среды проживания; создание прочной и открытой общины, порождающей чувство защищенности и уверенности. Снижение уровня преступности в районах деятельности «Соседского присмотра».

В рамках профилактики правонарушений среди молодежи и несовершеннолетних интерес представляют программы для школ и высших учебных заведений. Такие программы направлены на уменьшение количества факторов риска антисоциального поведения различных категорий учащихся. Главное в этих программах – установление тесного взаимодействия между учащимися, родителями и местными общинами. Кроме того, в таких программах предусматривается сведение к минимуму негативного поведения учащихся в стенах учебного заведения (в том числе употребления алкоголя, марихуаны, курения) и акцентирование внимания на учебной деятельности.

Кроме программ профилактики, представляют интерес практикующиеся в странах Запада и США организационно-правовые формы непосредственного участия населения в охране обществен-

ного порядка. К ним относятся добровольные полицейские организации, гражданские отряды патрулирования территории.

Добровольные полицейские организации, в отличие от регулярной профессиональной полиции, представляют собой организации, членами которых являются волонтеры, прошедшие предварительный отбор (на соответствие ряду требований, которые варьируются в различных регионах) и специальные образовательные полицейские курсы. Их деятельность основана на частичной занятости и не подразумевает оплаты труда. Эти организации осуществляют свою деятельность на основе нормативных правовых актов, которые регулируют дисциплинарные отношения, вопросы прохождения добровольной полицейской службы и выплаты материальных компенсаций и пенсионного обеспечения в случае получения травм или ранений во время дежурства. Каждый сотрудник добровольной полиции обладает всеми полномочиями и полной ответственности, как и регулярный полицейский<sup>1</sup>.

В Российской Федерации добровольное участие граждан в пресечении и предупреждении правонарушений предусмотрено Федеральным Законом Российской Федерации «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 2 апреля 2014 года, где устанавливаются принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, порядок создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, порядок и особенности деятельности внештатных сотрудников полиции, народных дружин, а также их правовой статус.

В частности, граждане, наряду с участием в мероприятиях по охране общественного порядка, вправе принимать участие в поиске лиц, пропавших без вести, наделены полномочиями участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка.

В целях стимулирования граждан, участвующих в обеспечении общественного порядка, народным дружинникам на государственном уровне предоставляются определенные льготы. Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут

---

<sup>1</sup> Головкина А., Потоцкий Н. Зарубежный опыт разработки программ профилактики правонарушений // <http://pandia.ru/text/78/094/83215.php>.

предоставлять дружинникам проездные билеты на все виды транспорта (за исключением такси).

Кроме того, по месту работы им предоставляется ежегодный дополнительный отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью до 10 дней.

Органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют меры социальной поддержки в виде личного страхования народных дружинников на период их участия в проводимых мероприятиях по охране общественного порядка путем заключения контракта между государством и страховой компанией сроком на 1 год на основании предоставленных списков граждан. Финансирование осуществляется за счет регионального государственного бюджета. Также устанавливают дополнительные льготы и компенсации для народных дружинников, гарантии правовой и социальной защиты членов их семей в случае гибели народного дружинника, используют иные формы их материальной заинтересованности и социальной защиты.

К примеру, ст. 11 Областного закона Ростовской области от 8 июля 2014 года «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Ростовской области» устанавливаются социальные гарантии, предусматривающие в случае гибели выплату семье пострадавшего лица и лицам, находящимся на его иждивении, денежной компенсации в размере 250 тыс. рублей, с последующим взысканием суммы с виновных лиц. При причинении тяжкого вреда здоровью – в размере 100 тыс. рублей, при причинении ущерба имуществу – возмещение стоимости ущерба.

В Республике Беларусь в крупных городах местными органами власти приняты Программы по борьбе с отдельными видами преступлений. В частности, в г. Полоцке была принята Программа по борьбе с кражами, ее целевое предназначение – вопросы профилактики краж всех форм собственности. В данной программе детально указаны мероприятия по противодействию кражам чужого имущества с активным взаимодействием с общественностью.

Также, интерес представляет опыт Японии, где уровень уличной преступности является одним из самых низких в мире. При этом на одного штатного сотрудника японской полиции в среднем приходится 550-560 граждан, что в 1,5-2 раза больше, чем в США, Германии и Франции. В Японии патрульно-постовая служба задер-

живает 60-65% нарушителей по горячим следам, часто на месте преступления.

Существует структура городских полицейских будок – «кобан» (переводится как «полицейская будка», а дословно и более точно – как «общающийся сторож»). Подразделения «кобан» – главное низовое звено структуры органов полиции Японии.

Подконтрольные «кобан» районы нарезаны так, что в любое место своего района полицейские по вызову могут прибыть из «будки» за две-три минуты. Оперативность реагирования обеспечивает японской полиции отличные показатели в раскрытии преступлений сравнительно малыми силами.

Вся система «кобан» принята властями Японии для того, чтобы полиция была ближе к народу. Вежливость и предупредительность, постоянная готовность помочь в беде культивировались с первых дней становления японской полиции.

Японские полицейские добились уважения у населения прежде всего потому, что граждане находят в их лице защитников, доброжелательных помощников, советчиков, просто отзывчивых должностных лиц, стремящихся оказать практическую помощь в беде.

Полицейские в Японии оправдывают свое название «общающиеся сторожа»: они в «шаговой доступности» и к ним идут просто поговорить, излить душу, рассказать о своих проблемах. В последние годы полицейские начали изучать азбуку жестов для общения с глухонемыми<sup>1</sup>.

### **Выводы:**

На основании вышеизложенного, изучив зарубежный опыт по профилактике правонарушений, необходимо отметить наличие большого количества законов, специально направленных на предупреждение правонарушений.

Несмотря на то, что осуществление мер по предупреждению преступности имеет свою специфику в каждом из зарубежных государств, общими чертами являются разработка и принятие национальных законов, государственных и локальных программ по предупреждению правонарушений; организация единого координирующего органа по предупреждению правонарушений; вовлечение

---

<sup>1</sup> <https://www.kaktam.info/2013/12/30>.

населения в предупреждение правонарушений; участие в международном сотрудничестве по предупреждению правонарушений.

По результатам изучения зарубежного опыта, в целях более эффективного противостояния преступным проявлениям в Республике Казахстан представляется целесообразным:

- совершенствовать принцип приоритета предупреждения правонарушений, характерный для многих зарубежных государств;
- заимствовать японский опыт установления полицейских будок;

- по примеру европейских государств (Австрии, Бельгии, Франции) расширить полномочия местных исполнительных органов по вопросам предупреждения правонарушений;

- осуществлять профилактическую деятельность субъектов предупреждения правонарушений на комплексной основе;

- совершенствовать взаимодействие между государственными органами и общественными организациями;

- в местном бюджете предусмотреть отдельные статьи по вознаграждению лиц, оказывающих содействие в профилактике правонарушений, а также разработать финансовые механизмы для привлечения граждан и общественных организаций к работе по пресечению и предупреждению правонарушений;

- широко информировать общественность о проводимой профилактической работе на постоянной основе;

- составлять рейтинг населения в целях выявления уровня правовой культуры.

## **РАЗДЕЛ 2. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ» В КАЗАХСТАНЕ**

### **2.1. АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В СТРАНЕ И СУДЕБНО-АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ИНДИКАТОР ФОРМИРОВАНИЯ «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ» В ОБЩЕСТВЕ**

Работа по формированию «нулевой терпимости» в Казахстане активно началась с 2013 года. В стране она реализуется в том числе через борьбу с мелкими правонарушениями.

В частности, Министерство внутренних дел РК в 2014 году определило реализацию политики нетерпимости к правонарушениям в своем Плане организационных и практических мероприятий на 2014-2016 годы.

Если в 2014 году МВД включило в разряд мелких правонарушений всего 11 статей Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан, то в 2015 году такой перечень был расширен до 23 составов административных правонарушений.

На сегодня принят Комплексный план по профилактике правонарушений на 2017-2019 годы, утвержденный Премьер-Министром РК, который отдельно выделил мероприятия, направленные на формирование «нулевой» терпимости в обществе к правонарушениям и беспорядкам.

В него включены такие мероприятия, как рассмотрение проблем на заседаниях межведомственных комиссий по профилактике правонарушений при местных исполнительных органах; проработка вопроса об увеличении лимитов штатной численности ОВД и участковых инспекторов полиции; совершенствование процедуры проведения отчетных встреч руководителей МПС и участковых инспекторов полиции перед населением и разработка соответствующих правил; обеспечение заслушивания акимов и руководителей регионов на заседаниях МВК по профилактике правонарушений; продолжение практики проведения выездных показательных судебных заседаний по рассмотрению административных дел в отношении лиц, совершивших мелкие правонарушения; проведение широкомасштабной республиканской акции «Нулевая терпимость к мелким правонарушениям» с максимальным освещением в СМИ; ор-

ганизация и проведение конкурсов «Образцовый двор», «Лучший подъезд», «Чистая улица» и т.п., с максимальным привлечением общественности и освещением мероприятий в средствах массовой информации.

Все эти мероприятия, безусловно, повлияют на повышение уровня правосознания граждан, но действие их будет носить временный характер.

Без глубокого исследования проблем профилактики правонарушений и формирования «нулевой» терпимости в обществе, при отсутствии прогноза и аналитики текущей ситуации вопрос в целом формирования нетерпимости в обществе к мелким правонарушениям не решится.

В Плане предусмотрено всего 4 мероприятия, которые повторяются из года в год.

Изучение разработанных МВД планов организационных и практических мероприятий по формированию в обществе принципа «нулевой терпимости» к беспорядкам и правонарушениям показало, что работа акцентирована на увеличение выявляемости административных правонарушений и как следствие на снижение уровня преступности, а также на работу по вовлечению общественности в охрану порядка.

В качестве одного из ярких показателей результатов деятельности в полиции используется количество зарегистрированных и раскрытых преступлений. Показатели оцениваются в динамике. Качество работы оценивается с учетом роста либо снижения показателей в отчетный период. Такая система оценки не позволяет заниматься предотвращением правонарушений.

Так, согласно Плану организационных и практических мероприятий по формированию в обществе принципа «нулевой терпимости» к беспорядкам и правонарушениям на 2015-2016 годы, утвержденным Министром внутренних дел РК, в течение последних лет в результате предпринимаемых профилактических мер значительно возросло количество выявленных административных правонарушений. Существенно увеличилось количество правонарушений, связанных с повышением правовой культуры граждан и укреплением правопорядка. К ним отнесены: факты мелкого хулиганства (*ст.330*), нарушений тишины (*ст.333*), распития и появления в общественных местах в пьяном виде (*ст.336*), нарушений

запрета курения в отдельных общественных местах (*ст.336-1*), нахождения несовершеннолетних в развлекательных заведениях и вне жилища в ночное время (*ст.ст. 336-3 и 336-4*).

Для определения индикаторов проводимой работы целесообразно расширить перечень мелких правонарушений, посягающих на общественный порядок и безопасность граждан. В рамках нового административного законодательства к их числу дополнительно следует отнести ст.ст. 73 (противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений), 132 (допущение нахождения несовершеннолетних в развлекательных заведениях в ночное время), 200 (нарушение законодательства по реализации алкогольной продукции), 204 (торговля в неустановленных местах), 386 (нарушение правил содержания и защиты зеленых насаждений), 435 (хулиганство, совершенное несовершеннолетним), 436 (стрельба из огнестрельного оружия, взрыв пиротехнических устройств в населенных пунктах), 447 (нарушение правил охраны и использования памятников истории и культуры), 448 (вандализм несовершеннолетних), 449 (приставание в общественных местах), 505 (нарушение правил благоустройства), 600 (непредоставление преимущества в движении пешеходам), 620 (нарушение иных требований, предъявляемых к участникам дорожного движения).

В ходе анализе мы попытались ответить на вопрос: «Имеются ли взаимосвязи между уровнем регистрации административных правонарушений и уровнем преступности, или как привлечение к административной ответственности влияет на совершение правонарушителем тяжкого правонарушения?».

Полагаем, что отраслевые программы и планы не предусмотрели главного – индикатора профилактики.

Снижение преступности через увеличение данных регистрации административных правонарушений, полагаем, имеет риск усиления негативного отношения граждан к органам полиции.

Населению важна безопасность. Поэтому индикатор профилактики должен рассматриваться через призму повышения уровня доверия населения к сотрудникам полиции, через оценку работы местной полицейской службы населением и независимыми экспертами. Это возможно получить за счет пересмотра оценки деятельности сотрудников местной полицейской службы.

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

Важно регулярно проводить мониторинг доверия общества к полиции, оценивать удовлетворенность общества их деятельностью, также не менее важно выяснять потребности населения обслуживаемой территории и проблемы в области безопасности; разъяснять обществу принципы повседневной работы полиции, проводить обучение работников полиции по вопросам, связанным с методами работы с общественностью.

Результатом такой работы должно стать снижение количества зарегистрированных преступных деяний; увеличение количества жителей, знакомых со своим участковым инспектором, а также считающих, что работа полиции улучшилась, и ощущающих себя в безопасности в своем регионе.

Методы работы полиции с общественностью используются во всем мире, но их содержание существенно различается. Если вы спросите у 100 человек относительно работы полиции с общественностью, вы получите 100 различных ответов. Работа полиции – это процесс, который продолжает непрерывно развиваться с течением времени и актуальными требованиями общества.

Основателем философии работы полиции с общественностью принято считать Томма Поттера, бывшего руководителя полиции Портленда. Основные принципы этой философии он разработал, будучи молодым полицейским, делая обходы жителей своего участка. Тогда он понял, что получение информации на ранней стадии может оказаться очень полезным средством, позволяющим полиции и другим правоохранительным органам предотвратить угрозу совершения правонарушения. К примеру, убийства известных в обществе людей, массовые беспорядки и акты вандализма заставляют службы полиции искать новые пути контроля ситуации в области общественной безопасности.

Общество продолжает меняться, и полиция должна следить за переменами. Методы работы полиции с общественностью становятся популярными по всему миру, поскольку представители полиции все яснее осознают противоречия между тем, что они делают и тем, что они, согласно мнению общественности, должны делать. Даже если полиция работает хорошо и профессионально, ей удает-

ся раскрыть преступное деяние, общество недовольно ее работой и с трудом понимает ее назначение, поэтому надо подчеркивать важные аспекты работы полиции, влияющие на повседневную жизнь людей и усиливающие ощущение их безопасности по месту их жительства.

Анализ текущей ситуации в нашей стране показал, что имеется ряд проблем, препятствующих формированию «нулевой терпимости».

Одной из основных проблем является отсутствие системы оценок полиции общественностью. Эта оценка, полагаем, должна быть преобладающей.

Второе. Несмотря на принятие Комплексного плана, каждый регион создает свой проект, нацеленный на решение специального вопроса.

Третье. На сегодня четкого обоснования причин и критериев, по которым выбрана борьба только с 23 составами правонарушений, нет. Ответа на вопрос, как борьба именно с этими 23 составами административных правонарушений влияет на уровень преступности, также нет.

Все 23 состава, предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях, мы условно разбили на четыре категории:

**1) правонарушения в сфере дорожной безопасности**, к ним отнесены следующие составы:

- ст.593 – грубые нарушения ПДД;
- ст.592 – превышение водителями транспортных средств установленной скорости движения;
- ст.615 – нарушение правил движения пешеходами и иными участниками дорожного движения;
- ст.608 – управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсиманического опьянения, а равно передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсиманического опьянения;
- ст.600 – непредоставление преимущества в движении пешеходам;

*ст.620 – нарушение иных требований, предъявляемых к участникам дорожного движения;*

**2) посягающие на общественный порядок:**

*– ст.440 – распитие алкогольных напитков или появление в общественных местах в состоянии опьянения;*

*– ст.200 – нарушение требований законодательства Республики Казахстан по реализации алкогольной продукции;*

*– ст.434 – мелкое хулиганство;*

*– ст.437 – нарушение тишины;*

*– ст.449 – приставание в общественных местах;*

*– ст.441 – нарушение запрета потребления табачных изделий в отдельных общественных местах;*

*– ст.436 – стрельба из огнестрельного, газового, пневматического оружия, запуск пиротехнических веществ и изделий с их применением в населенных пунктах;*

*– ст.73 – противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений;*

**3) затрагивающие интересы несовершеннолетних:**

*– ст.435 – хулиганство, совершенное несовершеннолетним;*

*– ст.132 – допущение нахождения несовершеннолетних в развлекательных заведениях в ночное время;*

*– ст.442 – нахождение в ночное время несовершеннолетних в развлекательных заведениях или вне жилища без сопровождения законных представителей;*

*– ст.448 – вандализм несовершеннолетних;*

**4) затрагивающие благоустройство:**

*– ст. 447 – нарушение правил охраны и использования памятников истории и культуры;*

*– ст.505 – нарушение правил благоустройства территорий городов и населенных пунктов, а также разрушение объектов инфраструктуры, уничтожение и повреждение зеленых насаждений города и населенных пунктов;*

*– ст.386 – нарушение правил содержания и защиты зеленых насаждений;*

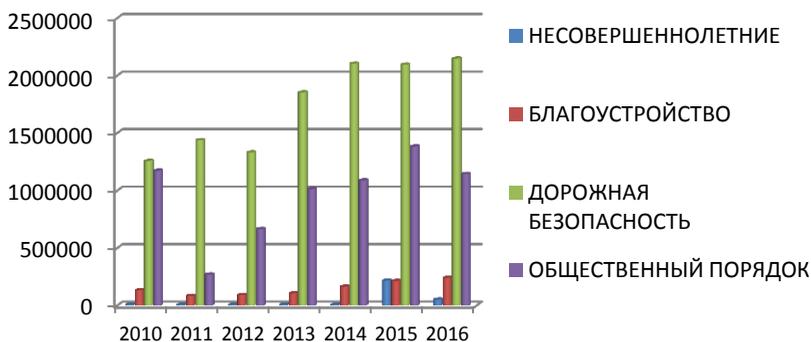
*– ст.204 – торговля в неустановленных местах;*

*– ст.408 – нарушение правил содержания и выгула собак и кошек, правил отлова и уничтожения бродячих собак и кошек.*

Анализ статистических данных за 7 лет (2010-2016) показал, что из общего числа зарегистрированных мелких правонарушений (114 млн. 707 тыс. 62) наибольшее количество правонарушений зарегистрировано в сфере дорожной безопасности – 54% (61 млн. 571 тыс. 88) и общественного порядка – 36% (4 млн. 182 тыс. 659).

Удельный вес правонарушений, затрагивающих благоустройство, составил 8% (973 тыс. 684), а несовершеннолетних – 1,3% (157 тыс. 231).

**Диаграмма 1. Удельный вес правонарушений за 2010-2016 годы**



Такая же тенденция сохранилась по итогам 9 месяцев 2017 года: 54% (1 млн. 478 тыс. 684) правонарушений в сфере дорожной безопасности; 31% (848 тыс. 705) – общественного порядка; 12% (342 тыс. 143) – благоустройства; 3% (86 тыс. 162) – связанных с несовершеннолетними.

В целом за последние пять лет (2012-2016 годы) наблюдается увеличение количества рассмотренных административных правонарушений, касающихся дорожной безопасности (+70%); благоустройства (+81%); несовершеннолетних (+464%).

Вместе с тем отмечается снижение по административным правонарушениям, затрагивающим общественный порядок, на 2%.

За 9 месяцев 2017 года всего рассмотрено 2 млн. 755 тыс. 694 административных правонарушений, формирующих «нулевую тер-

пимость» (в сравнении с аналогичным периодом 2016 года показатель снизился на 7%).

Для установления показателя взаимосвязи между регистрацией административных правонарушений с уровнем отдельных преступлений детально изучены данные административной практики по нескольким составам правонарушений.

В качестве наиболее влияющих на уровень тех или иных преступлений выбраны: мелкое хулиганство (ст.434 КоАП); нарушение тишины (ст.437 КоАП); противоправные действия в семейно-бытовой сфере (ст.73 КоАП), распитие алкогольных напитков или появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст.440 КоАП).

По мелкому хулиганству (ст.434 КоАП) ситуация выглядит следующим образом.

**Таблица 1. Динамика рассмотренных административных правонарушений по ст.434 КоАП РК с 2012 по 2016 год и 9 месяцев 2017 года в сравнительном анализе с данными уголовных правонарушений по ст.ст.293 и 131 УК РК**

	АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ ст.334 КоАП						УГОЛОВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ ст.293 и 131 УК					
	рассмотрено						зарегистрировано					
	прирост 2013	прирост 2014	прирост 2015	прирост 2016	динамика за 5 лет	динамика за 2017	прирост 2013	прирост 2014	прирост 2015	прирост 2016	динамика за 5 лет	динамика за 9 месяцев 2017
Акмолинская	119	0,5	22,7592	-15,0	25	5	98	-25	-17	-34	-19,2	-30,8
Актюбинская	215	92,3	4	9,4	370	-3	105	-13	-27	-42	-25,0	-25,4
Алматинская	358	-42,6	-22	-21,6	26	-10	84	-10	-19	19	60,3	-36,1
Атырауская	155	-7,5	7	-35,8	-1	-45	60	-19	8	-36	-11,3	-46,3
Западно-Казахстанская	214	15,3	5	-7,6	140	18	69	-14	19	-31	19,0	-20,3
Жамбылская	62	23,7	-37	36,8	-33	-13	22	-9	30	-36	-8,1	-27,2
Карагандинская	306	6,7	17	-14,7	225	-4	50	-73	114	-40	-47,7	-39,0
Костанайская	121	5,5	-3	-1,6	22	24	96	-1	-31	-47	-28,8	-30,6
Кызылординская	175	-0,7	-26	-11,5	14	6	29	-21	5	-46	-42,4	-40,0
Мангистауская	134	10,1	14	-17,5	38	44	70	3	-4	-33	12,7	-29,1
Ю-Казахстанская	11804	13,2	-98	4122,2	13054	-10	15	-5	7	-22	-9,0	-39,5
Павлодарская	196	22,0	-12	6,7	125	9	97	-55	-3	-44	-51,3	-58,3
С-Казахстанская	325900	-35,9	61	-41,2	60	3	51	11	-5	-57	-31,5	-30,8
В-Казахстанская	183	37,5	7	-3,2	88	-4	79	-18	-37	-25	-30,8	-39,5
ГП	100	69400,0	-4	-69,0	20700	-91	10	-100	#ДЕЛ/0!	-30	-63,7	-20,8
Астана	177	6,1	31	-9,2	122	2	288	-8	-50	-30	26,9	-11,2
Алматы	338	1,6	50	-22,5	298	11	62	-8	11	-47	-11,9	-40,5
Республика Казахстан	194	6,7	1	-6,8	94	-4	72	-19	-10	-33	-15,6	-34,4

В динамике пяти лет, с 2012 по 2016 год, по республике прирост рассмотренных дел по ст.434 КоАП составил +94%. За 9 месяцев 2017 года этот показатель в сравнении с аналогичным периодом 2016 года снижен на -4%.

Самые высокие показатели рассмотренных составов по ст.434 КоАП с 2012 по 2016 год зафиксированы в Южно-Казахстанской области (+13054%, с 26 до 3420); Актюбинской (+370%); г. Алматы (+298%).

Изучение статданных в динамике пяти лет (2012-2016 годы) показало в этих регионах снижение числа уголовных правонарушений (*хулиганство по ст.293 УК и оскорбление по ст.131 УК*): в ЮКО – -9%; Актюбинской – -25%; г. Алматы – -11,9%.

«Административный проступок, как и преступление, характеризуется наличием четырех признаков: вредоносности (для преступления – общественной опасности), противоправности, виновности и налагаемость взыскания (для преступления – наказуемость).

Схожесть этих признаков деликтов очевидна»<sup>1</sup>.

Выбор уголовных правонарушений по ст.ст. 293 и 131 УК в качестве сравнительного модуля с мелким хулиганством не случаен, поскольку, полагаем, что диспозиции ст.434 КоАП (мелкое хулиганство) и ст.ст.293 (хулиганство) и 131 УК (оскорбление) практически идентичны.

Величина коэффициента корреляции отражает силы связи. При оценке силы связи коэффициентов корреляции используется шкала Чеддока.

Значение	Интерпретация
От 0 до 0,3	Очень слабая
От 0,3 до 0,5	Слабая
От 0,5 до 0,7	Средняя
От 0,7 до 0,9	Высокая
От 0.9 до 1	Очень высокая

<sup>1</sup> Абдрахманов Б.Е. Концептуальные проблемы соотношения и ограничения административного правонарушения и преступления // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Мат-лы междунард. научно-практ. конф. – М.: ВНИИ МВД РФ, 2005. С. 109-117.

Корреляция прямая – увеличение одной переменной связано с увеличением другой переменной.

Связи между признаками могут быть слабыми и сильными (*тесными*).

Так, анализ в разрезе регионов выявил очень слабую корреляционную связь рассмотренных административных правонарушений (*ст.434 КоАП*), привлеченных лиц к административной ответственности по ст.434 КоАП с регистрацией уголовных правонарушений (*хулиганство и оскорбление*) за 5 лет. Корреляция составила 0,1-0,2.

Таким образом, уровень рассмотрения таких административных правонарушений, как мелкое хулиганство, на уровень уголовных правонарушений в виде хулиганства и оскорбления (*данные по ст.ст.293 и 131 УК сложены*) не влияет.

В качестве модуля корреляции также изучены данные общей преступности в состоянии алкогольного опьянения.

Сопоставление статданных судебно-административной практики административных взысканий по ст.434 КоАП с регистрацией уголовных правонарушений (*ст.293 УК «Хулиганство»*) за четыре года показало заметную корреляционную связь (0,5). Если верить цифрам, то карательная административная практика проблему нетерпимости общества к мелким правонарушениям не решает.

Вместе с тем данные судебно-административной практики наложения административных взысканий по ст.434 КоАП в сравнении с общей преступностью в состоянии алкогольного опьянения в разрезе квартальных общереспубликанских данных показали коэффициент корреляции -0,6, что свидетельствует об обратной взаимосвязи (*чем выше коэффициент наложения административного взыскания по ст.434 КоАП, тем ниже преступность в состоянии алкогольного опьянения*).

Снижение уровня рассмотрения административных правонарушений по ст.434 КоАП в динамике 5 лет отмечен в Жамбылской (-33%) и Атырауской (-1%) областях.

При этом за названный период в этих регионах наблюдается снижение уровня преступности – в Жамбыле на 8%, Атырау – на 11%.

Увеличение уровня преступности по ст.ст. 293 и 131 УК (хулиганство и оскорбление) замечено в Алматинской (+60%) и Западно-Казахстанской областях (+19%) и это несмотря на высокую административную практику рассмотрения и привлечения к административной ответственности по ст.434 КоАП (в Алматинской – +26%; ЗКО – +140%).

За 9 месяцев 2017 года (в сравнении с аналогичным периодом 2016 года) высокое рассмотрение административных правонарушений и привлечение по ним к административной ответственности по ст.434 КоАП отмечается в Мангыстауской (+44%), Костанайской (+24%), Западно-Казахстанской (+18%).

За этот же период уровень хулиганства и оскорбления в этих регионах снижен: в Мангыстау на 29%, Костанайской – на 30,6% и Западно-Казахстанской областях – на 20,3%.

Снижение рассмотрения административных правонарушений в транспортном регионе наблюдается на 91%; Атырауской – на 45%. Не вызвало повышения уровня хулиганства и оскорбления (ст.ст. 293, 131 УК), а, напротив, эти показатели снижены: ГТП – на 63,7%, Атырауская – на 11,3%.

Удельный вес назначения административного штрафа по ст.434 КоАП к лицам из общего числа привлеченных к административной ответственности по ст.434 КоАП за 2016 год по республике составил 55% (за 9 месяцев 2017 года – 57%), в динамике пяти лет показатель применения административного штрафа повысился на 89%, за 9 месяцев 2017 года такой показатель снижен на 4,75%.

Удельный вес назначения административного ареста по ст.434 КоАП к лицам из общего числа привлеченных к административной ответственности по ст.434 КоАП за 2016 год по республике составил 39% (за 9 месяцев 2017 года – 39%). В динамике пяти лет показатель применения административного ареста повысился на 82%, за 9 месяцев 2017 года такой показатель снижен на 4%.

Корреляция данных применения административных штрафа и ареста с данными уголовных правонарушений также показала слабую корреляционную связь.

Таким образом, анализ статистических данных показал, что регистрация правонарушений, ее снижение или увеличение на уровень формирования «нулевой терпимости в обществе в целом не

влияет. Рост количества выявляемости правонарушений может быть следствием лишь начала очередной кампании.

***Справочно (зарубежный опыт):***

После прихода М. Тэтчер правительство Великобритании во главу угла своей внутренней политики положило борьбу с преступностью. Основной акцент был сделан на укрепление полицейских сил. Расчет строился на создании хорошо оснащенной полиции, наделенной повышенными властными полномочиями. Однако полицейский эксперимент «железной леди» оказался малоэффективным. Рост преступности остановить не удалось. Снизился традиционный авторитет полиции в глазах общественности. Стало вполне очевидно, что справиться с преступностью методом штурма невозможно, необходима организация длительной «осады» с применением целого спектра мер.

Крупные социальные преобразования, названные социалистическими, в странах Восточной Европы под воздействием СССР после Второй мировой войны привели к снижению уровня преступности в 5-10 раз, ее благоприятным тенденциям, снижению тяжести совершаемых преступлений, их латентности за счет массовой активизации правосознания граждан, антикриминальной агитации и пропаганды<sup>1</sup>.

В Стокгольме (Швеция) в 2006 году начался масштабный проект, который изначально предусматривал создание так называемых «станций» или «остановок полиции» с целью приблизиться к жителям конкретного района. Вначале были оборудованы пятнадцать «станций», позднее еще одиннадцать. 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/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 по-

---

<sup>1</sup> Старков О.В. Криминология. Теория и практика. 2-е изд. – М.: Изд-во «Юрайт», 2016.

лучить обширную информацию о криминогенной обстановке в конкретном районе, в отдельных случаях даже помогли 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.

Полиция Нидерландов с 2000 года организует работу, назначая в каждом районе ответственных работников полиции, которые хорошо знают свою территорию и местные проблемы безопасности, с целью завоевать доверие местного общества и получить максимальное количество информации об обслуживаемой территории. На эти должности утверждаются только опытные работники, обладающие высшей должностной категорией. Работники должны организовать свой труд, следуя принципу «80/20»: 80% времени уделяется работе с населением, 20% – работе в офисе. Такие работники освобождены от обязанностей, связанных с оформлением документов, это в основном делают работники других служб.

В динамике пяти лет, с 2012 по 2017 год, рост рассмотрения состава по ст.73 КоАП (*противоправные действия в семейно-бытовой сфере*) по республике составил -1%. Роста уголовных правонарушений в семейно-бытовой сфере не отмечено, наоборот, за этот период регистрация уголовных правонарушений снижается на 98%.

В разрезе регионов высокий рост рассмотренных адмправонарушений по этому составу зафиксирован в Южно-Казахстанской (+74200%), Павлодарской областях (+111%), г.Астана (+198%).

Снижение выявляемости отмечено в Атырауском (-58%) и Алматинском (-55%) регионах.

В динамике пяти лет в разрезе регионов скоррелированы статистические данные по категориям «рассмотрено» и «привлечено» с данными «зарегистрировано», касающимися преступности в семейно-бытовой сфере. Коэффициент корреляции высокий – 0,9.

В динамике 4 лет проведена взаимосвязь общереспубликанских данных «наложено адмправонарушений по ст.73 КоАП» и «за-

регистрировано убийств в семейно-бытовой сфере». Коэффициент корреляции составил 0,5 (заметная связь).

За этот же период проведена корреляция общереспубликанских данных «наложено адмправонарушений по ст.73 КоАП» и «зарегистрировано уголовных правонарушений по ст.103 УК (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью в семейно-бытовой сфере)». Коэффициент корреляции составил 0,6.

Данные «наложено адмправонарушений по ст.73 КоАП» и «зарегистрировано уголовных правонарушений по ч.3 ст. 103 УК» показали коэффициент корреляции 0,5.

Кроме того, установлена заметная прямая взаимосвязь административной практики наложения взыскания по ст.73 КоАП (семейно-бытовые) с нанесением тяжких телесных повреждений, повлекших смерть, совершенным в состоянии алкогольного опьянения (ч.3 ст.103 УК).

**Таблица 2. Динамика рассмотренных административных правонарушений по ст.73 КоАП РК за 2012-9 месяцев 2017 года в сравнении с данными уголовных правонарушений в сфере бытового насилия**

регионы	АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ ст.73 КоАП					УГОЛОВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ в сфере бытового насилия					
	рассмотрено					зарегистрировано					
	прирост за 2013	прирост за 2014	прирост за 2015	динамика за 5 лет	динамика за 9 мес. 2017	прирост за 2013	прирост за 2014	прирост за 2015	прирост за 2016	динамика за 5 лет	динамика за 9 месяцев 2017
Акмолинская	-4	64	22	28	5	-21	-13	-18	-22	-98,0	- 57
Актюбинская	-20	130	-36	23	20	-37	-71	257	60	-98,5	- 28
Алматинская	28	-30	-36	55	-26	-14	-23	-55	-5	-97,5	- 20
Атырауская	-47	31	-15	57	-24	233	-10	-67	367	-99,9	33
Западно-Казахстанская	-15	23	7	20	3	0	-42	-19	12	-99,2	- 65
Жамбылская	-69	223	-30	35	-10	-19	-4	-16	-5	-98,5	- 24
Карагандинская	-8	46	22	9	11	-22	9	-13	-8	-98,9	- 42
Костанайская	-12	18	10	9	8	-21	0	29	-8	-99,0	- 16
Кызылординская	3	-41	-44	69	-17	-21	-36	-14	0	-99,3	- 33
Мангистауская	-22	58	-5	3	21	0	-57	67	80	-99,6	-
Ю-Казахстанская	41000	148	-99	74 200	13	-9	38	-53	5	216,7	- 16
Павлодарская	-8	131	-4	111	8	-9	0	-10	49	-98,5	- 11
С-Казахстанская	7	-55	90	56	-5	-11	-29	3	47	-99,2	- 43
В-Казахстанская	-9	172	-34	48	-13	-19	-32	6	-36	-98,3	- 64
Астана	13	73	52	198	7	357	47	-72	-8	-97,5	38
Алматы	-20	133	40	73	-18	-24	25	-25	20	-98,0	20
Республика Казахстан	-11	34	-9	11	-1	-13	-14	-19	3	-98,7	- 29

Также проанализирована административная практика по ст.437 КоАП.

*В соответствии со ст.437 КоАП РК нарушение тишины в ночное время (с 23 до 6 часов утра), в том числе проведение в*

*жилых помещениях и вне их сопровождаемых шумом работ, не связанных с неотложной необходимостью, препятствующее нормальному отдыху и спокойствию физических лиц. влечет штраф на физических лиц в размере пяти, на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере десяти, на субъектов среднего предпринимательства – в размере пятнадцати, на субъектов крупного предпринимательства – в размере пятидесяти месячных расчетных показателей.*

*То же действие, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, влечет штраф на физических лиц в размере десяти, на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере двадцати, на субъектов среднего предпринимательства – в размере тридцати, на субъектов крупного предпринимательства – в размере девяноста месячных расчетных показателей.*

Полагаем, данные по этому составу – одни из наиболее ярких показателей уровня нетерпимости граждан к правонарушениям.

Лидерами по рассмотрению правонарушений по ст.437 КоАП в динамике пяти лет выступают ЮКО (+121400%); г.г. Астана (+270%); Алматы (+184%).

Низкий показатель рассмотрения адмправонарушений выявлен в Алматинской области (-86%) при уровне преступности в этом регионе +60%.

В динамике пяти лет показатель применения адмштрафа вырос на 1048%, тогда как за 9 месяцев 2017 года такой показатель снижен на 10%.

Анализ проведен в том числе и по данным информации прокуратур областей.

В регионах в целом проводится работа в рамках профилактики правонарушений, разработаны межведомственные планы, реализуются проекты, демонстрируются видеоролики, организуются тематические семинары, лекции, создаются аккаунты в соцсетях.

Ведется и работа по вовлечению общественных формирований (дружины, студенты) в обеспечение правопорядка.

На основании вышеизложенного, в целях реализации принципа «нулевой терпимости» предлагаем следующее.

1. В качестве индикатора профилактики предусмотреть оценку общественностью деятельности сотрудников МПС. Работа по со-

трудничеству правоохранительных органов с общественностью уже ведется: с учетом мирового опыта в отдельных регионах Казахстана запущены проект «Соседский присмотр», суть которого заключается в активном взаимодействии сотрудников полиции с жильцами дома, участка.

2. Пересмотреть систему оценки деятельности МПС. Сотрудничество с населением в большей мере является обязанностью и повседневной работой участковых инспекторов. Участковые инспекторы настолько перегружены работой с документами, что на общение с жителями и выяснение их мнения о местных проблемах безопасности у них чаще всего не остается времени. Система оценки работы полиции и отчетов большей частью направлена на количественное обобщение результатов.

## **2.2. АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СЛУЖБЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРИНЦИПА «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ»**

В рамках реализации 30-го шага Плана нации «Сто конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева» в Казахстане впервые создан новый институт – местная полицейская служба, которая подотчетна местным исполнительным органам и местному сообществу.

Принцип работы местной полицейской службы в мировой практике является успешным и был внедрен в Бразилии, Нидерланды, Польше и других государствах, имеющих развитую правоохранительную систему.

Местная полицейская служба Казахстана была создана в целях укрепления общественного порядка и профилактики преступности, повышения уровня доверия населения к деятельности органов внутренних дел и обеспечения прозрачности их работы. Свою деятельность местная полиция стала осуществлять с 1 января 2016 года.

Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности местной полицейской службы» значительно расширена компетенция акима, который с согласия депутатов маслихата осуществляет назначение и освобождение руководителей МПС, ставит

задачи по обеспечению правопорядка на территории соответствующей административно-территориальной единицы, контролирует их исполнение, не реже двух раз в год заслушивает соответствующие отчеты руководителя МПС.

Мнение населения определено основным критерием оценки деятельности местной полицейской службы (*руководитель МПС отчитывается не реже двух раз в год – перед маслихатами и один раз в год – перед населением*).

Все это призвано обеспечить открытость и гласность полиции перед местным сообществом, приблизить ее деятельность к интересам и потребностям населения и в целом повысить уровень доверия к полиции.

Постановлением Правительства от 30 января 2015 года №1142 утверждено Положение о МПС, которое определяет основные задачи, функции, права и обязанности, а также компетенции местных исполнительных и представительных органов в вопросах организации деятельности МПС.

Основными направлениями деятельности МПС, согласно Закону об ОВД и Положению о МПС, являются:

- 1) профилактика правонарушений;
- 2) охрана общественного порядка;
- 3) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 4) предупреждение и пресечение уголовных правонарушений;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях и досудебное расследование в протокольной форме по уголовным проступкам (п. 4 ст. 9-1 Закона, пп. 8 п. 1 Положения).

К компетенции местной полицейской службы относятся вопросы охраны общественного порядка, противодействия бытовой преступности, дорожно-патрульная службы, «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям.

В структуру местной полиции вошли подразделения участковых инспекторов, дорожно-патрульной службы, ювенальной, природоохранной полиции, полиции по защите женщин от насилия, приемников-распределителей и специальных приемников.

Служба участковых инспекторов полиции одна из наиболее важных в системе органов внутренних дел Республики. По результатам работы своего участкового жители дают общую оценку дея-

тельности правоохранительных органов. Именно участковые являются основным связующим звеном между правоохранительными органами и населением, так как в силу своих профессиональных обязанностей они тесно контактируют с населением. На закрепленном за ним участке участковый инспектор полиции является организатором охраны общественного порядка, ежедневно решает проблемы жителей, занимается профилактической работой.

В настоящее время в структуре местной полицейской службы предусмотрены должности участковых инспекторов полиции, помощников, а должности старшего участкового инспектора полиции нет, что играет немаловажную роль в отсутствии стимула работы УИП.

Местная полицейская служба является службой нового формата, которая функционирует третий год, и в ее деятельности уже наметились следующие проблемы:

- низкий уровень доверия общества, вызванный больше общим представлением населения о работе полиции в целом, чем с оценкой после реального столкновения с услугами полиции;
- взаимное недоверие полиции и общества – полиция считает, что общество не желает сотрудничать, а общество считает, что полиция только наказывает;
- неспособность полиции предотвратить преступление, максимальная концентрация на реагирование, в момент, когда преступление уже совершено.
- отсутствие поддержки полицией пострадавших от преступных деяний.
- главный показатель эффективности и единственный критерий оценки работы полиции – статистика, обществу не разъясняется, как она может влиять на ощущение безопасности;
- незнание жителями своих участковых инспекторов в лицо, особенно в больших городах;
- непонимание обществом цели повседневной работы полиции, так как они не включают в себя актуальные проблемы и потребности местного общества;
- нежелание полиции как военизированной структуры внедрять демократические методы в свою работу и улучшить качество жизни людей. Отсутствие миссии и стратегии.

Наряду с этим по итогам проведения органами прокуратуры проверки деятельности местных исполнительных органов и органов внутренних дел на предмет реализации законодательства о местной полицейской службе были выявлены нарушения как законодательного, так и организационного характера.

В соответствии с п.1 ст.4 Закона «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» и п.8 Положения о местной полицейской службе органов внутренних дел первоочередной задачей в деятельности МПС является профилактика правонарушений.

Однако роль профилактики правонарушений принижена и деятельность подразделений МПС в некоторых регионах ориентирована в большей части на соблюдение правил благоустройства, недопущение несанкционированной торговли, обеспечение санитарного состояния и пополнения бюджета<sup>1</sup>.

Пунктом 4 ст.9 Закона «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» определено, что привлечение сотрудников местной полицейской службы к выполнению задач, не предусмотренных законодательством Республики Казахстан, не допускается.

Однако, к примеру, участковый инспектор полиции МПС ОВД г. Сарани Карагандинской области с момента назначения на должность к своим служебным обязанностям не приступал по причине командирования в другое управление.

В Северо-Казахстанской области выявлены факты исполнения участковыми МПС отдельных поручений следователей в рамках досудебных расследований (допросы свидетелей, отработка мест вероятного сбыта похищенного имущества, доставление свидетелей к следователю и т.д.)<sup>2</sup>.

Проведенный хронометраж рабочего времени участкового инспектора одной из районных МПС Жамбылской области показал, что прямыми обязанностями он занимается всего 2–3 часа в сутки.

---

<sup>1</sup> Аналитическая справка по результатам внешнего анализа коррупционных рисков в деятельности Комитета административной полиции МВД РК, управлений административной полиции и местной полицейской службы ДВД гг. Астана, Алматы, областей и на транспорте за 2016 год.

<sup>2</sup> Справка о результатах исполнения планового мероприятия (п. 4 Плана работы Генеральной прокуратуры на I-ый квартал 2016 года) Департамента по надзору за законностью в социально-экономической сфере Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.

День инспектора начинается с обязательного построения, после которого следуют бесконечные совещания то у непосредственного начальника, то в акимате, то в департаменте внутренних дел области. Затем он должен сопроводить материалы в суд, обеспечить порядок на общественных мероприятиях и, наконец, составить документацию<sup>1</sup>.

Изучение зарубежной практики деятельности участкового инспектора показывает, что в Нидерландах один час работы на обслуживаемом участке приравнивается как минимум к трем часам работы в кабинете. В Чехии участковый инспектор на обслуживаемой территории находится в сельской местности как минимум четыре часа в день, а в городе – минимум два часа.

Участковые инспекторы полиции являются ключевой фигурой профилактики правонарушений и преступлений, их деятельность осуществляется в непосредственном контакте с населением.

В рамках обозначенных задач местной полицейской службой за 9 мес. 2017 года всего выявлено более 380 тыс. мелких правонарушений (*в т.ч. 47,1 тыс. – мелкое хулиганство, 143,8 тыс. – распитие алкогольных напитков или появление в общественных местах в пьяном виде, 88,6 тыс. – нарушение запрета на курение в отдельных общественных местах, 99,8 тыс. – нарушение правил благоустройства и др.*).

За нарушения Правил дорожного движения сотрудниками полиции задержано более 21 тыс. водителей, находящихся в состоянии алкогольного опьянения; оштрафовано более 113 тыс. пешеходов; лишено права управления более 30 тыс. водителей; подвергнуто административному аресту более 2,6 тыс. человек.

В целях обеспечения безопасности дорожного движения и повышения дисциплины водителей установлено около 1,9 тыс. видеокамер для фиксации нарушений Правил дорожного движения, которыми зафиксировано более 760 тыс. нарушений ПДД.

По месту жительства владельцев транспортных средств направлено более 460 тыс. предписаний о необходимости уплаты штрафа на общую сумму 8 млрд. 903 млн. тенге.

---

<sup>1</sup> Темирхан А. Интервью прокурора Жамбылской области Е.М. Сыбанкулова // Казахстанская правда. 2017. 14 апр.

В рамках реализации поручения Главы государства по формированию в обществе «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям местными исполнительными органами совместно с МВД ежегодно в осенний период подводятся итоги конкурсов «*Образцовый двор*», «*Лучший подъезд*», «*Чистая улица*».

Целью проведения данных мероприятий является взаимодействие органов внутренних дел с КСК и жителями по вопросам профилактики правонарушений на административных участках, снижение уровня преступности, развития инициативы граждан, коллективов, учреждений в обеспечении общественного порядка, а также улучшение условий жизни и отдыха граждан.

В целях правового просвещения и информирования населения по вопросам обеспечения общественной и дорожной безопасности, формирования в обществе принципа «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям территориальными органами внутренних дел совместно с партией «Нур Отан» 19 мая 2017 года на территории республики проведена акция «Приемная на дороге», в рамках которой проведены рабочие встречи с представителями филиалов партии «Нур Отан», общественных организации и государственных структур общественного совета ДВД, ветеранами органов внутренних дел, а также осуществлен прием граждан с участием представителей партии «Нур Отан».

В целом в республиканской акции было задействовано более 700 сотрудников органов внутренних дел, в т.ч. 554 сотрудников МПС, 154 представителей партии «Нур Отан», 265 – государственных органов, 135 – общественных организации, 133 – СМИ.

Проведенными мероприятиями охвачено порядка около 7,2 тыс. граждан, от которых поступило около 500 обращений, из которых 465 (93%) были удовлетворены. На личном приеме было принято около 200 граждан, на все заданные вопросы и обращения граждан даны исчерпывающие ответы, из которых 177 (95%) были удовлетворены.

Местной полицейской службой помимо выявления и пресечения правонарушений выполняется объемная профилактическая работа путем организации и проведения информационной и разъяснительной работы среди населения.

Так, проводились «Дни открытых дверей», круглые столы, брифинги, конференции, флешмобы и др. Проведение данных мероприятий широко освещалось в средствах массовой информации.

В рамках данных мероприятий в целях повышения информированности населения и распространения положительного опыта профилактической деятельности проводится праворазъяснительная работа с раздачей буклетов, памяток и информационных материалов населению.

Из числа активных участников студенческой молодежи, волонтеров в местах массового скопления граждан, на предприятиях, организациях и учреждениях совместно с сотрудниками местной полицейской службы проводились информационно-разъяснительные мероприятия.

Также, многочисленный информационно-справочный материал по вопросам формирования принципа «нулевой терпимости» к беспорядку и правонарушениям размещен на интернет-ресурсах, в том числе на страницах социальных сетей «Мой мир», «Фейсбук», «ВКонтакте», «Твиттер» и Youtube.

На LED-экранах транслируются видеоролики, сюжеты которых направлены на воспитание культурных ценностей участников дорожного движения, профилактику детского дорожно-транспортного травматизма, предупреждение аварийности на автодорогах области и другое.

С местными исполнительными органами проработаны вопросы по изготовлению и распространению информационно-агитационных профилактических материалов (*билбордов, буклетов и баннеров*).

В 2017 году МВД в целях формирования «нулевой терпимости» к правонарушениям, пропаганды законопослушного поведения на дороге опубликовано более 3 тыс. публикаций в печатных изданиях, на площадках информагентств около 4 тыс., на телевидении показано свыше 2,6 тыс. сюжетов, на радио озвучено свыше 4 тыс. информационных.

Заслуживает внимания разработанный органами прокуратуры Павлодарской области проект «Zero Tolerance» (*«Нулевая терпимость»*).

Мобильное приложение «Zero Tolerance» разработано на основании запущенного совместного проекта прокуратуры Павло-

дарской области с акимом Павлодарской области. Программа доступна для всех пользователей в PlayMarket и AppStore с возможностью бесплатной загрузки, что позволяет населению города Павлодара с мобильного приложения в режиме онлайн с прикреплением фото и видео файла обращаться с сообщением о правонарушениях в соответствующие государственные органы.

Приложение было запущено в апреле 2017 года. По состоянию на 23 октября 2017 года с мобильного приложения «Zero Tolerance» в местную полицейскую службу УВД города Павлодара поступило **598** сообщений.

– **по линии дорожно–патрульной полиции – 361**, из них по 62 сообщениям составлены административные протокола, предусмотренные КоАП РК с наложением штрафа – 61, на общую сумму 2 млн. 121 тыс. 515 тенге (взыскано – 876 тыс. 621 тенге), лишение права на управление транспортными средствами на срок один год – 1, по 299 фактам в настоящее время проводятся розыскные работы по установлению лиц по выявленным правонарушениям.

– **по линии участковых инспекторов полиции – 139**, из них привлечены к административной ответственности – 33 (предупреждение), по 25 фактов не нашли своего подтверждения, по 85 обращений находятся на исполнении,

– **тестовые** (на момент пилотного варианта) – **10**,

– **отказано в рассмотрении, в связи отсутствия содержания** (подтверждающие фото, видео, адреса совершения правонарушения) – 4,

– **передано по подведомственности в местные исполнительные органы – 84.**

На заседании Консультативного совета Павлодарской области в июне 2018 года руководитель проекта «Zero Tolerance» Т. Тлеубердинов отметил, что на сегодня к системе подключены 152 государственных учреждения (2 города, 5 районов): ГУ «Отдел жилищной инспекции Павлодарской области», ГУ «Департамент по ЧС Павлодарской области», ГУ «Управление здравоохранение Павлодарской области», ГУ «Управление труда Павлодарской области», ГУ «Управление образования Павлодарской области», РГУ «Управление юстиции Павлодарской области» и другие государственные организации. Количество поступивших обращений – 3,8 тыс., из них исполнены более 2,5 тыс. Чаще поступают обращения по ли-

нии ДВД и ЖКХ. В основном поступают обращения о парковке в неположенных местах и других нарушениях правил дорожного движения.

На сегодняшний день приложение установили на свои смартфоны более 20 тыс. человек. И только по линии местной полицейской службы г. Павлодара бюджет уже пополнен на сумму около 5 млн. тенге.

В целях развития проекта планируется модернизация мобильного приложения «Zero Tolerance» путем добавления дополнительной услуги под рабочим названием «Народный дружинник». Главное преимущество обновления в том, что гражданам, отправившим обращения по линии ДВД, будут начисляться баллы. По итогам года более активные будут поощрены.

Были также озвучены основные проблемы, касающиеся информационной и финансовой поддержки проекта.

Несомненно, внедрение такого проекта на территории страны позволит шире использовать возможности граждан и имеющиеся передовые информационные технологии, в борьбе с преступностью, положительно отразится на формировании в обществе принципа нулевой терпимости к правонарушениям.

«Вместе с тем Генеральной прокуратурой Республики Казахстан была проанализирована деятельность местной полицейской службы г. Астаны по осуществлению профилактического контроля и предупреждению правонарушений среди подучетной категории граждан.

По результатам анализа имеются серьезные недостатки и упущения в деятельности МПС, которые препятствуют достижению целей и реализации задач.

Установлены нарушения в деятельности участковых инспекторов полиции, связанные с формальным подходом к работе с подучетными лицами.

Проведение сходов с населением также носит показательный характер и не способствует повышению уровня доверия граждан, о чем свидетельствует низкий уровень явки на эти сходы.

При таком положении дел со стороны МПС требуется изменение методов организации работы и выработка комплексных мер по выправлению ситуации.

Между тем установлено, что для полноценной деятельности МПС отсутствуют необходимые условия для работы сотрудников.

Аппарат МПС при штатной численности в 47 сотрудников располагается в здании ДВД г. Астаны в 7 кабинетах, часть подразделений – в другом здании вместе с подразделениями УАП ДВД, такое размещение создает сложности в организации работы МПС.

Особая роль в профилактике правонарушений отводится службе участковых инспекторов полиции (*штатная численность 286 единиц*). Здесь нагрузка на одного инспектора составляет в среднем от 4 до 5 тыс. жителей, что в два раза превышает положенную норму (*не свыше 2 тыс. 300*).

25 участковых пунктов, часть которых находится в аварийном состоянии либо не соответствует санитарным нормам, явно недостаточно для организации эффективной профилактической работы в столице»<sup>1</sup>.

Анализ деятельности МПС с момента ее создания выявил множество недостатков в ее работе, обусловленных объективными и субъективными причинами. Тогда как достижение уровня высокой безопасности населения возможно лишь при взаимном интересе всех субъектов профилактики, и системной прогностико-аналитической работе по профилактике правонарушений.

Рассмотрим некоторые из названных недостатков.

1. В соответствии с п.1.6 Положения о местной полицейской службе органов внутренних дел (утверждено постановлением Правительства РК от 30 декабря 2015 года № 1142) координация деятельности местной полицейской службы осуществляется Министерством внутренних дел РК. В то же время аким соответствующей административно-территориальной единицы в целях организации деятельности МПС в соответствии с законодательством РК в пределах своей компетенции ставит перед местной полицейской службой задачи по обеспечению правопорядка на территории соответствующей административно-территориальной единицы, контролирует их исполнение (пп.7 п. 27 Положения об МПС). Кроме того, в соответствии с п. 6 ст. 9-1 МПС подотчетны представительным и исполнительным органам.

---

<sup>1</sup> Информационное письмо Генеральной прокуратуры РК 2016 года.

Так, по данным Департамента собственной безопасности МВД, МПС (*в т.ч. участковые инспектора полиции*) нацелена на выявление нарушений правил благоустройства, торговли, санитарного состояния территории (*ст.ст. 204, 408, 505 КоАП РК*). Данные нарушения легче выявлять. Не нужно контактировать с хулиганами и дебоширами. К тому же указанные административные статьи содержат дискреционные нормы<sup>1</sup>.

Вместе с тем полагаем, что основная проблема состоит в отсутствии взаимного интереса субъектов профилактики. Это обусловлено и отсутствием единого индикатора профилактики правонарушения, который должен формироваться исходя из мнения населения.

2. Выполнение МПС «побочных» или вообще не предусмотренных законом функций, что мешает исполнению главных задач, возложенных на них.

В ходе выборочного посещения общеобразовательных учебных заведений Алматинской области установлено, что практически во всех школах инспекторы полиции отсутствовали на рабочем месте, так как были задействованы на других видах работы (участие в оцеплении, заступление в наряды и т.д.). В Павлодарской области сотрудники МПС привлекаются для принудительного привода лиц в суд и т.п.<sup>2</sup>

3. Несовершенство законодательства, следствием чего, в частности, является совершение коррупционных правонарушений сотрудниками правоохранительных органов. Например, наличие такой дискреционной нормы в КоАП РК, как ст. 204 «Торговля в неустановленных местах», предусматривающей альтернативные виды административных взысканий (предупреждение или штраф в размере 5 МРП), при отсутствии четких критериев выбора вида

---

<sup>1</sup> См. Аналитическая справка по результатам внешнего анализа коррупционных рисков в деятельности Комитета административной полиции МВД, управлений административной полиции и местной полицейской службы ДВД г.Астана, г.Алматы, областей и на транспорте, представленная начальником Департамента собственной безопасности МВД РК Оспановым К. (№18-18-1-29/1-8231 от 3 июня 2017 года).

<sup>2</sup> Справка о результатах исполнения планового мероприятия ГП РК.

взыскания, могут создавать условия для коррупционных проявлений<sup>1</sup>.

Кроме того, соблюдение некоторых норм КоАП РК, к примеру ст.408 «Нарушение правил содержания и выгула собак и кошек, правил отлова и уничтожения бродячих собак и кошек», чрезвычайно затруднено в связи с отсутствием во многих районах населенных пунктов специальных мест для выгула домашних питомцев.

4. Проблемы материально-технического обеспечения МПС. Нормативными правовыми актами Республики Казахстан – «Планом нации – 100 конкретных шагов», Законом об органах внутренних дел от 23 апреля 2014 года № 199-V ЗРК, Положением о местной полицейской службе органов внутренних дел от 30 декабря 2015 года, Правилами организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников, утвержденными приказом Министра внутренних дел РК от 29 декабря 2015 года № 1095, регламентированы вопросы материально-технического обеспечения местных полицейских служб. Так, законодательно закреплено, что финансирование МПС, в том числе материально-техническое оснащение, в пределах своей компетенции обеспечивает аким соответствующей административно-территориальной единицы; установлены нормы положенности, в частности, относительно рабочего места участкового инспектора полиции; предусмотрено оснащение сотрудников дорожной полиции видеорегистраторами и т.д.

Однако вышеназванные положения не реализуются на практике: материально-техническое оснащение и финансирование МПС оставляет желать лучшего. К примеру, рабочие места участковых инспекторов полиции не соответствуют нормам, которые составляют 7,5 м<sup>3</sup> на одного сотрудника. У многих из них нет собственного жилья и они вынуждены арендовать квартиры и комнаты за свой счет, при этом заработная плата участковых составляет в среднем 120 тысяч тенге. Кроме того, ощущается нехватка автотранспорт-

---

<sup>1</sup> Аналитическая справка по результатам внешнего анализа коррупционных рисков в деятельности Комитета административной полиции МВД РК, управлений административной полиции и местной полицейской службы ДВД гг. Астана, Алматы, областей и на транспорте.

ных средств, спецтехники (алкотестеров, ручных скоростометров, переносимых радиостанций, видеорегистраторов).

#### 5. Низкий профессиональный уровень сотрудников МПС.

По информации Министерства внутренних дел, среднестатистический портрет сотрудника дорожно-патрульной полиции местной полицейской службы характеризуется отсутствием высшего образования, что приводит к проблемам правоприменения и, соответственно, снижению уровню доверия населения к полиции<sup>1</sup>.

Вместе с тем МВД приняты меры по снижению требований к уровню образования и стажу работы кандидатов на должность участкового инспектора полиции, что будет способствовать увеличению количества кандидатов из числа местного населения<sup>2</sup>.

Полагаем, что сотрудники МПС должны не только иметь высшее профильное (юридическое) образование, но и постоянно повышать свой профессиональный уровень, совершенствовать коммуникативные навыки посредством обучающих семинаров, тренингов и т.п., в частности обучаться методам общения с населением, формировать и развивать этическую культуру.

#### **Выводы:**

В целях оптимизации работы местной полицейской службы, повышения качества решения поставленных перед ней задач предлагаем следующее.

1. Определить единый для субъектов профилактики индикатор – повышение уровня доверия населения. Обеспечить условия для успешного решения МПС основной задачи, стоящей перед ней – профилактики правонарушений. Для этого необходимо, в частности, поднять уровень доверия населения к правоохранительным органам, в том числе с учетом положительного зарубежного опыта.

2. Улучшить материально-техническое обеспечение МПС, привести его в соответствие с законодательством.

---

<sup>1</sup> Письмо заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан А. Кравченко Руководителю Канцелярии Премьер-Министра РК Е.Ж. Кошанову касательно деятельности местной полицейской службы от 8 июня 2016 года за № 2-010721-16-38347.

<sup>2</sup> Информация к поручению № 23-16/1937 от 28 июня 2016 года и.о. министра МВД М. Демеуова Руководителю Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан Е.Ж. Кошанову.

3. На законодательном уровне сократить функциональные обязанности УИП (42 обязанности), пересмотреть деятельность УИП, особое внимание уделить профилактике правонарушений, взаимодействию, повышению доверия населения к участковым в частности и к правоохранительной системе в целом.

4. Повысить профессиональный уровень участковых, что потребует кардинального изменения профессиональной подготовки кадров УИП.

5. Разработать методику функционирования полицейского участка по принципу «Фронт-офис», включающее в себя: распорядок дня, внешний вид, работу с общественностью и волонтерами, применение научно-технических средств, информационных технологий и т.д.

6. Использовать новые технологии и социальные сети в работе полиции, такие как проект Павлодарской области «Zero Tolerance» («Нулевая терпимость»).

Данный проект предусматривает создание мобильного приложения, для широкого круга общественности, позволяющего фиксировать факты правонарушений, их точное время и место совершения, с привязкой к системам спутниковой геолокации, а также отправлять фото-, видеоматериалы в компетентные органы.

Считаем, что внедрение такого проекта на территории страны позволит шире использовать возможности граждан и имеющиеся передовые информационные технологии, в борьбе с преступностью.

7. Целенаправленно и проактивно сотрудничать со СМИ.

Образ полиции в СМИ создают сами полицейские. В связи с этим следует регулярно публиковать рекомендации полиции населению. Желательно наладить деловое партнерство с представителями местных СМИ не только для публикации, но и оказания помощи в случае ЧП или дальнейшего решения местной проблемы. Не нужно дожидаться пока СМИ обратятся к полиции, а самим предоставлять информацию.

8. Наладить контакты с местной общественностью.

Сегодня возникла необходимость расширения круга форм общения с людьми, они не должны ограничиваться встречами в кабинетах. Сейчас мало, кто готов прийти в полицию, чтобы сообщить информацию или поделиться своими соображениями о безопасно-

сти. Можно организовывать встречи на форумах общественности, во время городских праздников и других мероприятий.

9. Проработать вопрос о введении в структуры акиматов и местной полицейской службы областного и районного уровней специалистов по работе с общественными формированиями (к примеру, в МПС на этих должностях можно использовать пенсионеров органов внутренних дел, имеющих большой опыт работы в этой сфере).

10. Пересмотреть нынешние «паспорта» участков, дополнить их информацией населения, проживающем на нем, заполнять и хранить в электронном виде.

### **2.3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ» К ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В ОБЩЕСТВЕ**

Основным исполнителем отраслевых программ, комплексного плана по профилактике правонарушений в стране является местный исполнительный орган. Форма завершения – предоставление последней информации в Министерство внутренних дел.

Вместе с тем анализ действующего законодательства, регулирующего вопросы профилактики правонарушений и «нулевой терпимости» к ним показал, что местный исполнительный орган по закону является основным и координирующим субъектом профилактики.

Поскольку сокращению преступности способствуют социально-экономические меры, полагаем, что законодателем верно определен субъект профилактики в лице местного исполнительного органа, на который возложена ответственность по обеспечению общественного порядка и безопасности на территории.

Профилактика преступлений – это регулирование общественных отношений с целью обнаружения причин и условий преступности, а также разработки мер по их устранению.

Профилактическая деятельность в области борьбы с преступностью, как правило, опирается на данные о социальных факторах, негативных явлениях и процессах, порождающих правонарушения и преступность.

Защита интересов государства, низведение личности до положения винтика в механизме государственного устройства порождают свою противоположность – правовой скепсис, правовой нигилизм, безнаказанность и вседозволенность, непринятие всего, что возвышает личность, делает ее равным с государством.

Основная задача борьбы с преступностью заключается в выявлении закономерностей предупредительных мер, совершенствовании системы обеспечения высокой безопасности социальных ценностей.

Необходима разработка определенной стратегии по профилактике правонарушений. Здесь в первую очередь должно положительно сказаться повышение правового обучения и правового воспитания общества: активное внедрение основных моральных принципов в сознание населения через средства массовой информации, произведения литературы и искусства, формирование общественного мнения, действенно осуждающего негативные и противоправные способы достижения жизненного успеха, оздоровление нравственно-психологического климата. Также положительными мерами являются разработка правовых основ и реализация на государственном уровне практических мер для осуществления контроля за поведением категорий населения, которые так или иначе входят в своеобразную группу риска (безработные, ранее судимые и лица без постоянного места жительства).

По данным социального опроса, проведенного Академией правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре в 2017 году, в качестве основных причин, которые могут способствовать ухудшению криминогенной ситуации отмечены: слабый пробационный контроль – 50% (471); безработица – 45% (426); расслоение общества, большое количество бедных и социально незащищенных – 33% (309); рост алкоголизации, наркомании и токсикоманизации – 29% (278).

За улучшение ситуации в социальной сфере в соответствии с Законом РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года №148 ответственен местный исполнительный орган, который в частности координирует оказание социальной помощи социально уязвимым слоям населения; в пределах своей компетенции обеспечивают реализацию государственной политики в сфере занятости населе-

ния путем проведения мероприятий, обеспечивающих содействие занятости населения, а также осуществление других мер содействия занятости, финансируемых за счет бюджетных средств; устанавливает квоты рабочих мест для лиц, состоящих на учете службы пробации, а также лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы; координирует оказание социально-правовой и иной помощи лицам, состоящим на учете службы пробации, в соответствии с законодательством РК; обеспечивает предоставление специальных социальных услуг лицам, освобожденным из учреждений уголовно-исполнительной системы, состоящим на учете службы пробации, признанным лицами, находящимися в трудной жизненной ситуации, в соответствии с законодательством РК о специальных социальных услугах; содействует занятости осужденных, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы, в том числе путем: размещения заказов на товары, работы и услуги, производимые, выполняемые и оказываемые предприятиями и учреждениями уголовно-исполнительной системы; привлечения субъектов предпринимательства к открытию, расширению и модернизации на территории учреждений уголовно-исполнительной системы производств, использующих труд осужденных.

Органы порядка ведут борьбу с уже совершенными преступлениями, тогда как необходимо основные силы направить на профилактику преступности.

Нельзя всю ответственность за рост преступности возложить на полицию и правоохранительные органы в целом. Особую роль в ее сокращении играют социально-экономические меры, а не уголовные репрессии.

К делу предупреждения преступности необходимо вовлекать психологов, социологов, юристов, оказывающих необходимую помощь семьям, супругам и детям, нуждающимся в этом.

В соответствии со ст. 6 Закона РК «О профилактике правонарушений» местные исполнительные органы обеспечивают взаимодействие субъектов правонарушений на местном уровне; ведут учет граждан и организаций, участвующих в профилактике; принимают меры по их вовлечению в охрану общественного порядка; определяют виды и порядок их поощрения; содействуют занятости насе-

ления; принимают меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

В современных условиях жизни человека, высокой информатизации средства массовой информации играют немаловажную роль. Они охватывают все стороны связей человека с обществом, все области общественных отношений.

Передаваемая информация должна обязательно отвечать общественным интересам. Ее распространение – неотъемлемая часть массового духовного общения людей, которое возникло на определенной ступени развития человечества в дополнение к непосредственному межличностному общению.

Среди основных средств массовой информации можно выделить телевидение, радио и прессу. В настоящее время к средствам массовой информации отнесен и Интернет.

Теоретики и историки печати выделяют несколько теорий, характеризующих средства массовой информации, каждая из которых имеет свою определенную цель. Во-первых, это авторитарная теория, цель которой заключается в поддержании и проведении политики действующего законодательства. Во-вторых – либертарианская теория. Ее цель – информировать, развлекать и продавать, но в основном переводить конфликт на уровень обсуждения. Полагаем, наши СМИ близки к либертарианской теории.

Роль СМИ в формировании мировоззрения, ценностей, норм, идеалов и образцов поведения как отдельного человека, так и всего общества неопределима.

Положительную роль играет социальная реклама. Согласно Закону Республики Казахстан «О рекламе» от 19 декабря 2003 года № 508, социальная реклама – это информация, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей некоммерческого характера, а также обеспечение интересов государства.

Не стоит недооценивать рекламу, так как ее влияние на человека как на сознательном, так и на бессознательном уровне несомненно. К примеру, О.А. Феофанов обозначил рекламу как «комплекс психологических мер воздействия на сознание потенциальных потребителей с целью активного продвижения на рынок объектов рекламы, будь то товар, услуга или политический деятель, а

также с целью создания позитивного имиджа фирме, организации и отдельным институтам общества»<sup>1</sup>.

В настоящее время в СМИ, Интернете широко «рекламируются» дорожно-транспортные происшествия с большим количеством жертв, насильственные преступления, в том числе в отношении несовершеннолетних: редко в какой ленте новостей подобные события не получают освещения. На наш взгляд, это способствует еще большему нагнетанию обстановки и созданию излишней напряженности в обществе.

«К сожалению, природа человека такова, что он гораздо легче усваивает «пугалки». Наш мозг работает так, чтобы повысить шанс на выживание, и поэтому нас притягивают трагедии и предостерегающие истории типа «ужас-то какой!»... Страшные истории расходятся активнее, но обычно вызывают долговременные негативные последствия. Внушить чувство страха намного легче, чем вселить надежду. История страха работает быстрее, но создает поле отталкивания, препятствует объединению людей, создает обстановку нетерпимости, лишает людей чувства сострадания и мешает духовному росту»<sup>2</sup>.

По нашему мнению, в СМИ, социальных сетях следует чаще делать акцент на положительных моментах деятельности правоохранительных органов, а также о взаимопомощи граждан и полицейских друг другу. Причем эта информация должна быть преподнесена не в виде сухих отчетов о проведении плановых мероприятий и т.п., речь должна идти о конкретных людях и конкретных поступках.

Политика по регулированию деятельности средств массовой информации может и должна оградить население от вредного влияния материалов, связанных с насилием, рискованным поведением, недоброкачественной рекламой.

Информационное сопровождение деятельности полиции по защите прав граждан от преступных посягательств, профилактике преступлений и правонарушений, формированию принципа «нуле-

---

<sup>1</sup> Феофанов О.А. Реклама: новые технологии в России. – СПб.: Питер, 2000. С. 12.

<sup>2</sup> Симмонс А. Сторителлинг. Как использовать силу историй. – М., 2013. С.119-120.

вой» терпимости и повышению правовой грамотности населения обеспечивают пресс-службы органов внутренних дел.

Освещение этой работы обеспечивается через различные социальные ролики, видеофильмы, участие в телепередачах.

Информационная политика МВД направлена в первую очередь на профилактику правонарушений и формирование правового сознания населения, укрепление доверия к полиции и оперативное реагирование на резонансные происшествия.

Со СМИ проводится адресная работа.

Ежегодно государством выделяется около 30 млн. тенге, данных средств достаточно только лишь для выпуска 3 фильмов и порядка 6 роликов.

Реализована информационно-имиджевая программа МВД на 2015-2017 годы.

Цель программы – повышение информационно-разъяснительной работы, оказание услуг и консультирование граждан, укрепление взаимодействия с населением, институтами гражданского общества, вовлечение населения в работу по профилактике правонарушений, обеспечение прозрачности деятельности служб МВД.

В регионах контакты с прессой носят ежедневный характер.

Регулярно публикуются материалы по модернизации системы МВД, внедрению инновационных технологий, автоматизации государственных услуг, разъяснению новых редакций уголовного, административного законодательства.

Имеется ряд проблем, препятствующих результативной пропаганде профилактики правонарушений:

- большое количество частных каналов, которые не заинтересованы и требуют огромных финансовых вложений;

- широкое распространение социальных сетей, в которых освещаются негативные моменты общественной жизни, в том числе деятельности правоохранительных органов;

- преобладание «клипового» мышления, когда человек воспринимает информацию через короткие яркие образы и послания.

Главная роль СМИ заключается в предоставлении позитивной информации, которая будет востребована человеком<sup>1</sup>.

Одновременно с информационно-пропагандистской работой формированию принципа «нулевой терпимости» в казахстанском обществе будет способствовать пересмотр оценки работы полиции, повышение уровня доверия населения.

Основными факторами, напрямую влияющими на состояние преступности, выступают: уровень развития экономики, занятость населения, его образованность, степень коррумпированности и профессионализма государственных органов, особенно правоохранительных структур, наличие (отсутствие) гражданского или военного конфликта на территории страны<sup>2</sup>.

Предоставление информации обществу и работа с местными СМИ – один из путей создания положительного образа полиции. Каждый участковый инспектор должен контактировать с представителями СМИ и самостоятельно предоставлять газете местного уровня сообщения о положительных событиях в их работе. Зарубежный опыт показывает, что есть много способов информировать население о работе полиции, совместно обсуждать местные проблемы и возможности их решения. У населения возникает ощущение, что полиция заботится о их безопасности.

**Выводы:**

1. Основной координирующий субъект профилактики – местный исполнительный орган. Свои задачи по профилактике правонарушений он должен реализовывать не только через местную полицейскую службу, но и путем комплексного решения других социальных проблем.

2. Необходимо на законодательном уровне четко обозначить полномочия и деятельность местных исполнительных органов, особое внимание уделить мониторингу и анализу причин и условий совершения правонарушений, взаимодействию с иными субъектами профилактики, повышению доверия населения.

---

<sup>1</sup> Шаповалова А.О. Какова роль СМИ в распространении информации о здоровье // Охрана здоровья: проблемы организации, управления и уровни ответственности: Мат-лы интернет-конференции (с 16.04.2007 по 15.06.2007).

<sup>2</sup> Прогнозирование развития криминальной ситуации в Республике Казахстан: Монография / Коллектив авторов. – Астана: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК, 2017.

3. Налаживание контактов с местной общественностью с учетом положительного зарубежного опыта.

К примеру, население г.Торонто (Канада) может принять участие в общественных консультациях по широкому кругу вопросов, связанных с местными и городскими интересами (составляется специальный календарь, который регулярно обновляется). Администрация города постоянно проводит опросы с целью узнать мнения о возможных изменениях в местном сообществе. Домашние хозяйства или предприятия могут получать необходимую информацию об участии в опросе и т.п. по почте.

Почти все жители присоединены к Твиттеру, который является основным источником для получения информации о консультациях, открытых собраниях, опросах и других способах участия в городской жизни.

4. Целенаправленное и проактивное сотрудничество со СМИ, увеличение выпуска и проката в общественных местах фильмов и социальных роликов, направленных на пропаганду социальных ценностей и культуры.

#### **2.4. РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ»**

Как справедливо отмечает Б.К. Сыздык, «участие общественности в воздействии на преступность имеет глубокие историко-культурные корни и широкую политико-правовую географию, не связано лишь с практикой социализма, а носит объективно обусловленный характер, направленный на удовлетворение реальной потребности в обеспечении безопасности социума. Формы и методы такого участия имеют свою эволюцию, не прерывающую определенную их преемственность»<sup>1</sup>.

Анализ эффективности действующих форм и методов участия граждан в обеспечении общественного порядка показал, что в целом казахстанский подход к вовлечению граждан в охрану правопорядка во многом идентичен практике, сложившейся в зарубежных странах.

---

<sup>1</sup> Сыздык Б.К. Участие общественности в воздействии на преступность в современных условиях: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Караганда, 2004. С. 26.

Одним из приоритетных направлений деятельности правоохранительных органов определена профилактика преступности и правонарушений с активным вовлечением в этот процесс населения.

Состояние общественного порядка и общественной безопасности в любом государстве во многом зависит от того, насколько все граждане проявляют активность в борьбе с правонарушениями. Необходимо отметить, что это взаимодействие может осуществляться как на уровне отдельных граждан, так и на уровне общественных объединений и движений. Вовлечение гражданских лиц в работу правоохранительных органов увеличивает трудовые ресурсы и укрепляет взаимоотношения между обществом и полицией.

Активное привлечение к профилактической работе общественных формирований регламентировано Законом «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» от 9 июля 2004 года. Закон регулирует общественные отношения, возникающие в связи с добровольным участием граждан в обеспечении общественного порядка. Закреплены права, обязанности, ограничения, касающиеся граждан, участвующих в обеспечении общественного порядка.

Граждане, участвующие в обеспечении общественного порядка, обладают широким кругом полномочий:

1) оказывать содействие органам внутренних дел в мероприятиях по обеспечению общественного порядка, не связанных с контрольными и надзорными функциями;

2) предупреждать и пресекать уголовные и административные правонарушения;

3) применять в целях пресечения правонарушений и задержания правонарушителей физическую силу и другие средства, если иными способами достичь указанных целей не представляется возможным. При этом не должно быть допущено превышение необходимых для этого мер. Запрещается применять физическую силу и другие средства в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст известен или очевиден, кроме случаев совершения ими вооруженного либо группового нападения (насилия);

4) в предусмотренных законами Республики Казахстан случаях задерживать и доставлять в правоохранительные или иные органы

государственной власти лиц, совершивших уголовное или административное правонарушение. При необходимости, когда есть основания полагать, что при задержанном лице находятся оружие или иные опасные предметы либо предметы, имеющие значение для уголовного дела, осматривать одежду задержанного и изымать их для передачи в указанные органы;

5) участвовать в оказании медицинской и иной помощи гражданам, пострадавшим от противоправных посягательств, дорожно-транспортных происшествий, стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций;

6) осуществлять разъяснительную и правовую работу по профилактике правонарушений, алкоголизма, наркомании и токсикомании;

7) требовать от граждан соблюдения общественного порядка.

В то же время гражданам, участвующим в обеспечении общественного порядка запрещается:

1) осуществлять процессуальную и иную деятельность, отнесенную в соответствии с законодательством Республики Казахстан к исключительной компетенции правоохранительных и других государственных органов;

2) присваивать полномочия сотрудников правоохранительных органов;

3) препятствовать законной деятельности сотрудников правоохранительных органов;

4) выступать понятыми при участии в мероприятиях по обеспечению общественного порядка;

5) совершать действия, унижающие честь и достоинство человека и гражданина либо неправомерно ограничивающие права и свободы граждан;

6) использовать при участии в мероприятиях по обеспечению общественного порядка специальные средства, находящиеся на вооружении правоохранительных органов, за исключением средств, указанных в пп.3 ст. 7 названного Закона.

Участие граждан в общественных объединениях добровольное. Не допускаются к участию в обеспечении общественного порядка граждане, не достигшие совершеннолетия; лица, в отношении которых возбуждено уголовное дело, либо имеющие непогашенную или снятую судимость; лица, состоящие на учете в нарко-

логическом, психоневрологическом диспансерах либо признанные по решению суда недееспособными или ограниченно дееспособными (п. 4 ст. 5).

В Казахстане насчитывается около 5 тыс. общественных формирований правоохранительной направленности, объединяющих 30 тыс. человек (*«Сақшы» – 1 тыс. 82 (4 тыс. 900 чел.), студенческие отряды – 199 (3 тыс. 340), Советы общественности – 2 тыс. 33 (12 тыс. 376), от предприятий и организаций различных форм собственности – 1690 (8593)*)<sup>1</sup>.

Подобные объединения имеются и в ряде зарубежных стран, они именуются по-разному: добровольные народные дружины, добровольные помощники полиции, сторожевые группы и иные формирования правоохранительной направленности (*Россия, Белоруссия, Украина и другие страны бывшего СССР, а также Великобритания, США, Эстония*).

В целом по республике в 2016 году с участием общественных формирований раскрыто более 1,5 тыс. преступлений и задержано свыше 26 тыс. административных правонарушителей.

Институт привлечения населения к участию в борьбе с преступностью широко применялся и хорошо зарекомендовал себя в советский период, в настоящее же время возрождение этого института требует качественного законодательного отражения общественных отношений, возникающих в связи с добровольным участием граждан в обеспечении общественного порядка.

В ходе исследования были проанализированы причины неэффективности действующих форм и методов участия населения в обеспечении правопорядка.

В результате установлены следующие причины.

Первое. Слабая информационно-разъяснительная работа об условиях и порядке участия граждан в обеспечении правопорядка.

Второе. Органами внутренних дел не налажено взаимодействие с обществом в этой области. Непрозрачность и закрытость полиции не позволяет повысить доверие населения.

Третье. Небольшая сумма вознаграждения за участие в формировании общественного правопорядка (*средний размер в 2016 году*

---

<sup>1</sup> Информация МВД РК (20.10.2017 год)

– 15,8 тыс. тенге), а также отсутствие иных форм поощрения не стимулирует граждан.

Четвертое. Лица, содействующие органам внутренних дел, социально незащищены. Отсутствует механизм выплаты компенсации в случае причинения вреда их жизни и здоровью.

Пятое. Не регламентирован режим работы общественных помощников.

В этой связи органами прокуратуры проведена работа по поиску новых эффективных методов взаимодействия.

К примеру, прокуратурой Южно-Казахстанской области в рамках проекта «Безопасный город – Шымкент» граждане к охране общественного порядка привлечены через социальные программы в сфере занятости.

В рамках проекта посредством интернет-ресурсов дано объявление о наборе безработных, в том числе молодежи в качестве общественных помощников полиции.

На сегодня в данной деятельности задействовано более 200 граждан, которые снабжаются специальной формой (*жилетка, кепка и сумка с надписью «Полицияның коғамдық көмекшісі»*).

Правовой основой для данного мероприятия послужила социальная программа Центра занятости населения «Общественные работы» (*заработная плата – 40 тыс. 415 тенге*).

Эти мероприятия получили положительный отклик со стороны общественности. Только за первые 3 дня набора подано около 100 заявок.

В Карагандинской области под эгидой прокуратуры реализуется проект, предусматривающий улучшение коммуникации правоохранительных органов с обществом по вопросам борьбы с терроризмом и экстремизмом.

Одним из этапов проекта стало оказание адресной социальной помощи малоимущим и нуждающимся (*охвачено более 100 семей в городе Караганда*), а также широкая разъяснительная работа.

По итогам подворовых и поквартирных обходов населения составлен реестр актуальных и острых проблем. Принимаются меры по их решению.

Такая работа положительно сказалась на самочувствии жителей региона и позволила укрепить взаимодействие полиции с населением.

Об этом свидетельствуют поступившие сигналы о приверженцах нетрадиционных религиозных течений (*2-ое прожигали в арендуемых квартирах*) и сборе таких лиц в вечернее время в тренировочных залах и других местах.

На основании вышеизложенного представляется, что для изменения форм и методов вовлечения граждан в обеспечение общественного порядка необходимо:

- развивать диалог полиции и общества;
- пересмотреть формы вознаграждения и стимулирования населения, их социальной защиты;
- шире использовать ресурсы социальных программ, в том числе путем привлечения незанятого населения;
- выявлять проблемы населения и принимать меры по их решению;
- освещать в средствах массовой информации, социальных сетях сведения о возможном участии в обеспечении общественного порядка и положительных примерах этой деятельности.

Мероприятия по активному вовлечению граждан в обеспечение правопорядка вошли в Комплексный план профилактики правонарушений на 2017-2019 годы.

Считаем, что профилактический потенциал общественных формирований используется не в полной мере, что влияет на общественный порядок и приводит к неэффективности профилактики правонарушений. Такое внимание, уделяемое сотрудничеству с населением в деле борьбы с преступностью, не случайно. Многочисленные факты, приводимые в зарубежной специальной литературе, свидетельствуют, что там, где удастся привлечь население к какой-либо из форм сотрудничества и взаимодействия с полицией, налицо снижение уровня преступности или замедление темпов ее роста. По оценке специалистов, приведенной в английской печати, в случае той или иной степени участия всего лишь 1% населения в работе по предупреждению преступлений, эффективность борьбы с преступностью возросла бы в четыре раза<sup>1</sup>. Иными словами, можно со всей уверенностью утверждать, что правоохранительные органы

---

<sup>1</sup> Головкина А.Г. Подходы к разработке проблем профилактики правонарушений в зарубежных странах: понятие и классификация // Современное право. – 2009. – № 4. – С. 103.

собственными силами и средствами, без тесного сотрудничества с общественностью и различными категориями населения не смогут эффективно осуществлять свои функции, в частности, профилактику преступлений.

По мнению А.Я. Сухарева, «государство, если бы даже оно было более стабильным и богатым, не в состоянии обеспечить действенный социальный контроль без опоры на общественность»<sup>1</sup>. Государственная система общественного порядка и безопасности не может успешно функционировать без помощи и содействия общественных объединений и граждан, на добровольной основе участвующих в реализации этих важных государственных функций<sup>2</sup>.

Правоохранительными органами совместно с иными государственными органами проводится большая работа по проведению акций «Нулевая терпимость к беспорядку и правонарушениям». Так, в 2014 году в подобных акциях было задействовано порядка 23 тыс. чел., в том числе сотрудников полиции 16,2 тыс., представителей органов образования – 1,7 тыс., здравоохранения свыше 370, прокуратуры более 260, неправительственных организаций – 256, партии «Нур-Отан» – 338, общественных формирований – 1,8 тыс., общественности – 1,1 тыс. чел.<sup>3</sup>. В период акции выявлено свыше 32,7 тыс. административных правонарушений.

Одним из приоритетных направлений деятельности правоохранительных органов определена профилактика преступности и правонарушений с активным вовлечением в этот процесс населения.

Состояние общественного порядка и общественной безопасности в любом государстве во многом зависит от того, насколько все граждане проявляют активность в борьбе с правонарушениями. Необходимо отметить, что это взаимодействие может осуществляться как на уровне отдельных граждан, так и на уровне общественных объединений и движений.

---

<sup>1</sup> Сухарев А.Я. Проблемы научно-методического обеспечения системы профилактики // Уголовное право. – 1999. – № 4.

<sup>2</sup> Административное право и административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под. ред. Л.Л. Попова. – М., 2000.

<sup>3</sup> Информация МВД РК по Исполнению плана по обеспечению принципа «нулевой терпимости» к беспорядку и правонарушениям на 2014 год.

Вовлечение гражданских лиц в работу правоохранительных органов увеличивает трудовые ресурсы и укрепляет взаимоотношения между обществом и полицией.

Академией правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан в рамках проекта «Проблемы формирования «нулевой терпимости» к правонарушениям в обществе», а также в целях выработки подходов к качественному изменению форм и методов участия населения в обеспечении правопорядка, изучен зарубежный опыт волонтерской работы в полиции.

Это позволило сделать вывод о том, что в западных странах широко распространен программный подход к этой деятельности. В целевых программах деятельность полиции минимизирована и в основном заключается в определении и решении текущих организационных вопросов. В то же время профилактические мероприятия проводятся с непосредственным участием граждан.

Многими используется практика материального стимулирования граждан, участвующих в реализации программных мероприятий.

Повсеместное распространение в мире получили программы профилактики правонарушений, связанные с мотивированием населения к сотрудничеству с полицейскими организациями. К наиболее успешным и распространенным относятся программы по защите свидетелей и программы «Остановим преступность» («Crime stoppers»).

Программа «Crime stoppers» первоначально получила распространение в США и, доказав свою действенность, была заимствована полициями стран Западной Европы. Цель программы – мотивирование граждан к сотрудничеству с полицией в борьбе с преступностью путем обеспечения неформального материального вознаграждения за ценную информацию, удобства контакта с сотрудниками полиции, анонимности и конфиденциальности личных данных о свидетеле.

Программа стимулирует интерес граждан к проблеме борьбы с преступностью двумя путями.

Во-первых, ведется целенаправленная информационная поддержка программы по федеральным, региональным и местным каналам средств массовой информации.

Во-вторых, предусмотрена премиальная система (*за счет внебюджетных средств*), позволяющая награждать значительной денежной премией людей, сообщивших полиции информацию, в результате обработки которой судом был вынесен приговор (*программа работает только по серьезным преступлениям: убийства, изнасилования, коррупционные преступления и т.п.*). Размер материального вознаграждения в полиции Великобритании определяется по результатам оперативной проверки предоставленной информации, однако не превышает 3 тыс. долларов США. В американской полиции материальное вознаграждение в случаях расследования коррупционных нарушений, незаконного оборота наркотиков, организованной преступной деятельности, экономических преступлений зависит от предполагаемой стоимости материального имущества, которое будет конфисковано в результате судебного разбирательства по предполагаемому обвинению. Размер вознаграждения не ограничен, он может составлять миллионы долларов. Однако значительная часть участвующих в программе не требует вознаграждения и считает информирование полиции исполнением своего гражданского долга. Безусловным преимуществом программы является гарантированная анонимность и защищенность информатора и постоянное напоминание обществу о том, что полиция нуждается в его поддержке.

Страны ОЭСР в значительной мере полагаются на волонтерскую помощь.

Основными преимуществами, получаемыми правоохранительными органами от волонтерской деятельности являются:

- дополнительные человеческие ресурсы;
- разнообразие навыков и знаний (*технические, финансовые, языковые, медицинские и др.*);
- расширение оперативных возможностей;
- увеличение имеющихся материальных средств (*зачастую волонтеры используют свой автотранспорт*);
- волонтеры уменьшают расходы полиции и освобождают сотрудников от рутинной работы, позволяя им сфокусироваться на ключевых задачах;
- повышение общественного доверия (*волонтеры выступают в качестве связующего звена между гражданами и полицией*).

По мнению экспертов влиятельной стратегической исследовательской организации «RAND» (США), модели применения волонтерской помощи в различных странах ОЭСР варьируются. Можно выделить девять ключевых аспектов, в которых проявляются основные различия.

### *1. Полномочия*

Некоторые страны предоставляют волонтерам ограниченные полномочия, другие, напротив, наделяют правами наравне с полицейскими (Канада, Великобритания, ЮАР, Нидерланды, Израиль). В Канаде, ЮАР и Израиле волонтерам разрешено ношение оружия после соответствующей подготовки. В странах с ограниченными полномочиями волонтеры занимаются административной, превентивной и следственной деятельностью. В России граждане наряду с участием в мероприятиях по охране общественного порядка, поиску лиц, пропавших без вести, уполномочены участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов по вопросам охраны общественного порядка.

### *2. Зона ответственности*

В некоторых случаях волонтеры выполняют поддерживающую функцию (*офисная работа, административная поддержка, помощь в проведении общественных мероприятий*). В Канаде, Израиле, ФРГ и Дании волонтеры принимают более активное участие в таких сферах деятельности, как патрулирование, регулирование дорожного движения, помощь в поисково-спасательных работах.

### *3. Минимальное и максимальное количество рабочих часов*

Канада, Великобритания и Израиль требуют минимальное количество часов, которые волонтеры должны отработать на службе – 160 часов в год в Канаде, 16 часов в месяц – в Великобритании и 4-12 часов в месяц в Израиле (*в зависимости от рода деятельности*). Другие полицейские организации, напротив, требуют максимальное количество часов службы. К примеру, в ФРГ максимально волонтер должен отработать 25 часов в месяц (*300 часов в год*).

### *4. Оплата*

Полицейские службы в трех странах предлагают своим волонтерам небольшую почасовую оплату. В Нидерландах полиция оплачивает волонтерам 6 евро в час и дополнительно раз в год осуществляет премиальную выплату. В ФРГ сумма выплаты составляет 7 евро в час. С 2002 года Великобритания также оплачивает во-

лонтерский труд, но решение о выплате принимает каждый полицейский департамент отдельно. Некоторые службы платят от 500 до 1000 фунтов стерлингов, другие в основном предоставляют определенные налоговые послабления и скидки.

#### *5. Количество волонтеров*

В Дании, Великобритании, Канаде, ФРГ и Австралии соотношение волонтеров к сотрудникам регулярной полиции достаточно высокое (1:2 – в Дании, 1:18 – в Нидерландах). В других странах ОЭСР соотношение варьируется от 1:20 до 1:35. Только в Израиле больше волонтеров, чем сотрудников полиции, соотношение 1,3:1.

#### *6. Униформа*

Кроме сотрудников Брандербургской полиции (*ФРГ*), волонтеры во всех странах ОЭСР носят специальную униформу. Однако во всех странах, кроме ЮАР, униформа волонтеров отличается от униформы сотрудников полиции.

*7. Проблемы и вызовы, с которыми сталкиваются полицейские в работе с волонтерами*

К проблемам можно отнести прием волонтеров, организационные расходы, потенциальный риск неправомерного поведения волонтера, допуск к секретной информации. Кроме того, полицейские могут ощущать угрозу потери работы или меньшей оплаты, в связи с передачей некоторых обязанностей волонтерам. Также полицейские могут отрицательно реагировать на необходимость обучения и содействия волонтерам, беспокоиться о безопасности волонтеров и их правильном поведении, что может значительно отвлекать их от работы. В Израиле, к примеру, на начальном этапе полицейские негативно относились к израильской гражданской гвардии.

#### *8. Риски*

Самым большим вызовом в использовании волонтеров является потенциальный риск их неправомерного поведения, подрывающий имидж полиции. Межличностные взаимоотношения с полицейскими и отношения со СМИ являются важными факторами, влияющими на формирование общественного мнения и удовлетворенность граждан работой полиции, поскольку деятельность волонтеров играет значительную роль и в глазах общественности они ассоциируются как неотъемлемая часть полиции, особенно когда носят такую же униформу. Поэтому действия волонтеров так же

важны, как и действия самих полицейских. Малоэффективная или неправомерная деятельность со стороны волонтеров (превышение силы или антагонистические взаимоотношения с гражданами) могут подорвать общественное доверие и снизить удовлетворенность граждан работой полиции.

Спорным вопросом является также полный или частичный допуск волонтеров к служебной информации, утечка которой также может негативным образом сказаться на деятельности правоохранительных органов в целом. Поэтому во всех странах ОЭСР проводится тщательный отбор кандидатов на волонтерскую службу с применением психологического исследования и проверки биографии.

В декабре 2016 года сотрудниками Генеральной прокуратуры и Академии правоохранительных органов в рамках служебной командировки в Израиль по программе «Полиция и общество» был исследован зарубежный опыт волонтерской работы в полиции.

В 1974 году после серии терактов в Израиле была создана добровольческая военизированная организация «Гражданская гвардия (*дружина*) Израиля» (*Мишмар Эзрахи*) с целью оказания содействия израильской полиции. Позднее фокус переместился с антитеррористического патрулирования на повседневную помощь полиции в борьбе с преступностью и бытовым насилием. Дружина является самой крупной добровольческой организацией Израиля. Добровольцы действуют в двух направлениях:

### **1. Охранная дружина**

Деятельность сосредоточена на предотвращении враждебной террористической деятельности и правонарушений при помощи пеших и автомобильных патрулей, установки КПП и охраны локальных мероприятий и широкомасштабных мероприятий. Добровольцы действуют в основном по месту жительства и охраняют учебные заведения и общественный транспорт.

### **2. Особые части**

Эта деятельность позволяет выполнять разнообразные полицейские задачи и помогать силам полиции и пограничным войскам в профессиональной правоохранительной деятельности, например дорожной полиции, патрулям, подразделениям по работе с молодежью, при опознании жертв аварии, розыске, спасательных работах,

спасении утопающих, в сельской местности и пограничной охране и т.п.

Добровольцы-дружинники служат подкреплением для основных полицейских сил, занятых в тяжелых операциях. Они представляют собой организацию, на которой зиждется тесное сотрудничество между полицией и обществом по усилению внутренней безопасности и борьбе с правонарушениями и преступностью.

### **Общественная полиция**

Стратегия общественной полиции, принятая на вооружение израильской полицией несколько лет назад, символизирует тесное сотрудничество между полицией и обществом в совместной борьбе с преступностью и ухудшением качества жизни населения. Согласно этой стратегии, отдел общества и дружины принял концепцию, в соответствии с которой действуют все штабные подразделения и подразделения на местности, с целью сотрудничества между ними и организациями общественного, частного и делового секторов.

Целью сотрудничества является объединение ресурсов и бюджетов и более эффективное и экономное оказание услуг населению. Примером является тесное сотрудничество между отделом общества и дружины и общественной организацией «Зеленый свет» (*организация по изменению культуры вождения в Израиле*) в области совместной работы по предотвращению аварий на дорогах. Еще одним примером могут служить десятки «патрулей быстрого реагирования», созданных местными советами совместно с полицейскими станциями.

### **Общественные модели**

В рамках общественной полиции были разработаны проекты, осуществляемые совместно полицейскими и общественными организациями в различных областях, например, модель «Безопасная школа», занимающаяся правонарушениями среди молодежи, модель помощи жертвам правонарушений и др.

В настоящее время в полиции насчитывается 33 тыс. волонтеров, из них: 10 тыс. – охрана, 1 тыс. 500 – узкопрофильные специалисты (*поиск и спасение – водолазы, опознание жертв – зубные врачи*), 500 – уголовный розыск, 6 тыс. 500 – волонтеры дорожной полиции, 7000 – патрульная служба. 28 тыс. мужчин (*85% от общего числа*) и 5 тыс. женщин (*15%*). Возраст волонтеров – от 15 до 75 лет.

Особо следует отметить основные методы привлечения волонтеров:

- «друг приводит друга», волонтер выступает как «посол полиции»;
- через интернет (сайты полиции, мотивационные видеоролики);
- в участке полиции, на общественных мероприятиях;
- в местных органах власти, учебных заведениях и организациях.

Необходимо отметить, что волонтерство в Израиле основано на высоком чувстве патриотизма и престиже службы в правоохранительных органах. По мнению самих израильских волонтеров, ключевыми мотивами для работы волонтером полиции являются:

- чувство своей нужности и желание оказывать влияние на жизнь общества;
- интерес к работе и задачам полиции;
- дружеские отношения и благодарность волонтеру;
- интерес к работе волонтера;

Волонтеры проходят поэтапный процесс призыва и отбора на службу, который включает:

1) заполнение бланка с личными данными и личной анкеты с подписью кандидата, подтверждение о службе в армии/освобождение от службы, копии паспорта, водительских прав и фото, личное собеседование с кандидатом;

2) проверку на пригодность: получение компьютерных данных – первичное разрешение на призыв от компьютерной системы, проверка конфликта интересов, проверка состояния здоровья; проверка данных (об уголовном прошлом, нарушениях правил дорожного движения и т.п.); проверка психической пригодности (*психологическое тестирование основано на американской системе и представляет собой тщательный анализ морально-этического облика волонтера*);

3) работу распределительной комиссии: заполнение бланка характеристики кандидата; сбор всех данных для призывной комиссии; заполнение протокола комиссии, включая разрешение на службу;

4) профессиональную подготовку:

– этап 1: базовый курс (20 часов) + профильный курс (20 часов) + огневая подготовка (8 часов);

– этап 2: стажировка в своем подразделении;

5) переход в статус действующего волонтера: клятва на верность и принятие присяги, получение удостоверения волонтера и униформы, внесение всех данных в компьютерную систему.

Волонтеры в Израиле обычно занимаются следующими видами деятельности: предупреждение правонарушений и спасение жизни; поиск пропавших без вести; патрулирование; участие в повседневных операциях по предотвращению преступлений; работа совместно с полицейскими дорожной полиции, патрульной службы и уголовного розыска во время дежурства; охрана и предупреждение нарушений в местах большого скопления людей; проверки в учебных заведениях и общественном транспорте; помощь на блокпостах; помощь населению при чрезвычайных ситуациях; помощь в проведении рейдов по поиску незаконных мигрантов и многое другое.

Вместе с тем существует разграничение полномочий при исполнении обязанностей волонтера совместно с полицейским и без него:

1) *в области обеспечения безопасности* независимо от присутствия или отсутствия полицейского волонтер выполняет все функции полицейского;

2) *в области предотвращения и противодействия уголовной преступности* в отсутствие полицейского волонтер выполняет функции в зависимости от следующих обстоятельств:

а) времени преступления – если оно совершено непосредственно в присутствии волонтера или несколько часов назад;

б) вида преступления – тяжкое, кража, взлом, нанесение телесных повреждений и вреда собственности, нарушение правил дорожного движения;

в) когда невозможно ограничиться только задержанием;

г) у полицейского нет возможности прибыть на место происшествия.

С полицейским волонтер выполняет те же функции, что и полицейский.

Волонтерам запрещено:

– охранять арестованных;

- преследовать преступников (погоня по инструкции и только с разрешения офицера);
- передавать любые вещественные доказательства;
- брать показания у свидетелей и подозреваемых;
- участвовать в действиях полиции во время массовых волнений;
- волонтерам-подросткам участвовать в действиях полиции против преступности.

Волонтеры охраны в возрасте от 17 до 67 лет обязаны отработать в месяц минимум 4 часа. Из спецсредств им выдается отражательный жилет, наручники и длинноствольное оружие. Остальные волонтеры (*т.н. «волонтеры в униформе»*) в возрасте от 21 до 67 обязаны отработать минимум 12 часов в месяц. Средства: форма, наручники, фонарь, пояс полицейского, оружие короткоствольное и длинноствольное.

К принципам эффективного управления волонтерами относятся следующие меры:

- сохранение личного состава (текучесть кадров – 10%);
- соблюдение часов работы;
- обеспечение питанием на дежурстве;
- дежурства только в одном подразделении.

Для сохранения и повышения авторитета волонтеров полиция создает форумы волонтеров, проводит съезды волонтеров на уровне округов и страны, поощряет их почетными грамотами и подарками к праздникам, включает волонтеров в полицейские делегации, предоставляет скидки в магазинах для работников полиции, обеспечивает униформой и присваивает волонтерские звания, награждает выходящих на пенсию.

Другой формой волонтерской работы в Израиле является родительский патруль. Это группа родителей-добровольцев, которая совершает обход города и демонстрирует свое присутствие в местах ночных развлечений молодежи. Эти обходы совершаются в выходные дни и в период школьных каникул. Родители проходят специальную подготовку, которая знакомит их с культурой досуга молодежи и помогает им лучше вникнуть в жизнь своих детей и понять ее, быть в курсе событий. Родители учатся разговаривать с молодежью, вступают в контакт с молодыми людьми и разъясняют им, с какими опасностями сопряжено употребление алкогольных

напитков и наркотиков. Параллельно они выявляют молодых людей, относящихся к группе риска, и направляют их в соответствующие структуры.

Патруль действует в сотрудничестве с правоохранительными органами населенного пункта и добровольческими организациями, что очень способствует усилению надзора и охране правопорядка и в конечном итоге – укреплению безопасности жизни в городе.

Цель родительских патрулей заключается в уменьшении случаев насилия и асоциального поведения среди молодежи населенного пункта, оказании помощи молодежи в чрезвычайных ситуациях, выявлении лиц, относящихся к группам риска, и направление их для получения помощи в соответствующие структуры. Таким образом, объединяются средства надзора и предотвращения насилия, способствующие повышению уровня защищенности жителей конкретного населенного пункта.

Институт выплаты материального вознаграждения гражданам, оказавшим помощь правоохранительным органам, законодательно закреплён и успешно применяется в целом ряде зарубежных стран. Казахское действующее законодательство также позволяет стимулировать наиболее активных членов общественных формирований. Правилами поощрения граждан, участвующих в охране общественного порядка, способствовавших предупреждению и пресечению преступлений, утверждёнными Постановлением Правительства Республики Казахстан, закреплены следующие меры поощрения: объявление благодарности; награждение грамотой; выдача денежной премии. В случае предупреждения, выявления или раскрытия как уголовных, так и административных правонарушений, участия в проведении рейдовых мероприятий граждане поощряются денежным вознаграждением, размер которого не должен превышать 10-кратного месячного расчетного показателя.

К примеру, с начала 2017 года за активное участие в обеспечении охраны общественного порядка местными исполнительными органами поощрено более 3 тыс. человек (*грамотами – 295, благодарностью – 329, ценными подарками – 47, денежной премией – 3137 на сумму более 57 млн. тенге*)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Информация МВД РК (20.10.2017 год).

Наряду с добровольными помощниками полиции, национальное законодательство также предусматривает возможность поощрения любого гражданина, в т.ч. не зарегистрированного в местных исполнительных органах, при условии оказания содействия в предупреждении, пресечении или раскрытии уголовных правонарушений (*п. 3 ст. 8 Закон «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка»*).

Вместе с тем при кажущемся благополучии, проверкой, проведенной Генеральной прокуратурой были установлены многочисленные факты, свидетельствующие о формальности проводимой работы и незаконном расходовании бюджетных средств.

Так, при изучении столичной прокуратурой личного дела общественного помощника А. установлено наличие 12 рапортов трех участковых инспекторов полиции о проведенных совместно с А. обходах обслуживаемых участков и выявлении административных правонарушений. За проводимую работу в 2014 году ей перечислено 45 тыс. тенге.

Однако при опросе А. выяснилось, что она участия в мероприятиях по обеспечению общественного порядка, в том числе в обходах административного участка, не принимала.

При проведении проверки участковые инспектора полиции пояснили, что рапорта в деле ими не составлялись и подписи им не принадлежат.

Аналогичные нарушения выявлены еще в отношении 14 студентов Евразийского гуманитарного института г.Астаны, числящихся в качестве общественных помощников полиции. Из их показаний следует, что документы для зачисления в качестве общественных помощников они сдали в апреле 2014 года. Однако за прошедший период, сотрудники полиции задействовали их всего два дня по два часа при патрулировании площади возле монумента «Байтерек» и набережной реки Есиль. Иная работа ими не проводилась.

Более того, ряд заявлений указанных лиц (общественных помощников Т., С., А. и Н.) имеют признаки подделки.

В ОВД Акжарского района Северо-Казахстанской области установлен факт поощрения граждан (14 лиц, по 17 тыс. 500 тенге каждому) по подложному приказу. Общая выплаченная сумма составила 245 тыс. тенге.

Однако при проведении проверки в журнале учета распорядительных документов по личному составу ОВД Акжарского района установлено, что такой приказ фактически не выносился. За данным номером зарегистрирован приказ другого содержания: «О временном возложении обязанностей».

По данному факту заместитель начальника ОВД района К. пояснил, что подпись в приказе года ему не принадлежит. Учитывая, что в действиях неустановленного лица усматриваются признаки преступления, предусмотренного ч.1 ст.385 УК (подделка, изготовление или сбыт поддельных документов), данный факт 20 февраля 2015 года зарегистрирован в КУИ прокуратуры района и направлен для принятия процессуального решения в Департамент Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции по Северо-Казахстанской области для принятия процессуального решения.

Факты поощрений граждан в нарушение требований Закона в данной области не единичны.

К примеру, на основании приказа начальника ОВД Есильского района №112 от 28 октября 2014 года за активное участие в обеспечении общественного порядка, оказание содействия органам внутренних дел по профилактике преступлений и правонарушений поощрены денежным вознаграждением 12 жителей района.

Вместе с тем данное решение принято при отсутствии ряда обязательных для этого документов: учетных дел граждан, участвующих в обеспечении общественного порядка, аналитических справок о результатах деятельности общественных помощников, табелей учета результатов работы.

Решение о поощрении принималось на основании не всегда обоснованных рапортов участковых инспекторов полиции.

Так, в рапорте участкового инспектора полиции Е. указано, что на обслуживаемом им участке в с.Амангельдинское проживает гр-н К., который в течение 2014 года активно принимал участие в охране общественного порядка. Однако сотрудникам прокуратуры К. пояснил, что он на протяжении нескольких лет проживет в с.Явленка (районный центр), участие в охране общественного порядка не принимал и о поощрении ему ничего не известно.

ОВД Аккайынского района в 2014 году за активное участие в обеспечении общественного порядка поощрена денежной премией

помощник полиции И. Между тем проверкой установлено, что подтверждающие документы о проделанной ею работе отсутствуют. Более того, до поощрения И. вовсе находилась за пределами района, т.к. выезжала на заработки в другой район и соответственно возложенные обязанности по охране общественного порядка не выполняла.

В феврале 2014 года по инициативе сотрудников УВД Махтааральского района Южно-Казахстанской области гр-ке К. выдано денежное вознаграждение в сумме 18 тыс. 520 тенге за участие в обеспечении общественного порядка.

Однако при встречной проверке опрошенная К. пояснила, что является техническим работником УВД района, а вознаграждение ей выдали за наведение чистоты и порядка в здании полиции.

Аналогичные факты допущены сотрудниками ОВД Казыгуртского и Тюлькубасского районов.

Грубым нарушением, свидетельствующим о формальной работе по привлечению граждан к обеспечению общественного порядка, является отсутствие в акимате комиссии по поощрению граждан, участвующих в обеспечении общественного порядка. В качестве примера можно привести акимат Каркаралинского района Карагандинской области.

Более того, акиматом района не определены виды и порядок поощрений, а также размер денежного вознаграждения граждан, участвующих в обеспечении общественного порядка.

Тем самым нарушено требование п.2 ст.3 Закона, согласно которому местные исполнительные органы района создают районные комиссии по поощрению граждан, участвующих в обеспечении общественного порядка, определяют виды и порядок поощрений, а также размер денежного вознаграждения граждан, участвующих в обеспечении общественного порядка.

В УВД г.Темиртау в нарушение п.27 Правил о порядке, формах и видах привлечения граждан к мероприятиям по обеспечению общественного порядка (*утверждены приказом Министра внутренних дел от 27 ноября 2004 года №641*), при наличии 33 граждан, участвующих в обеспечении общественного порядка, табель учета результатов работы велся лишь в отношении 5.

При этом функции таких лиц ограничивались лишь единичными фактами участия в культурно-массовых мероприятиях. Ка-

кие-либо нарушения административного и уголовного законодательства данными лицами не устанавливались.

Факты выплаты вознаграждения без оценки выполненных общественными помощниками работ имели место и в Сарканском районе Алматинской области.

В УВД г.Темиртау Карагандинской области также допускались случаи премирования граждан, которые, согласно п.п.6 ст.5 Закона должны были быть исключены из списка лиц, участвующих в обеспечении общественного порядка (по причине совершения в течение года двух и более умышленных административных правонарушений).

Так, Ч., являясь лицом, участвующим в обеспечении общественного порядка, дважды в течение года привлекалась к административной ответственности: 11.07.2013 года по ч.1 ст.462 КоАП (превышение водителями транспортных средств установленной скорости движения) и 17.05.2014 года по ст.476 КоАП (нарушение иных требований, предъявляемых к участникам дорожного движения).

Несмотря на совершение Ч. умышленных административных правонарушений, ее полномочия в качестве гражданина, обеспечивающего общественный порядок, прекращены не были.

Более того, приказом начальника УВД города Ч. перечислены денежные средства в виде поощрения за активное участие в охране общественного порядка в размере 80 тыс. тенге (*опрошенная Ч. подтвердила получение денег*).

Аналогично по ходатайству УВД г.Темиртау премирован П., который в 2010 году зачислен в качестве лица, участвующего в охране общественного порядка.

В 2011 году П. дважды привлекался за совершение умышленных административных правонарушений – по ч.1 ст.467 КоАП (управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии алкогольного опьянения) и по ч.1 ст.462 КоАП (превышение водителями транспортных средств установленной скорости движения). Однако его статус в качестве лица, участвующего в охране общественного порядка, не прекращен. Приказом начальника УВД г.Темиртау П. поощрен премией в размере 40 тыс. тенге (*при опросе П. подтвердил получение денег*).

Более того, приговором Темиртауского городского суда от 20 ноября 2013 года П. осужден по ч.1 ст.269-1 УК (организация незаконного игорного бизнеса) к наказанию в виде 180 часов общественных работ. То есть на момент поощрения в отношении П. уже было возбуждено уголовное дело (23 августа 2013 года) и он имел статус подсудимого.

Факты необоснованного премирования имели место также в Костанайской и Северо-Казахстанской областях.

Таким образом, значительное количество нарушений, связанных с участием граждан в обеспечении общественного порядка, фиктивность и формализм проводимой работы свидетельствуют о том, что МВД не уделяет данному вопросу достаточного внимания. В результате институт, призванный вовлечь общество в правоохранительную деятельность, должным образом не функционирует.

В этой связи в целях совершенствования механизма поощрения граждан необходимо пересмотреть нормы, предусматривающие денежное и иное материальное поощрение граждан, активно содействовавших предупреждению и пресечению антиобщественных проявлений. Конечной целью такого нормативного акта является развитие активной жизненной позиции граждан, основанной на объективной выгоде правомерного поведения.

Доказано, что материальное поощрение всегда эффективно при стимулировании граждан – «право воздействует на жизнь не только путем принуждения и кар, но и путем обещаний выгод и наград»<sup>1</sup>.

По нашему мнению, поощрение лиц, сообщивших достоверную информацию об административном правонарушении, и стимулирование активной гражданской позиции граждан по противодействию преступности будут способствовать формированию в обществе принципа «нулевой терпимости» к беспорядку и мелким правонарушениям.

Как справедливо отметил профессор Р.Т. Нуртаев: «В настоящее время, когда речь идет о создании в стране основ правового гражданского общества, решение задачи формирования наградно-поощрительного права и соответствующего законодательства, при-

---

<sup>1</sup> Нуртаев Р.Т. Роль современного государства в противостоянии преступным вызовам, связанным с расширением масштабов глобализации. – Алматы, 2003. – С. 44.

обретают особую актуальность, поскольку не только правила взыскания, наказания за проступки и преступления, но и широкий комплекс мер поощрения по заслугам и подвигам должен быть регламентирован нормами права»<sup>1</sup>.

Но действующие Правила поощрения граждан, участвующих в охране общественного порядка, способствовавших предупреждению и пресечению преступлений (утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 августа 2000 года № 1243) недостаточно четко регламентируют условия, основания и порядок поощрения. В этой связи мы предлагаем проект НПА, где данные вопросы более конкретизированы.

Наряду с этим органами внутренних дел нашей республики совместно с местными исполнительными органами принимаются меры по внедрению новых методов привлечения граждан к профилактике правонарушений.

В силу заинтересованности государственных и местных органов власти и управления в эффективности данных программ в некоторых областях Казахстана (Северо-Казахстанская, Жамбылская, Алматинская, г. Астана) внедрены профилактические программы «Соседский присмотр» (*положительный зарубежный опыт*).

Соседский присмотр – это деятельность, в ходе которой жильцы одного дома или домов одного района по договоренности друг с другом следят за своей территорией. О замеченных нарушениях и подозрениях сообщается полиции, которая принимает быстрые меры в зависимости от поступившей информации. Для предупреждения правонарушений и повышения безопасности своего района участники соседского присмотра могут вносить предложения собственникам домов, руководителям квартирных товариществ и местным самоуправлениям. Залогом успешной деятельности соседского присмотра является сотрудничество и обмен информацией между жильцами, органам местного самоуправления и полицией.

Общественность оперативно сообщает полиции информацию о притонах пьянства, наркомании, проституции, скупщиках краденого, угонщиках автомашин, экстремистах и гражданах, вовлекающих несовершеннолетних в антиобщественную деятельность.

---

<sup>1</sup> Там же.

Особый интерес вызывает инвестиционный проект «Безопасный город», реализуемый акиматом Жамбылской области в г. Тараз. Предварительная стоимость реализации данного проекта 2 млрд. 891 млн. тенге. Его внедрение запланировано в три этапа (2017-2019 годы).

Проект «Безопасный город» – это программный комплекс с применением видео-аналитических решений, который позволяет быстро определить и оперативно отреагировать на совершаемые правонарушения и своевременно принять меры по их устранению.

Проект делится на два типа: контроль безопасности движения и контроль внутри городских общественных территорий.

Основными целями и задачами проекта являются:

– обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности;

– выявление нарушений правил дорожного движения;

– пресечение антисоциального поведения и вандализма;

– возможность оперативного получения информации с объектов города и доступа к видеозаписям;

– усиление защищенности стратегических объектов города<sup>1</sup>.

При поддержке акимата города подписан меморандум с Таразским государственным университетом о сотрудничестве в предупреждении и профилактике уголовных правонарушений, в том числе краж на территории учебных заведений и общежитий.

Кроме того, в Восточном Казахстане (г. Усть-Каменогорск) при помощи акимата города на предприятиях, в организациях и высших учебных заведениях возобновлен метод работы добровольных народных дружин (ДНД), общей численностью 92 отрядов (*970 человек*), которые оказывают содействие полиции в обеспечении правопорядка. Их деятельность координирует городской Штаб ДНД.

Определенная положительная работа проводится с руководством средне-специальных и высших учебных заведений по привлечению студентов к охране общественного порядка как на территории учебных заведений, так и за ее пределами.

Таким образом, возрождение и дальнейшее развитие деятельности общественных формирований правоохранительной направ-

---

<sup>1</sup> Справка Межведомственной рабочей группы по Жамбылской области // Генеральная прокуратура Республики Казахстан, 2017 год.

ленности и поощрение участников является одним из актуальных вопросов современного гражданского общества.

Следует отметить, что участники охраны общественного порядка в основном работают на добровольной основе, без какой-либо оплаты со стороны местных исполнительных органов. Граждане, участвующие в охране общественного порядка, затрачивают собственные средства на проезд до места несения службы. Также не предусмотрены социальные гарантии для граждан, участвующих в охране общественного порядка, на законодательном уровне.

Вместе с тем в 2015 году в стране зафиксировано 92, в 2016 году – 67, и 9 месяцев 2017 года – 5 фактов неповиновения законным требованиям лиц, участвующим в обеспечении общественного порядка.

В соответствии со ст. 443 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях неповиновение законному требованию лица, участвующего в обеспечении общественного порядка, – влечет штраф в размере пяти месячных расчетных показателей.

Действие (бездействие), предусмотренное ч. 1 настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влечет штраф в размере десяти месячных расчетных показателей либо административный арест до пяти суток.

В Уголовном кодексе Республики Казахстан отсутствует норма, предусматривающая уголовную ответственность за неповиновение законному требованию лица, участвующего в обеспечении общественного порядка.

В связи с этим с учетом анализа сложившейся ситуации предлагаем следующее:

1. Внести изменения и дополнения в Закон «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка», касающиеся предоставления гражданам, участвующим в охране общественного порядка, проездного билета в общественном транспорте; дополнительных дней к отпуску (до 5 дней) по месту работы; страхования их жизни и здоровья местными исполнительными органами при обеспечении ими общественного порядка, выплаты компенсации.

2. Внести изменения и дополнения в постановление Правительства Республики Казахстан от 12 августа 2000 года №1243 ка-

сательно механизма поощрения граждан, участвующих в охране общественного порядка.

3. Дополнить Уголовный кодекс Республики Казахстан ст. 380-2, предусмотрев в ней ответственность за применение насилия в отношении лица, участвующего в обеспечении общественного порядка.

Указанные меры поощрения, материального стимулирования и обеспечения социальных гарантий, по нашему мнению, позволят вовлекать граждан с активной гражданской позицией в более тесное взаимодействие с полицией при обеспечении общественного порядка.

### **Роль профилактики в реализации принципа «нулевой терпимости»**

Идеологом профилактической работы можно назвать просветителя XVIII века Ч. Беккариа, который сформулировал мысль о том, что лучше предупреждать преступления, чем наказывать за них.

В работе «О духе законов» Ш. Монтескье также отметил, что необходимо не наказывать за преступления, а их предупреждать, не карательными мерами, а улучшать нравы. Вольтер считал, что предупреждение преступлений есть истинная юриспруденция в цивилизованном обществе.

В ходе проведенного исследования был изучен положительный зарубежный опыт профилактики правонарушений.

Понимание особенной роли профилактики в борьбе с правонарушениями начало складываться в 20-30-х годах XX века в США и уже к 70-м годам – в европейских странах. Сложилась концепция социальной профилактики, базирующаяся на методе уголовной репрессии как основном средстве предотвращения правонарушений. Затем, с течением времени западные криминологические доктрины эволюционировали, что было связано с изменением взглядов в обществе на предназначение полиции. Примерно в 1980-е годы за рубежом прошла переориентация взглядов на функции полиции как социальной службы, задача которой состоит не только в обеспечении традиционной карательной деятельности, но и в оказании социальной помощи населению, привлечении населения к решению задач правоохраны, осуществлению программ по предупреждению преступности.

В последние десятилетия XX века во всем мире начали активно развиваться обновленные, социально ориентированные теория и практика профилактики правонарушений – как преступлений, характеризующихся высокой степенью общественной опасности, так и незначительных нарушений закона.

Большой вклад в решение проблем профилактики был внесен и международными организациями. О том, какое значение придает мировое сообщество проблеме организации профилактики преступности, свидетельствует деятельность таких организаций, как Организация Объединенных Наций, Совет Европы и других региональных международных организаций. Они собирают информацию о преступности, анализируют ее, выявляют причины и последствия, вырабатывают рекомендации, принимают конвенции по различным аспектам борьбы с преступностью, в том числе по вопросам ее предупреждения.

ООН регулярно проводит конгрессы по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. В документах ООН подчеркивается, что лишь превентивные меры могут способствовать сокращению преступности. Они обходятся обществу дешевле, чем широкое применение мер наказания в виде лишения свободы и увеличение бюджета органов полиции для финансирования деятельности, не связанной с предупреждением преступности. Предупреждение преступности рассматривается в международно-правовом аспекте как система устранения факторов, вызывающих преступность, в том числе возможности для совершения преступления. При этом всемерно проводится мысль о том, что эффективная профилактика возможна лишь при использовании комплексного подхода.

Серьезное научно-практическое значение имеет вопрос классификации видов профилактики правонарушений. Профилактика правонарушений делится на «прямую» и «косвенную». «Прямая» это деятельность государственных органов и полиции, «косвенные» меры – это повышение уровня благосостояния, отсутствие безработицы, улучшение жилищных условий, системы образования, здравоохранения.

Проанализировав зарубежные исследования, полагаем целесообразным в Казахстане применять трехзвенную классификацию

профилактики правонарушений: первичную, вторичную и третичную (западные ученые Брантингем и Фауст).

Первичная профилактика преступности сконцентрирована вокруг социальной сферы, а также тех факторов, которые определяют морально-нравственное состояние общества и качество жизни граждан. Она нацелена на предотвращение криминальных процессов путем воздействия на условия общей среды. Данный подход называют «позитивная генеральная профилактика». Предусматривается проведение таких мероприятий, как разъяснение правовых норм и стабилизация правосознания населения; устранение «глубоко укоренившихся» причин преступности (например, дефицита социализации или плохих социоструктурных условий); создание системы, направленной на воспитание у граждан законопослушного поведения.

Вторичная профилактика преступности – «негативная генеральная профилактика», ориентирована на тех, кто потенциально может стать правонарушителем (детей из неблагополучных и неполных семей, склонных к бродяжничеству, подростков, которым грозит безработица, и т.д.). Основная цель – недопущение противоправного поведения путем оказания прямой или косвенной поддержки социально адекватного поведения данной категории лиц.

Третичная профилактика преступности направлена на лиц, совершивших преступления. Основная ее цель – воздействие на их образ жизни для удержания от повторного совершения преступлений с помощью воспитательного воздействия, амбулаторного мероприятия (например, курс социального тренинга, заключение несовершеннолетних правонарушителей под арест, исполнение наказания в отношении несовершеннолетних нарушителей; наложение денежных штрафов, помощь условно-осужденным, временное содержание, задержание с целью проведения воспитательной работы; оказание помощи лицам, совершившим наказуемые деяния, создание фондов ресоциализации).

Существует дополнительный вид профилактики, основным объектом которой рассматриваются жертвы преступлений (ученые Ван Дайк и Уард).

В этой связи в зарубежной практике был выработан комплекс мер по предупреждению преступности, который предусматривает:

– социальное развитие, направленное на профилактику в первую очередь таких форм преступности, как преступность в городских районах, насилие в семьях, преступность среди несовершеннолетних, а также организованная преступность, торговля людьми, особенно женщинами и детьми, коррупция;

– обеспечение более широкого участия общественности в деятельности по предупреждению преступности на уровне общины (термин «община» означает географическое место, общность лиц, образующих отдельную группу, компактно проживающих лиц определенного этнического и культурного происхождения). Участие общин в предупреждении преступности предполагает привлечение к этой деятельности учреждений и организаций в общинах, которые традиционно не занимаются предупреждением преступности, например, школ, социальных служб и органов здравоохранения.

Необходимым условием эффективного осуществления профилактических мероприятий является глубокая теоретическая проработка данной проблемы.

В целом, эффективное предупреждение правонарушений зависит от раннего вмешательства во все области жизнедеятельности человека и так называемой сетевой стратегии. Особую роль здесь играет ранняя и интенсивная поддержка семей и детей, в которых уже имеются признаки риска совершения правонарушений. Вместе с тем сетевая стратегия не только не исключает, но даже предусматривает системность воздействия на всех уровнях профилактики.

Практические работники полиции, представители иных государственных структур используют несколько иную терминологию в своей повседневной работе, при этом основополагающими для них являются три основных вида предупреждения правонарушений – социальная профилактика, ситуационная профилактика и предупреждение преступности с участием общественности и населения.

Рассмотрим указанную классификацию подробнее.

1. Социальная профилактика преступности. Ее называют еще профилактикой преступности, ориентированной на правонарушителя. Зарубежные эксперты стран Европы и Северной Америки считают, что социальной профилактике преступности также должна соответствовать социальная политика государства в следующих

сферах: городская инфраструктура и среда; здравоохранение; семейная сфера; образование; положение молодежи; трудовая занятость населения.

2. Ситуационная профилактика преступности исходит из того, что определенные категории преступных деяний совершаются при определенных обстоятельствах, в определенное время и определенных местах. Основной упор делается на профилактику возможности совершения правонарушения, а не на личность правонарушителя. Разрабатываются методы затруднения доступа к объекту правонарушения (например, усиление контроля за торговыми центрами и жилищными комплексами), выявляются факторы, способствующие совершению правонарушений.

Таким образом, современная теория ситуационного подхода к предупреждению преступлений базируется на постулате, что на противоправное поведение (как и на всякое поведение человека) можно оказывать воздействие, при этом, не меняя людей и их характеры.

В ФРГ выделяют первичную, вторичную и третичную превенцию. Первичная направлена на преодоление дефицита социальной и позитивного правосознания как главной причины преступлений. Вторичная осуществляется полицейскими органами и связана с правовыми средствами удержания от преступлений. Третичная превенция – это те профилактические меры и средства, которые применяются в процессе наказания и ресоциализации преступников.

Профилактическая деятельность полиции основывается на тезисе о том, что правонарушения совершаются чаще всего тогда, когда потенциальный преступник встречает уязвимую, неохраняемую жертву или объект. Поэтому превентивные меры должны быть направлены либо на преступника, либо на систему безопасности, либо на потенциальную жертву (индивидуальная, общая и виктимологическая профилактика). В этой триаде большое внимание уделяется охранительному предупреждению и особой работе с населением, направленной на его самозащиту.

В США существует три модели превентивной деятельности: модель общественных учреждений, модель безопасности индивидуума и модель воздействия через окружающую среду. На федеральном и местном уровнях реализуются программы предупрежде-

ния преступлений. В некоторых штатах участие граждан в укреплении правопорядка позволило снизить количество ограблений на 30%. При этом широко используется вознаграждение за информацию, имеющую оперативно-профилактическое значение.

В зарубежных странах в профилактических мероприятиях активно используют помощь общественности и населения. Выделяют три различных подхода к взаимодействию полиции с общественностью в деятельности по предупреждению правонарушений:

а) создание общественных организаций, осуществляющих разработку и проведение программ по профилактике преступности;

б) организация так называемой «общественной защиты» (патрулирование граждан-добровольцев, программы типа «соседский присмотр»);

в) осуществление программ общественного развития (строительство и содержание жилых районов, децентрализация коммунального управления и услуг, совершенствование политики распределения жилья и его заселения).

По мнению зарубежных исследователей, в борьбе с преступностью сотрудничество между гражданами и репрессивными органами является необходимым, поскольку первые могут служить источником более или менее полезной и достоверной информации о преступниках. А полиция, информируя граждан о необходимости принятия мер предосторожности, открывает тем самым новые пути к сотрудничеству в целях наиболее эффективной борьбы с преступными деяниями. Однако правоохранительные органы могут рассчитывать на построение взаимовыгодных и доверительных отношений с населением только в том случае, если граждане будут ощущать защищенность со стороны государственных структур. Охрана правопорядка с привлечением как можно более широкого круга представителей общества, согласно исследованиям голландских специалистов, оказывает положительное влияние на отношения населения к полиции.

В настоящее время в США и Великобритании взаимодействие полиции с населением в области профилактики преступности осуществляется главным образом в рамках программ предупреждения конкретных видов преступлений. В этих программах участвуют как общественные организации, так и отдельные группы населения (например, жители городов, поселков, улиц, микрорайонов).

В целом можно констатировать, что, несмотря на значительные профессиональные, кадровые и технические возможности современных полицейских служб развитых зарубежных государств, они продолжают и развивают практику широкого обращения к населению своих стран в деле предупреждения и раскрытия преступлений. Причем в работе по привлечению населения широко используется система материальных стимулов.

Существует отработанная система вознаграждения добровольных помощников полиции: как тех, кто выступает в роли сотрудников добровольной полиции (несущих службу по охране общественного порядка в свободное от основной работы время), так и осведомителей, сообщающих полиции ценную информацию. В то же время следует отметить, что значительная часть участвующих в программе не требует материального вознаграждения и считает информирование о совершенном правонарушении своим гражданским долгом.

Следует отметить, что среди зарубежных исследователей проблемы профилактики преступности, наряду со сторонниками широкого использования превентивных мер различного характера, встречаются приверженцы «осторожного» подхода к внедрению в практику правоохранительных органов различных методов предупреждения преступлений. Ряд зарубежных экспертов высказывает опасения в отношении превентивной деятельности полиции, имея в виду опасность ущемления прав граждан при чрезмерном расширении ее превентивных функций.

В частности, рассматривая практику предупреждения правонарушений молодежи, некоторые из экспертов подчеркивают, что превентивная деятельность, осуществляемая государственными органами, включает определенную степень принуждения. При этом отмечается, что вмешательство в личную жизнь молодых людей зачастую является механическим и проводится без учета личностных особенностей.

И все же предупреждение преступлений во всех его формах рассматривается в целом как единственная альтернатива карательной деятельности государства и единственно социально оправданный способ воздействия на преступность.

Большое внимание профилактике уделяется в Германии. Немецкие исследователи считают, что из всех прагматичных тео-

рий, объясняющих причины преступности, остается теория разбитых окон. В научных кругах продолжается дискуссия (в том числе и на политическом уровне) по определению лучшего средства предупреждения и сокращения правонарушений – профилактика или наказание. В настоящее время приоритет отдан профилактической работе, при этом как считают немецкие исследователи полиция должна быть мотором данного процесса, а участие граждан и других органов власти в нем должно быть обязательным.

Следует отметить, что вопрос об определении самого понятия профилактики преступности остается дискуссионным. Нет и единого мнения о видах преступлений, которые должны быть включены в программы профилактики преступности. Некоторыми зарубежными учеными предприняты попытки очертить круг действий, связанных с осуществлением профилактики преступности. Выработан ряд рабочих определений, охватывающих различные виды деятельности, осуществляемой соответствующими организациями. Сформулированы некоторые основополагающие понятия. Например, немецкий ученый Г. Кайзер определяет предупреждение преступности как вид деятельности, который включает «...все те меры, которые осуществляются с конкретным намерением свести к минимуму диапазон и опасность преступлений, будь то снижение возможностей для совершения преступлений или воздействие на потенциальных правонарушителей и население в целом»<sup>1</sup>.

Исследователь из США Р. Кларк рассматривает правонарушение как взаимодействие между мотивацией правонарушителя, с одной стороны, и возможностью совершения правонарушения – с другой. Будучи сторонником ситуативного подхода к профилактике правонарушений, он приводит доводы в пользу использования технических средств в целях снижения активности правонарушителя путем наблюдения и тем самым сведения к минимуму самой возможности совершения правонарушения.

В британских изданиях отмечается, что термин «предупреждение правонарушений» используется для краткого обозначения любых мер, которые направлены против повышения опасности и

---

<sup>1</sup> Грэхем Д., Беннет Т. Стратегии предупреждения преступности в Европе и Северной Америке. – Хельсинки, 1995.

сокращения уровня преступности и противоправного поведения путем воздействия на криминогенно значимые факторы.

В 1998 году рабочая группа европейского Совета «Полицейское сотрудничество» предприняла попытку выработать единый подход к определению профилактики правонарушений. В итоге в Финляндии, Италии, Ирландии и Великобритании сегодня под профилактикой понимается деятельность соответствующих субъектов не только для предупреждения криминального поведения и преступных деяний, но и любых случаев «антисоциального поведения», например, скандального поведения в общественном месте. В Бельгии и Голландии одним из приоритетных направлений превенции является предупреждение насилия футбольных болельщиков.

В научных разработках П. Экбла сформулированы три уровня профилактических действий. Первый уровень включает в себя классификацию методов предупреждения преступности и причинный механизм правонарушений, на который они направлены. Второй уровень содержит цели профилактики и ее направленность. Третий уровень определяет виды преступлений, на предупреждение которых направлены стратегические мероприятия.

В казахстанском законодательстве под профилактикой правонарушений понимается комплекс правовых, экономических, социальных и организационных мер, осуществляемых субъектами профилактики правонарушений, по сохранению и укреплению правопорядка путем выявления, изучения, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений (п.4 ст. 1 Закона РК «О профилактике правонарушений»).

Определяющую роль в успешном функционировании системы профилактики играют органы внутренних дел и проводимая ими работа по предупреждению преступности. Именно полиция, в силу своего прямого назначения, призвана обеспечивать общественную безопасность и контролировать соблюдение установленного государством общественного порядка. В этой связи встает вопрос о том, как оптимально обеспечивать эту безопасность и как оптимально контролировать общественный порядок, чтобы добиться действительно эффективного предупреждения преступности.

В современных условиях построения правового Казахстана объективно возрастает значение государственной политики в обла-

сти профилактики правонарушений, призванной обеспечить на системной основе многоаспектное и многоуровневое воздействие на криминогенные процессы. Данная политика подразумевает активное участие в профилактической работе не только государственных институтов, но и всего общества в целом. Практика показывает, что лишь при задействовании всего потенциала государства и институтов общества (в лице акиматов, общественных объединений, религиозных конфессий, представителей бизнеса, рядовых граждан) возможны реальные успехи в области предупреждения правонарушений.

В соответствии с Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года приоритетными направлениями являются обеспечение неотвратимости реакции государства на любые правонарушения, неукоснительное следование принципу «нулевой терпимости (толерантности)» предупреждение и профилактика преступности, взаимодействие с гражданами в борьбе с преступностью.

Профилактическая работа имеет нормативное закрепление в Законе Республики Казахстан «О профилактике правонарушений», который направлен на формирование единого механизма реализации полномочий Правительства, местных представительных и исполнительных органов, а также органов правоохранительной системы в этой сфере. В законе регламентированы правовые и организационные основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды и формы, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений. В нем определены правовые, экономические, социальные и организационные основы деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан Республики Казахстан по профилактике правонарушений; впервые систематизирован ряд основных нормативно-правовых положений, регулирующих профилактическую деятельность в Республике Казахстан, ранее содержащихся в многочисленных ведомственных актах.

Правовую основу профилактики также составляют законы Республики Казахстан «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» от 9 июля 2004 года № 591, «О профилактике бы-

тового насилия» от 4 декабря 2009 года № 214-IV и «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» от 9 июля 2004 года № 590, регулирующий общественные отношения, возникающие в связи с добровольным участием граждан в обеспечении общественного порядка.

В целях государственного регулирования профилактической работы действует Правительственная комиссия по профилактике правонарушений (*создана в 2010 году*) под председательством Премьер-Министра (аналогичные комиссии действуют на местах во главе с акимами областей), в состав которой, кроме руководителей госорганов, входят общественные деятели, депутаты, представители неправительственных организаций. Круг вопросов, рассматриваемых на заседаниях, достаточно широк – профилактика среди несовершеннолетних, противодействие нелегальной миграции, алкоголизму, наркобизнесу, содействие трудовому, бытовому устройству, социальной адаптации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, а также состояние работы по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности. Принимаются комплексные программы по профилактике правонарушений<sup>1</sup>.

В целях укрепления общественного порядка и профилактики преступности, повышения уровня доверия населения к деятельности органов внутренних дел и обеспечения прозрачности их работы принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности местной полицейской службы», которым регламентированы вопросы формирования местной полицейской службы.

Роль профилактики в борьбе с преступностью для устранения или нейтрализации причин и условий преступлений сегодня не оспорима. При этом формирование единой государственной системы профилактики преступлений и иных правонарушений является одним из основных национальных приоритетов нашего государства.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан «Об отраслевой Программе профилактики правонарушений в Республике Казахстан на 2011-2013 годы» от 21 декабря 2010 года № 1390.

Картина роста показателей административных правонарушений (см. раздел 3) свидетельствует о необходимости выработки мер по профилактике правонарушений.

Как показал анализ работы правоохранительных органов, деятельность органов правопорядка по пресечению правонарушений за последние несколько лет заметно активизировалась.

В то же время отмечается, что пока не сформирована должным образом эффективная общегосударственная система профилактики правонарушений с реальной опорой на население и институты гражданского общества.

В этой связи возникает необходимость в переориентации направлений деятельности органов внутренних дел от реагирования на последствия противоправных деяний на их предупреждение и пресечение, возведении профилактических начал в ранг приоритетных задач, привлечении к этой работе всех государственных органов и общественности.

## РАЗДЕЛ 3. ФАКТОРНЫЙ АНАЛИЗ «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ» В ОБЩЕСТВЕ

### 3.1. SWOT-АНАЛИЗ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА ФОРМИРОВАНИЕ «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ» К МЕЛКИМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ

Анализ законодательства – тонкий, практичный подход, который требует тщательного исследования нормативных правовых актов.

Существует множество наработанных методик анализа, который позволит дать наиболее эффективные результаты и сформулировать наиболее оптимальные предложения по реформированию текущей ситуации формирования «нулевой терпимости» к правонарушениям.

Считаем, что наиболее эффективной методикой является SWOT-анализ.

SWOT-анализ зародился в 60-70-х годах XX века, был сформулирован группой исследователей Стэнфордского исследовательского института. Основоположник теории SWOT-анализа – консультант по менеджменту из США Альберт Хамфри. Он изучал причины неудач в стратегическом планировании компании и в процессе изучения изобрел методику под названием «SOFT-анализ» (*S=Satisfactory, т.е. удовлетворительные параметры компании на текущий момент; O=Opportunities, т.е. возможности, которые могут быть достигнуты в будущем; F=Fails, т.е. неудачи или провалы компании на текущий момент; T=Threats, т.е. угрозы, которые могут возникнуть в будущем*).

Непосредственно термин «SWOT» впервые возник в Цюрихе на семинаре по планированию, где была озвучена концепция, в которой «F=Fails» было заменено на «W=Weaknesses», а также были более точно сформулированы расшифровки аббревиатур.

Наиболее методологически удачным является построение стратегий на основе сочетаний пар факторов, подразумевая, что каждая стратегия основывается на взаимодействии факторов внутренней и внешней среды:

1) сочетания «силы» – «возможности» (*SO*) составляют группу стратегий Махi-Махi (*использование сильных сторон для реализации возможностей*);

2) сочетания «слабости» – «возможности» (*WO*) – Mini-Махi (*использование возможностей для нивелирования слабых сторон*);

3) сочетания «силы» – «угрозы» (*ST*) – Махi-Mini (*использование сильных сторон для снижения негативного влияния угроз*);

4) сочетания «слабости» – «угрозы» (*WT*) – Mini-Mini (*анализ взаимодействия слабых сторон и угроз; стратегии минимизации потерь*).

Базовыми факторами SWOT-анализа выступают нормы, регламентирующие ответственность, деятельность субъектов и гражданского общества в формировании принципа «нулевой» терпимости.

Иерархия нормативных правовых актов определена ст.10 Закона РК «О правовых актах», согласно которой каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не должен противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней и место нормативного правового акта производного вида в иерархии нормативных правовых актов определяется уровнем акта основного вида.

Анализ нормативных актов, регламентирующих организацию общественного порядка, показывает, что в законодательстве имеются пробелы.

Например, согласно Закону РК «О профилактике правонарушений» (*ч.3 ст.7*), участие ОВД в правовом воспитании граждан является одной из основных компетенций, однако в профильном законе это не закреплено.

Таким образом, проведение SWOT-анализа будет способствовать выявлению пробелов и перспектив развития исследуемого объекта.

### **I этап**

**Данные факторы будут исследованы в следующих нормах**

<b>Вид НПА</b>	<b>Наименование НПА</b>
Основной закон	Конституция Республики Казахстан, принята на референдуме 30 августа 1995 года
Кодексы	Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля

	2014 года №226-V ЗРК
	Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года №231-V-ЗРК
	Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года №234-V ЗРК
	Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года №235-V ЗРК
	Кодекс Республики Казахстан «О браке (супружестве) и семье» от 26 декабря 2011 года №518-IV
	Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года №414-V ЗРК
	Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения от 18 сентября 2009 года № 193-IV
Законы	Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29 апреля 2010 года № 271-IV
	Закон Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» от 4 декабря 2009 года № 214-IV
	Закон Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года № 81-VI
	Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК
	Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года №148
	Закон Республики Казахстан «О пробации» от 30 декабря 2016 года №38-VI ЗРК
	Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 года №199-V ЗРК
	Закон Республики Казахстан «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» от 9 июля 2004 года № 590
	Закон Республики Казахстан «Об образовании» от 27 июля 2007 года № 319-III
Указы Президента	Указ Президента Республики Казахстан «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года» от 6 апреля 2007 года №310
	Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009

	года №858
	Комплексная стратегия социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, в Республике Казахстан на 2017-2019 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 8 декабря 2016 года №387
	Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан»
Постановления Правительства	Правила предоставления специальных социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в организации образования с особым режимом содержания, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2014 года №1142
	Отраслевая Программа профилактики правонарушений в Республике Казахстан на 2011-2013 годы, утвержденная Постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 декабря 2010 года №1390
	Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Положения о местной полицейской службе органов внутренних дел» от 30 декабря 2015 года № 1142
	План мероприятий по реализации Комплексной стратегии социальной реабилитации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и находящихся на учете службы пробации, в Республике Казахстан на 2017-2019 годы, утвержденный Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 912
Ведомственные приказы	Правила организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников, утвержденные Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года за № 1095
	Правила организации деятельности службы пробации, утвержденные Приказом Министра внутренних дел

	Республики Казахстан от 17 сентября 2014 года за № 9738
	Положения о деятельности центров временной адаптации и детоксикации, утвержденные приказом и.о. Министра здравоохранения Республики Казахстан от 5 января 2011 года № 1
	Правила взаимодействия служб пробации и подразделений полиции по контролю за поведением лиц, состоящих на учетах служб пробации, утвержденные приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 18 августа 2014 года № 517
	Правила осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел, утвержденные Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 15 июля 2014 года №432
	Правила внутреннего распорядка учреждений уголовно-исполнительной системы, утвержденные Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 17 ноября 2014 года №819
	Правила о порядке, формах и видах привлечения граждан к мероприятиям по обеспечению общественного порядка, утвержденные Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 27 ноября 2004 года №641, с внесенными изменениями от 19 июня 2015года №463
	План организационных и практических мероприятий по формированию в обществе принципа «нулевой терпимости» к беспорядкам и правонарушениям на 2015-2016 годы
	Комплексный план профилактики правонарушений в Республике Казахстан на 2017-2019 годы

## 2 этап

Целью данного анализа является выявление пробелов и недостатков в НПА, а также факторов, влияющих на формирование у граждан принципа «нулевой терпимости» к правонарушениям.

В результате полного, тщательного анализа перечисленных НПА, необходимо отметить их сильные и слабые стороны по следующим факторам.

## **I. Потенциальные внутренние сильные стороны (S):**

### **1. Специфические правовые институты профилактики правонарушений**



Институты профилактики правонарушений регламентируются законами «О профилактике правонарушений», «О профилактике бытового насилия», «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», «О PROBации», Положением о местной полицейской службе органов внутренних дел, Правилами организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников.

В качестве индикаторов уровня реализации принципа «нулевой терпимости» определены 23 статьи КоАП РК (*правонарушения составили 46% от общего количества совершенных административных правонарушений*), этот выбор не случаен и обусловлен результатами анализа статданных за 2013-2016 годы.

Анализ статистических данных свидетельствует, что за указанный период времени наблюдалась тенденция роста: в 2016 году зарегистрировано на 1,5 млн. правонарушений больше, чем в 2013 году.

Институты профилактики правонарушений содержатся в зарубежных нормативных актах – ФЗ РФ от 2 апреля 2014 года «Об участии граждан в охране общественного порядка», Законе Норвегии «О полиции».

### **2. Особенность регламентации компетенций субъектов профилактики правонарушений**



Данный фактор регламентируется гл. 2 Закона РК «О профилактике правонарушений», гл.2 Закона РК «О профилактике бытового насилия», Положением о местной полицейской службе органов внутренних дел, Правилами организации деятельности участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

В указанных законах обозначены функции и полномочия каждого субъекта, что способствует выполнению возложенных функций.

Следует учесть, что институт профилактики правонарушений существует в ряде зарубежных стран: Российская Федерация, США, Норвегия, Великобритания, Германия, Австралия. Деятельность данных институтов дает положительные результаты.

### **3. Гражданское общество как институт обеспечения правопорядка**



С 2004 года действует Закон РК «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка», в котором регламентированы полномочия граждан в данной сфере, в том числе их права и обязанности, формы поощрения.

Сегодня, по данным МВД, по республике функционирует 4 тысячи 501 общественное объединение правоохранительной направленности, в которых задействовано 29 тыс. 981 человек.

По имеющимся аналитическим данным, больше половины из тех, кто готов помогать, предпочли бы сделать это анонимно (55%). Почти каждый третий (30%) готов не только проинформировать о правонарушении, но и выступить свидетелем по этому делу, 8% опрошенных готовы вступить в ряды добровольных народных дружинников, а 3% – стать членами общественной организации, занимающейся вопросами сохранения и поддержания правопорядка.

### **4. Органы внутренних дел как субъект профилактики правонарушений**



В целях выстраивания работы с институтом гражданского общества в законодательство РК внесены изменения относительно УИП. Так, с 2016 года функционирует местная полицейская служба (ст.9-1 Закона «Об органах внутренних дел Республики Казахстан и Положение о местной полицейской службе»).

Данное нововведение направлено на усиление работы участковых по обеспечению порядка, подотчетность МПС как МВД, так

и МИО обозначена законодательно.

Создана служба пробации, деятельность которой направлена на коррекцию поведения лиц, имевших проблемы с законом, для предупреждения совершения ими уголовных правонарушений.

### **5. Особенности деятельности местных исполнительных и других органов в формировании принципа «нулевой терпимости»**



МИО вовлечены в организацию профилактики правонарушений как субъекты («О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «Об образовании», «О здоровье народа и системе здравоохранения», «О браке и семье», «О профилактике правонарушений», «О профилактике бытового насилия»).

Выделение бюджетных средств на профилактическую деятельность, организация и проведение профилактических мероприятий возложено на акимат

## **II. Потенциальные внутренние слабые стороны (W):**

### **1. Несовершенство законодательных актов**



В НПА могут быть закреплены основные принципы правового регулирования, основные понятия (ст. 24 Закон «О правовых актах»).

В Законе «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» отсутствует понятийный аппарат (*понятие общественно-го помощника, общественного порядка и т.д.*).

Действующий Закон «О профилактике правонарушений» ограничивает участие граждан в обеспечении порядка (ст. 17).

Полномочия субъектов не синхронизированы с профильными НПА. К примеру, одним из направлений деятельности уполномоченного органа в области образования является формирование законопослушного поведения воспитанников (п.2 ст.11 Закона «О профилактике правонарушений»), в Законе «Об образовании» это

не закреплено.

В этом же Законе о профилактике отмечено, что органы здравоохранения осуществляют выявление, учет и наблюдение за лицами больными алкоголизмом, при этом в профильном Кодексе «О здоровье народа и системе здравоохранения» выявление данных лиц не регламентировано (ст. 134).

Не закреплено положение о предупреждении административных правонарушений по аналогии с уголовными правонарушениями (ст. 6 Закона «Об органах внутренних дел»).

**Справочно:** ранее предупреждение правонарушений было одной из основных задач участкового инспектора полиции (*Положение об УИП ОВД РК от 24 декабря 1996 года №1598*).

## 2. Неэффективность деятельности правоохранительных и других государственных органов



Согласно «Плану нации – 100 конкретных шагов», 30 шагом определено создание местной полицейской службы, подотчетной местным исполнительным органам и местному сообществу.

Таким образом, в соответствии с Законом «О профилактике правонарушений» координирующим субъектом являются местные исполнительные органы.

Полагаем, что это правильно, поскольку основными причинами и условиями совершения мелких правонарушений являются факторы социального характера.

Вместе с тем, достижение уровня высокой безопасности населения возможно лишь при взаимном интересе всех субъектов профилактики и системной прогнозно-аналитической работе по профилактике правонарушений.

По мнению экспертов, статданные не в полной мере отражают объективную картину состояния законности в сфере административных правонарушений. Поручение Президента зачастую выполняется формально. Как свидетельствуют результаты прокурорских проверок, последовательной и системной работы по формированию атмосферы нетерпимости к правонарушениям в стране нет. Очень многие правонарушения остаются вне поля зрения полиции. Нет должного взаимодействия между уполномоченными государствен-

ными органами с местными исполнительными структурами.

Анализируя НПА, можно сделать вывод о ненадлежащем комплексном подходе к вопросам профилактики правонарушений. Например:

1. Компетенции субъектов, указанные в Законе «О профилактике правонарушений», не отражены в профильных законах госорганов.

2. В соответствии со ст. 200 УПК внесение представлений является правом следователя, что способствует формальному подходу к профилактической мере.

3. Согласно Правилам, УИП осуществляет профилактику правонарушений только рецидивной, бытовой, алкогольной преступности и проводит индивидуальную профилактику только с лицами, состоящими на профучете.

### **3. Отсутствие индикатора уровня доверия населения, закрепленного законодательно**



«Сегодня население готово принимать участие в обеспечении общественного порядка, более того оно доверяет правоохранительным органам.

Итак, 57% опрошенных сообщили, что готовы в той или иной степени оказывать содействие органам правопорядка в поддержании общественной безопасности и борьбе с мелкими правонарушениями в месте их проживания.

Согласно результатам общенационального опроса 2015 года, наиболее важной в недопущении и борьбе с мелкими правонарушениями в районе своего проживания респонденты считают фигуру участкового полицейского (79%). При этом, как показывают данные в разрезе трех лет, оценка роли участкового полицейского росла и в этом году достигла максимальной точки (с 63% до 79%)»<sup>1</sup>.

Однако критерии оценки деятельности участкового инспекто-

<sup>1</sup> Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку: Научно-исследовательская работа. – Астана: ОФ «ЦСПИ «Стратегия». – Астана, 2015.

ра законодательно не закреплены, что не дает возможности населению определить полноту и качество выполненных им задач.

Следует отметить, что на мнение населения, безусловно, оказывает влияние информация, размещаемая в СМИ.

Одной из проблем неконтролируемости негативной информации является высокое количество частных каналов и социальных сетей. Информация о положительном облике полицейского и его работе популярностью не пользуется.

«По результатам контент-анализа казахстанских СМИ, при освещении событий и мероприятий по теме «нулевой» терпимости преобладает информационный, описательный подход, нежели попытки анализа, сопоставления или критики, практически нет интересной визуализации, наглядной (на примерах) подачи информации. Предпочтение отдается простейшим формам оперативного газетного сообщения, таким как новость, репортаж, заметка/комментарий»<sup>1</sup>.

### **III. Потенциальные внешние благоприятные возможности (О):**

#### **1. Возможность введения соответствующих понятий (идентичных) в нормативные акты, регламентирующие общественный правопорядок**



Введение понятийного аппарата в законодательные акты расширит возможности понимания гражданами и должностными лицами требований законодательства.

Проблемой формирования «нулевой» терпимости является отсутствие в законах термина «нулевая терпимость», составы административных правонарушений сложны для понимания простого обывателя и требует постоянных и простых разъяснений со стороны уполномоченных органов.

Исходя из результатов трехгодичного социального опроса, проведенного ОФ «Стратегия» население готово оказывать содействие органам правопорядка, однако отсутствие простой разъясни-

<sup>1</sup> Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку: Научно-исследовательская работа. – Астана: ОФ «ЦСПИ «Стратегия». – Астана, 2015. С. 39.

тельной работы относительно политики формирования «нулевой» терпимости, слабая изученность тематики приводят к непониманию обществом и соответственно несоблюдению элементарных норм права.

Слабая эффективность всех принятых отраслевых программ по формированию «нулевой» терпимости в обществе обусловлена несвоевременным информационным обеспечением соответствующим материалом, непоследовательными действиями по реализации этих программ.

Полагаем, с самого начала люди должны были быть в полной мере проинформированы о запретах курения в подъездах и т.п., и уже потом можно привлекать их к ответственности за нарушение данных запретов.

## **2. Возможность интеграции полномочий субъектов профилактики в НПА, регламентирующих профилактику правонарушений**



Интеграция полномочий субъектов профилактики в профильные законодательные акты государственных органов усилит эффективность проводимых мероприятий, направленных на обеспечение правопорядка.

Основная проблема отсутствия взаимодействия всех субъектов профилактики – неурегулированность их полномочий в профильных законах.

## **3. Возможность внесения в НПА изменений по вопросу определения роли гражданина в обеспечении правопорядка**



В законодательстве зарубежных государств (РФ, США, Беларусь и др.) закреплено такое понятие, как «народный дружинник», т.е. лицо, участвующее в обеспечении общественного порядка.

Внесение дополнений и изменений в НПА РК относительно определения функций, полномочий, поощрения усилит мотивацию граждан к участию в обеспечении порядка.

**4. Возможность внесения изменений в законодательные акты относительно деятельности МПС по вопросу обеспечения порядка**



Законодательное закрепление такой ключевой задачи правоохранительных органов, как предупреждение правонарушений, позволит эффективно реализовывать деятельность по профилактике правонарушений.

Разработка индикатора оценки деятельности способствует повышению уровня доверия граждан.

**5. Использование потенциала СМИ и социальных сетей для усиления взаимодействия с гражданами**



Успех данного процесса во многом зависит от того, какой уровень взаимодействия существует между правоохранительной системой и обществом.

Мировой опыт показывает, что взаимоотношения полиции и общества строятся на принципах двусторонней связи: полиция оповещает, население реагирует.

Здесь отмечается охват населения, на которое оказывается моральное влияние со стороны государственных органов, население массово вовлечено в работу по поддержанию общественной безопасности.

**IV. Потенциальные внешние угрозы (Т):**

**1. Отсутствие заинтересованности уполномоченных органов при рассмотрении вносимых изменений в НПА**



Интеграция полномочий госорганов увеличит персональную ответственность, что приведет к риску недостижения индикаторов.

## **2. Риск недостижения целей и задач по обеспечению общественного порядка**



Ввиду выполнения несвойственных функций, слабого материально-технического обеспечения, низкой профессиональной подготовки, дефицита кадров достижение поставленных целей и решение задач МПС может быть затруднено.

## **3. Риск отсутствия обратной связи «Население <—> государственные органы»**



Исследования показали, что каждый второй из опрошенных граждан (57%) готов оказывать содействие органам правопорядка в поддержании общественной безопасности и борьбе с мелкими правонарушениями, 33% – отказались от подобного сотрудничества<sup>1</sup>.

За три года наблюдений динамика оценки населения не изменилась, тенденция увеличения числа лиц, желающих помочь правоохранителям, не наблюдается.

Имели место факты формальной регистрации граждан в качестве общественных помощников и списания средств на поощрения лицам, не участвующим в охране общественного порядка<sup>2</sup>.

## **4. Риск использования «палочной системы» и манипуляции статистическими данными**



Оценка деятельности госорганов зависит от статистических показателей, соответственно не секрет, что существуют возможности для манипуляции ими, то есть так называемая «палочная система» не может отразить действительность.

<sup>1</sup> Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку: Научно-исследовательская работа. – Астана: ОФ «ЦСПИ «Стратегия». – Астана, 2015.

<sup>2</sup> Справка ГП о результатах проверки эффективности принимаемых государственными органами мер по формированию в обществе принципа «нулевой терпимости» к беспорядку и мелким правонарушениям за 2014 год.

### 3 этап

На основании изложенных, обоснованных данных, строим первую матрицу (таблица 1).

**Таблица 1. Матрица факторов нормативной правовой основы, регламентирующей деятельность государственных органов, которая направлена на формирование принципа «нулевой терпимости»**

<b>Потенциальные внутренние сильные стороны (S)</b>	<b>Потенциальные внутренние слабые стороны (W)</b>
S1. Специфические правовые институты профилактики правонарушений S2. Особенность регламентации компетенций субъектов профилактики правонарушений S3. Гражданское общество как институт в обеспечении правопорядка S4. Органы внутренних дел как субъект профилактики правонарушений S5. Особенности деятельности местных исполнительных и других органов в формировании принципа «нулевой терпимости»	W1. Несовершенство законодательных актов, противоречие некоторых норм друг другу W2. Неэффективность деятельности правоохранительных и других государственных органов W3. Низкий уровень правового воспитания W4. Отсутствие индикатора профилактики, закрепленного законодательно

<b>Потенциальные внешние благоприятные возможности (O)</b>	<b>Потенциальные внешние угрозы (T)</b>
O1. Возможность введения соответствующих (идентичных) понятий в нормативные акты, регламентирующие общественный правопорядок O2. Возможность интеграции полномочий субъектов профилактики в НПА, регламентирующие профилактику правонарушений O3. Возможность внесения в НПА изменений, касающихся определения роли гражданина в обеспечении правопорядка O4. Возможность внесения измене-	T1. Отсутствие заинтересованности уполномоченных органов при рассмотрении вносимых изменений в НПА T2. Риск недостижения целей и задач по обеспечению общественного порядка T3. Риск отсутствия обратной связи «население <-> государственные органы» T4. Риск использования «палочной системы» и манипуляции статистическими данными

ний, касающихся деятельности МПС по обеспечению порядка, в законодательные акты  
 О5. Использование потенциала СМИ и социальных сетей для освещения деятельности и усиления взаимодействия правоохранительных органов с гражданами

После того, как нами проведена работа по выделению основных факторов нормативной базы, регламентирующей деятельность субъектов, влияющих на формирование «нулевой» терпимости к мелким правонарушениям, следует провести их ранжирование.

Строим следующую матрицу (*таблица 2*).

**Таблица 2. Матрица ранжирования возможностей и угроз нормативной правовой основы, регламентирующей деятельность субъектов, влияющих на формирование «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям**

	Сильное влияние		Умеренное влияние		Слабое влияние	
Высокая вероятность	T4	O2	O3			
Средняя вероятность	O1	T1	O5	O4	T2	
Низкая вероятность	T3					

#### 4 этап

Проведя необходимый анализ, можно сформировать комплекс стратегических мероприятий, направленных на совершенствование нормативной правовой основы.

1. Сочетание «сил» – «возможностей» (*SO*) – стратегия Махi-Махi, предполагающая использование сильных сторон для увеличения и реализации возможностей. Включает в себя следующие мероприятия.

SO1. Введение соответствующих (идентичных) понятий в нормативные акты, регламентирующие общественный правопорядок (*общественный помощник, принципы, задачи и т.д.*).

SO2. Интеграция полномочий субъектов профилактики в НПА, регламентирующие профилактику правонарушений (*законы «О профилактике правонарушений», «О профилактике бытового насилия», «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», «О пробации», Положение о местной полицейской службе органов внутренних дел, Правила организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников*).

SO3. Внесение соответствующих дополнений в Закон РК «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» в целях обеспечения активного участия каждого гражданина в реализации гражданской позиции.

2. Сочетание «слабости» – «возможности» (WO) – стратегия Mini-Maxi, предполагающая использование возможностей для преодоления слабых сторон. Включает в себя следующие мероприятия.

WO1. Внесение в нормативные правовые акты понятия «предупреждение правонарушения».

WO2. Обеспечение работы государственных органов по правовому воспитанию граждан (*в школах, вузах, на предприятиях и т.д.*), в т.ч. внесение необходимых изменений в НПА для фиксации полномочий по обучению.

WO3. Проведение регулярного мониторинга общественного мнения по вопросам обеспечения принципа «нулевой терпимости» и коррекция планов.

3. Сочетание «сил» – «угроз» (ST) – стратегия Maxi-Mini, предполагающая использование сильных сторон для избегания угроз. Включает в себя следующие мероприятия.

ST1. Законодательное усиление роли гражданина в обеспечении правопорядка.

ST2. Принятие мер для отмены «палочной системы» оценки деятельности государственных органов.

4. Сочетание «слабостей» – «угроз» (WT) – стратегия Mini-Mini, предполагающая анализ взаимодействия слабых сторон и

угроз для минимизации потерь. Включает в себя следующие мероприятия.

WT1. Выработка методик, направленных на повышение профессионального уровня образования сотрудников МПС.

WT2. Проведение на базе Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК и других вузах научных исследований по проблемам обеспечения общественного порядка.

В целях реализации выработанных на основании проведенного SWOT-анализа стратегических мероприятий предлагается следующее.

I. Ввести в понятийный аппарат НПА понятия «общественный помощник», «участие граждан в обеспечении общественного порядка» (*Закон РК «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка»*), «предупреждение правонарушений», «принципы и задачи профилактики», «цель профилактики» (*Закон РК «О профилактике правонарушений»*).

II. Рассмотреть вопрос о внесении изменений и дополнений в Закон РК «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» в соответствии с современными реалиями.

III. Пересмотреть систему оценки деятельности УИП, разработать соответствующий индикатор, направленный на повышение уровня доверия населения.

IV. Внести изменения в Правила, регламентирующие обязанности, компетенцию УИП (*с учетом ранее действующих приказов МВД РК*).

V. Внести дополнения и изменения в профильные акты субъектов профилактики, касающиеся конкретизации обязанностей по профилактике правонарушений (*в законы «Об образовании», Об органах внутренних дел», Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения»*).

VI. Внести дополнения в Закон РК «Об образовании», касающиеся правового воспитания учащихся.

VII. В статью 200 УПК внести изменения в части обязательного вынесения представлений о принятии мер по устранению нарушений закона.

VIII. Принять меры по усилению роли СМИ, официальных сайтов государственных органов и социальных сетей в освещении

деятельности правоохранительных органов и взаимодействия с населением.

IX. Законодательно обязать государственные органы регулярно проводить мониторинг средств массовой информации в целях выявления компрометирующей информации для своевременного опровержения.

X. Дополнить Уголовный кодекс РК ст.380-2, предусматривающей ответственность по за применение насилия в отношении общественного помощника полиции.

#### **Заключительный этап**

Проведенный SWOT-анализ позволил выявить пробелы законодательства, которые, по нашему мнению, в определенной степени повлияли на проблемы формирования принципа «нулевой терпимости» и в общем на соблюдение правопорядка; выработать предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы. Анализ можно использовать в научно-практической деятельности, реализации отдельных положений законодательства.

### **3.2. SWOT-АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА ФОРМИРОВАНИЕ «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ» К МЕЛКИМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ**

Целью данного анализа является выявление сильных и слабых сторон социально-экономических факторов, влияющих на формирование у граждан принципа «нулевой терпимости» к правонарушениям.

В результате полного, тщательного анализа выявлены сильные и слабые стороны по следующим факторам

#### **I. Потенциальные внутренние сильные стороны (S):**

<b>1. Возможность получения гарантированного бесплатного образования</b>
--



Согласно Конституции Республики Казахстан, гражданам гарантируется бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях, также гражданин имеет право на получение бесплатного высшего образования в государственных вузах (ст. 30).
--

Данный фактор свидетельствует о возможности получения достойного образования любому лицу, что в свою очередь повышает уровень образованности и воспитанности населения.

## **2. Политический курс развития страны**



Государством выбран курс на развитие и улучшение общественного благосостояния граждан, о чем свидетельствуют принятые и принимаемые государственные программы.

К примеру, «Казахстан-2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» (Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года), «Казахстанский путь-2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» (Послание Президента Республики Казахстан от 17 января 2014 года).

По мнению Главы государства, начатые в стране преобразования должны, прежде всего, сопровождаться модернизацией общественного сознания. Самый фундаментальный фактор успеха в будущем – это образованный человек<sup>1</sup>.

Таким образом, государством создаются не только правовые основы, но и задано направление на повышение морального воспитания.

## **II. Потенциальные внутренние слабые стороны (W):**

### **1. Низкая правовая пропаганда**



Как показали результаты обсуждений на круглом столе и научно-практической конференции, эксперты не удовлетворены тем, как проводится информационно-разъяснительная работа среди населения. По их мнению, среди населения так и не сформировалось мнение о том, что такое «нулевая» терпимость и что такое «мелкие правонарушения».

Об этом свидетельствуют и результаты общенациональных опросов. Например, в 2015 году только 15% опрошенных были хо-

<sup>1</sup> Статья Главы государства «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания» // [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).

рошо осведомлены о том, что в стране проводится политика «нулевой» терпимости к мелким правонарушениям (в 2014 году – 18%). 40% – что-то слышали об этом; 42% – ничего не знают (в 2014 году – 40%). О мерах наказания, предусмотренных за мелкие правонарушения, знает только 42% опрошенных (в 2014 году – 37%)<sup>1</sup>.

## 2. Недостаточность инфраструктуры



Как отмечено Главой государства, примерами недостаточности инфраструктуры являются проблемы аварийных школ, нехватка детских садов<sup>2</sup>.

Таким образом, сотни казахстанских детей не дожидаются очереди в детские сады, а в школах обучаются в три смены и в переполненных классах, что влияет на уровень образования.

## 3. Недостаточный уровень правового воспитания



Основным субъектом, влияющим на формирование культуры поведения в обществе, следует признать семью, вторым – учреждения образования, на третьем месте – внешняя среда, окружение, в котором общается человек.

Значимым субъектом влияния население посчитало СМИ, в том числе интернет и социальные сети. При этом роль уполномоченных органов (полиции) в формировании именно культуры поведения в обществе признана наименее влиятельной<sup>3</sup>.

Вопрос повышения правового воспитания актуален на протяжении 20 лет, еще в 1997 году Президент страны призывал всех

<sup>1</sup> Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку: Научно-исследовательская работа. – Астана: ОФ «ЦСПИ «Стратегия». – Астана, 2015.

<sup>2</sup> Послание Президента Республики Казахстан от 11 ноября 2014 года «Нұрлы Жол – путь в будущее»

<sup>3</sup> Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку: Научно-исследовательская работа. – Астана: ОФ «ЦСПИ «Стратегия». – Астана, 2015.

быть нетерпимым к курильщикам и алкоголю, и воспитание этого сознания возложено на государство<sup>1</sup>.

### **III. Потенциальные внешние благоприятные возможности (О):**

#### **1. Готовность общества к сотрудничеству**



В 2015 году каждый второй из опрошенных (57%) заявил о том, что он готов оказывать содействие органам правопорядка в поддержании общественной безопасности и борьбе с мелкими правонарушениями по месту своего проживания, 33% – отказались от подобного сотрудничества<sup>2</sup>.

Таким образом, общество готово помогать в обеспечении правопорядка, в том числе в активной форме.

#### **2. Улучшение материально-социального благосостояния граждан Казахстана**



Большой потенциал для развития предпринимательства дает расширение государственно-частного партнерства. Речь идет о передаче ряда государственных услуг бизнесу.

У нас уже есть хорошие результаты по их привлечению в сфере дошкольного образования.

Если за предыдущие 3 года государство построило 189 детских садов на 40 тысяч мест, то частный сектор открыл их более 1300 на 100 тысяч мест. Больше всего открыто частных садов в Южно-Казахстанской (397), Алматинской (221), Кызылординской (181) областях.

---

<sup>1</sup> Казахстан–2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет».

<sup>2</sup> Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку: Научно-исследовательская работа. – Астана: ОФ «ЦСПИ «Стратегия». – Астана, 2015.

### **3. Возможность улучшения инфраструктуры**



С момента обретения независимости в стране наблюдается значительное улучшение инфраструктуры городов и сел, реконструированы парки, скверы, построены дома и дороги, улучшились условия жизни.

В целом все преобразования влияют как на воспитание, так и на культуру граждан поведения в обществе.

Таким образом, улучшение инфраструктуры является одним из основных факторов, влияющих на правосознание.

## **IV. Потенциальные внешние угрозы (Т):**

### **1. Коррупционный фактор**



На сегодняшний день, по данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры, в 2016 году количество лиц, осужденных за коррупционные преступления, составило 910 человек, из них служащие центральных государственных органов – 520, местных исполнительных органов – 238, иные – 152.

В 2016 году в центральных государственных органах за совершение коррупционных преступлений осуждено 520 лиц, большинство из которых сотрудники министерств внутренних дел – 309 и финансов – 58.

Проведенный мониторинг показал, что преступления в ОВД в большинстве случаев совершаются:

1) инспекторами дорожно-патрульной полиции – получение взяток за непривлечение к административной ответственности лиц, нарушивших правила дорожного движения;

2) следственными и оперативными сотрудниками – вымогательство незаконных вознаграждений за непривлечение к уголовной ответственности;

3) участковыми инспекторами, оперуполномоченными, дорожно-патрульными полицейскими – покровительство лицам, осуществляющим противоправную деятельность;

4) в пенитенциарной системе – содействие в условно-

досрочном освобождении и обеспечение «облегченных» условий содержания осужденных<sup>1</sup>.

## 2. Иждивенческий настрой граждан



Безработица представляет собой сложное социально-экономическое явление, когда часть экономически активного населения не занята в общественном производстве товаров и услуг, не может реализовать свои способности при помощи рынка труда, и это отражается на снижении их жизненного уровня и, несомненно, повышает вероятность роста криминала.

По данным КПСиСУ, уровень преступности с участием безработного населения в Казахстан к общей численности безработных имеет устойчивую тенденцию роста, и за последние 4 года увеличился с 16,4 до 19,5%. При этом, по данным Комитета по статистике МНЭ, показатель уровня безработицы, в том числе среди молодежи, ежегодно снижается. Так в 2010 году уровень безработицы составлял 6,2%, в 2015 – 5%, 2016 – 4,9%<sup>2</sup>.

На основании изложенных данных построим первую матрицу (таблица 3).

**Таблица 3. Матрица факторов нормативной правовой основы, регламентирующей деятельность государственных органов, которая направлена на формирование принципа «нулевой терпимости»**

<b>Потенциальные внутренние сильные стороны (S)</b>	<b>Потенциальные внутренние слабые стороны (W)</b>
S1. Возможность получения гарантированного бесплатного образования S2. Политический курс развития страны	W1. Низкая правовая пропаганда W2. Недостаточность инфраструктуры W3. Недостаточный уровень правового воспитания

<sup>1</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции, 2017 год.

<sup>2</sup> Прогнозирование развития криминальной ситуации в Республике Казахстан: Монография / Коллектив авторов. Астана: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2017.

Потенциальные внешние благоприятные возможности (О)	Потенциальные внешние угрозы (Т)
О1. Готовность общества к сотрудничеству О2. Улучшение материально-социального благосостояния граждан Казахстана О3. Возможность улучшения инфраструктуры	Т1. Коррупционный фактор Т2. Иждивенческий настрой граждан

После того, как нами проведена работа по выделению основных социально-экономических факторов, влияющих на формирование «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям, следует провести их ранжирование (таблица 4).

**Таблица 4. Матрица ранжирования возможностей и угроз нормативной правовой основы, регламентирующей деятельность субъектов, влияющих на формирование «нулевой» терпимости к мелким правонарушениям**

	Сильное влияние		Умеренное влияние		Слабое влияние	
Высокая вероятность	S1	O3	S2	W1		
Средняя вероятность	W3	W2	O1	O2		
Низкая вероятность	T1	T2				

Проведя необходимый анализ, можно сформировать комплекс стратегических мероприятий, направленных на улучшение ситуации по формированию принципа «нулевой терпимости» к правонарушениям в обществе.

1. Сочетание «сил» – «возможностей» (SO) – стратегия *Maxi-Maxi*, предполагающая использование сильных сторон для увеличения и реализации возможностей. Включает в себя следующие мероприятия.

SO1. Предусмотреть в системе образования обязательное обучение основам права и правовое воспитание.

SO2. Обеспечить исполнение программных документов, национальных планов по повышению уровня правовой культуры граждан.

2. Сочетание «слабости» – «возможности» (WO) – стратегия Mini-Maxi, предполагающая использование возможностей для преодоления слабых сторон. Включает в себя следующие мероприятия:

WO1. Обеспечить активное участие каждого гражданина в реализации гражданской позиции.

WO2. Повысить уровень гарантийной социальной поддержки со стороны государства (*доступное жилье, детские сады, школы, больницы, рабочие места*).

3. Сочетание «сил» – «угроз» (ST) – стратегия Maxi-Mini, предполагающая использование сильных сторон для избегания угроз. Включает в себя следующие мероприятия:

ST1. Устранить условия, способствующие коррупционным правонарушениям (*технический фактор: развитие IT возможностей, повсеместное использование приложений, видеозапись*).

ST2. Принять меры к усилению работы по предоставлению возможности переобучения или/и обучения по специальностям.

4. Сочетание «слабостей» – «угроз» (WT) – стратегия Mini-Mini, предполагающая анализ взаимодействия слабых сторон и угроз для минимизации потерь. Включает в себя следующие мероприятия:

WT1. Формирование у граждан правового воспитания, принципа нетерпимости к любым проявлениям беззакония, коррупции.

WT2. Показ пропагандистских фильмов, распространение буклетов, пособий для минимизации иждивенческого настроения и мотивации граждан к улучшению своего благосостояния.

### **Выводы:**

В целях реализации выработанных на основании проведенного SWOT-анализа стратегических мероприятий предлагается следующее.

1. Предусмотреть в программах обучения во всех учебных заведениях предмет по формированию правовой культуры и правосознания.

2. Разработать долгосрочный стратегический план, в котором определить государственные органы, ответственные за реализацию принципа «нулевой терпимости» к правонарушениям;

3. Принять меры по включению института семьи в процесс формирования правового сознания.

4. Повысить уровень гарантийной социальной поддержки со стороны государства (*доступное жилье, детские сады, школы, больницы, рабочие места*).

5. Продолжить внедрение технического оснащения для исключения принципа работы «человек – человек», что минимизирует коррупционные риски.

6. Усилить работу по программам обучения/переобучения граждан, состоящих на учете как безработные, с последующим трудоустройством.

7. Организовать показ пропагандистских фильмов, распространение буклетов, пособий (*или продолжить использование ранее выпущенных*) для мотивации граждан к повышению правосознания и благосостояния.

#### **Заключительный этап**

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие выводы:

– социально-экономические факторы оказывают большое влияние на формирование в обществе культуры и правового воспитания;

– наблюдается формальный подход к реализации принципа «нулевой терпимости» со стороны правоохранительных органов ввиду отсутствия четкого регулирования на законодательном уровне;

– принимаются недостаточные меры по формированию/воспитанию культуры нетерпимости к беспорядкам у граждан;

– необходимо продолжить практическую, теоретическую, методическую работу по комплексному подходу к проводимой программе по формированию принципа «нулевой терпимости» к правонарушениям в обществе.

#### **РАЗДЕЛ 4. ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ФОРМИРОВАНИЯ «НУЛЕВОЙ ТЕРПИМОСТИ» С ПРИМЕНЕНИЕМ МЕТОДА ДЕЛЬФИ**

Среди имеющихся на сегодняшний день инструментов, предназначенных для выбора и оценки эффективности решений, особое место занимает дельфийский метод, или, как его еще называют, метод Дельфи. Он является очень эффективным как в профессиональной сфере деятельности, так и в научной, так как позволяет учитывать мнения всех людей, которые имеют отношение к какому-либо вопросу, посредством последовательного объединения соображений, предложений и выводов, а затем прийти к конкретному соглашению. Дельфийский метод удобен в применении, и использовать его может любой человек или группа людей.

Метод Дельфи (название произошло от имени Дельфийского оракула) разрабатывался в 50-60-е годы XX века американским стратегическим исследовательским центром «RAND», а его авторами принято считать Олафа Хэлмера, Нормана Дэлки и Николаса Решера. Основной его задачей было прогнозирование воздействия научных разработок будущего на методы ведения военных действий.

Учитывая то, что метод Дельфи представляет собой метод экспертного оценивания, основными его особенностями являются анонимность, многоуровневость и заочность. Базовой предпосылкой служит идея о том, что если должным образом произвести обобщение и обработку индивидуальных оценок экспертов по поводу конкретной ситуации, можно получить общее мнение, которое будет обладать максимальной степенью надежности и достоверности.

Смысл же метода состоит в том, чтобы при помощи комплекса определенных действий, таких как мозговые штурмы, интервью и опросы, найти способ определения верного решения. Группа независимых экспертов гораздо лучше может оценить и предсказать результат, нежели структурированная группа людей. Приняв во внимание и то, что независимые эксперты могут даже не знать друг о друге, можно исключить столкновение различных позиций, а также коллективное влияние, обусловленное совместной работой и

конформизмом. Плюс к этому, метод может осуществляться где угодно, независимо от места нахождения участников.

В процессе использования Дельфийского метода принимают участие две группы людей:

- 1) эксперты, представляющие свою точку зрения на исследуемую проблему;
- 2) аналитики, приводящие мнения экспертов к единому знаменателю.

Всего различают три этапа – предварительный, основной и аналитический.

### **Схема действий по методу Дельфи**

#### *Предварительный этап*

На данном этапе произведен подбор экспертной группы. В данную группу вошли 11 экспертов.

#### *Основной этап*

Аналитическая группа в рамках исследования «Проблемы формирования принципа «нулевой терпимости» в обществе» поставила перед экспертной группой основной вопрос: «Как участковому инспектору полиции и территориальному акиму повысить уровень доверия населения к себе?».

Члены экспертной группы из основного вопроса выделили по 5 подвопросов каждый. На их основании аналитическая группа провела мониторинг и составила опросник, включающий 28 вопросов, а именно:

1. Какая информация может служить точным и достоверным материалом для измерения существующего уровня доверия населения?
2. Какие вневедомственные способы сбора этой информации наиболее точно ее передают (без ее искажения) УИП и акиму?
3. Что ожидает население от УИП и территориального акима?
4. Чего конкретно опасается население на участке/территории?
5. Каков идеальный портрет УИП и территориального акима в глазах населения?
6. Считаете ли Вы достаточным (1 раз в квартал) периодичность отчета УИП перед населением?
7. Как должна оцениваться деятельность территориального акима по обеспечению правопорядка на административной территории?

8. Как повысить профессиональный потенциал службы УИП?
9. Каким образом следует снизить уровень рисков коррупции в деятельности УИП и территориального акима?
10. Как часто территориальный аким и УИП должны или могут проводить массовые встречи с населением?
11. Как часто территориальный аким и УИП должны или могут проводить индивидуальные встречи?
12. Какие способы распространения информации могут или должны использовать территориальный аким и УИП?
13. Какие способы «обратной связи» с населением могут или должны использовать территориальный аким и УИП, кроме официального обращения или заявления?
14. Должны ли территориальный аким и УИП обладать идеальным обликом или же быть простым человеком из народа со всеми свойственными ему недостатками?
15. Какую помощь (содействие) должен оказывать территориальный аким УИП для повышения эффективности взаимодействия?
16. Какие формы и методы совместной работы УИП, территориального акима и населения будут способствовать повышению эффективности работы?
17. Какие требования должны предъявляться к кандидату на должность УИП?
18. Каковы критерии оценки деятельности УИП?
19. Какие существуют формы сотрудничества УИП с населением (зарубежный опыт), способствующие налаживанию «обратной связи»?
20. Является ли фактор уровня заработной платы важнейшим с точки зрения повышения статуса УИП в обществе?
21. Является ли повышение уровня информированности населения о деятельности УИП фактором повышения уровня доверия к ним?
22. Окажет ли влияние на доверие к УИП совершенствование процедуры их выборности?
23. Является ли улучшение криминогенной ситуации (обстановка, характеризующаяся распространенностью преступных деяний, порождающая преступления, способствующая усилению преступности) на подведомственном участке фактором повышения доверия УИП?

24. Есть ли необходимость в подведении промежуточных итогов работы местной полицейской службы, структурным подразделением которой являются УИП?

25. Есть ли необходимость в подведении промежуточных итогов работы выбранных сельских акимов? Что изменилось с введением механизма выборности?

26. Насколько эффективен бюджетный механизм на местах? Есть ли отличия в криминогенной ситуации в условно богатых и условно бедных регионах (с точки зрения расходования бюджетных средств на местную полицию)?

27. Поднимаются ли населением на сходах с УИП и территориальным акимом насущные проблемы проживающих на этой территории людей и принимаются ли последующие меры по их разрешению?

28. Знает ли население, что может влиять на назначение участкового инспектора полиции и территориального акима?

Данный опросник снова был предоставлен экспертам, после чего они предложили свои способы решения проблем и изучили альтернативные позиции остальных экспертов.

В данном случае производится оценка эффективности, наличия ресурсов, актуальности способов решения. Аналитики выделяют основные мнения экспертов и стараются их сблизить. Если чьи-то мнения идут в разрез с мнением большинства, то они озвучиваются экспертам. В итоге эксперты могут изменить свои позиции, после чего данный шаг снова повторяется.

Шаги повторяются снова и снова до тех пор, пока эксперты не придут к консенсусу и не будет установлено единое мнение. А исследование аналитиками расхождений во мнениях членов экспертной группы может указать на незамеченные до этого тонкости проблемы. В конце концов, выносятся общая оценка и составляются практические рекомендации по решению проблемы.

#### *Аналитический этап*

На третьем этапе проверяется согласованность мнений экспертов, анализируются полученные выводы и разрабатываются окончательные рекомендации.

Таким образом, в результате полученных ответов аналитики условно разделили вопросы на три блока.

### **Блок 1. Роль участкового инспектора полиции в формировании принципа «нулевой терпимости»**

1. Как повысить профессиональный потенциал службы УИП?
2. Каким образом следует снизить уровень рисков коррупции в деятельности УИП и территориального акима?
3. Как часто территориальный аким и УИП должны или могут проводить массовые встречи с населением?
4. Какую помощь (содействие) должен оказывать территориальный аким УИП для повышения эффективности взаимодействия?
5. Какие формы и методы совместной работы УИП, территориального акима и населения будут способствовать повышению эффективности работы?
6. Какие требования должны предъявляться к кандидату на должность УИП?
7. Каковы критерии оценки деятельности УИП?
8. Является ли фактор уровня заработной платы важнейшим с точки зрения повышения статуса УИП в обществе?
9. Окажет ли влияние на доверие к УИП совершенствование процедуры их выборности?
10. Является ли улучшение криминогенной ситуации (обстановка, характеризующаяся распространенностью преступных деяний, порождающая преступления, способствующая усилению преступности) на подведомственном участке фактором повышения доверия УИП?

### **Блок 2. Деятельность акима в обеспечении правопорядка**

1. Как должна оцениваться деятельность территориального акима по обеспечению правопорядка на административной территории?
2. Как часто территориальный аким и УИП должны или могут проводить индивидуальные встречи?
3. Какие способы распространения информации могут или должны использовать территориальный аким и УИП?

### **Блок 3. Доверие населения к участковому инспектору полиции**

1. Какая информация может служить точным и достоверным материалом для измерения существующего уровня доверия населения?

2. Какие вневедомственные способы сбора этой информации наиболее точно ее передают (без искажения) УИП и акиму?
3. Что ожидает население от УИП и территориального акима?
4. Каковы основные страхи населения на участке/территории?
5. Каков идеальный портрет УИП и территориального акима в глазах населения?
6. Считаете ли Вы достаточным (1 раз в квартал) периодичность отчета УИП перед населением?
7. Какие способы «обратной связи» с населением могут или должны использовать территориальный аким и УИП, кроме официального обращения или заявления?
8. Должен ли территориальный аким и УИП обладать идеальным обликом или же быть простыми людьми из народа со всеми свойственными им недостатками?
9. Какие существуют формы сотрудничества УИП с населением (зарубежный опыт), способствующие налаживанию обратной связи?
10. Является ли повышение уровня информированности населения о деятельности УИП фактором повышения уровня доверия к ним?
11. Есть ли необходимость в подведении промежуточных итогов работы местной полицейской службы, структурным подразделением которой являются УИП?
12. Есть ли необходимость в подведении промежуточных итогов работы выбранных сельских акимов? Что изменилось с введением механизма выборности?
13. Поднимаются ли населением на сходах с УИП и территориальным акимом насущные проблемы проживающих на этой территории людей и принимаются ли последующие меры по их разрешению?
14. Знает ли население, что может влиять на назначение участкового инспектора полиции и территориального акима?

### **Блок 1. Роль участкового инспектора полиции в формировании принципа «нулевой терпимости»**

Служба участковых инспекторов полиции постоянно повышает свой профессиональный потенциал. Традиционными способами являются прохождение курсов повышения квалификации, посеще-

ние занятий по служебной и физической подготовке, самообразование. Последнее является сугубо индивидуальным способом и зависит лично от каждого сотрудника органа внутренних дел.

Однако экспертам удалось найти и другие, по их мнению, эффективные способы повышения профессионального потенциала службы участковых инспекторов полиции. Сделать это можно следующим образом:

- увеличить заработную плату в 2 раза;
- выдать жилье (после 10 лет службы, с оговоркой в контракте, что квартира переходит в собственность при наличии 25 лет службы в ОВД);
- предоставить детям сотрудников льготы при поступлении в детские сады и вузы;
- помимо очередного трудового отпуска, предоставлять краткосрочный отпуск на 7-10 дней с приложением путевки в санаторий за счет местного бюджета;
- обеспечить льготный проезд на общественном транспорте, на городском и пригородном маршрутах.

Реализация указанных направлений привлечет на службу людей, и тогда появится возможность отбирать «лучшего из лучших», а не набирать по объявлению. Кроме того, решение этих вопросов может положительно повлиять на часть проблем коррупционного характера.

Законодательно не закреплено, как часто УИП и аким должны проводить массовые встречи с населением. По Закону «Об органах внутренних дел» УИП отчитывается не реже 1 раза в квартал, а начальник МПС – 1 раз в год перед населением. В то же время не указывается, в какой форме проводится отчет.

Для повышения эффективности взаимодействия аким должен оказывать всестороннюю помощь УИП, в первую очередь материальную (оснащенность участков, включение УИП во все мероприятия, проводимые акиматом и т.п.).

Необходимо отметить, что УИП и аким должны проводить совместную работу по улучшению жизнедеятельности общества на участке путем:

- установления «обратной связи» с населением;
- оказания посильной помощи каждой стороной;

- активного привлечения к участию населения в охране порядка и собственности (своевременное уведомление полиции о незнакомых людях на территории дома, подъезде и т.д.);
- оказания материальной поддержки со стороны акима добровольным помощникам полиции;
- проведения совместных профилактических мероприятий (патрулирование, встречи, беседы и т.д.).

Есть и проблемы в Законе Республики Казахстан от 9 июля 2004 года «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка». Закон практически не работает. Сделана попытка определить критерии оценки деятельности УИП:

- 1) доверие населения;
- 2) количество предотвращенных и совершенных правонарушений.
- 3) общественное мнение населения и оперативная обстановка на участке;
- 4) профилактические обходы;
- 5) криминогенная ситуации (обстановка, характеризующаяся распространенностью преступных деяний, порождающая преступления, способствующая усилению преступности).

## **Блок 2. Деятельность акима в обеспечении правопорядка**

Деятельность территориального акима по обеспечению правопорядка на административной территории оценивается:

- 1) по количеству совершенных и предотвращенных правонарушений.
- 2) по основным показателям, рейтингу, составленному на основе опроса общественности;
- 3) вневедомственно, путем социологических опросов и фокус-групп.

Индивидуальные встречи населения с акимом и УИП проводится раз в неделю. Необходимо стремиться к тому, чтобы обращения граждан были разрешены указанными должностными лицами.

Повышение уровня информированности населения о деятельности УИП и акима является фактором повышения уровня доверия к ним. Для распространения информации аким и УИП должны использовать все доступные средства массовой информации.

Интересен опыт полиции США, где для распространения информации используется Blotter шерифа. Эта система позволяет жителям узнать, какая деятельность происходит в их сообществах.

При этом разработчики считают, что регулярный обзор вызовов в закреплённом районе и статистика преступности за год, расположенная внизу каждой страницы в разделе «Патрульные районы», дадут населению более полное представление о деятельности правоохранительных органов в проживаемом сообществе. Данные Blotter шерифа взяты из официальных звонков, исключая те заявления, по которым открытая информация может нанести вред гражданину или поставит под угрозу расследование уголовного дела.

### **Блок 3. Доверие населения к участковому инспектору полиции**

На сегодняшний день не выработаны четкие критерии измерения уровня доверия населения. В отечественной литературе к ним относят количество обратившихся в правоохранительные органы за помощью граждан, данные социологических опросов, касающихся доверия населения к тому или иному правоохранительному органу и т.п.

Эксперты полагают, что личное взаимодействие гражданина с полицейским или прокурором оказывает самое сильное влияние на восприятие. Мнение о правоохранительном органе у людей формируется в результате личных контактов, на основании суждений членов семьи, друзей, знакомых. Также, но в меньшей степени, на восприятие правоохранительного органа влияют медиа-сообщения. Частое распространение сообщений СМИ о злоупотреблениях или коррупции со стороны отдельных сотрудников полиции поддерживает в людях предубеждение против всех сотрудников правоохранительных органов.

Определить уровень доверия граждан возможно на сходе населения (при отчете УИП). Причем, по мнению экспертов, обязательно проводить опрос на эту тему. Уровень доверия проявится при обсуждении того или иного важного для населения вопроса. Проблема заключается в том, что в данное время активность посещения указанных сходов незначительна.

Следует отметить, к способам сбора необходимой информации, которые наиболее точно ее передают, можно отнести результа-

ты социологических исследований, проводимых независимыми институтами, настроение на общих собраниях, отзывы и комментарии в интернете.

Участковый инспектор полиции и акимы разных уровней наиболее приближены к населению. В связи с этим местное население, оценивая указанных должностных лиц, оценивает власть в целом.

По мнению экспертов, уровень доверия населения зависит от степени оправдания его ожиданий от деятельности указанных государственных служащих.

Проанализировав доводы экспертов, можно предположить, чего ожидает народ от участкового и акима:

- проведения разъяснительной работы о правах и обязанностях домовладельцев и жителей, о последних изменениях в действующем законодательстве, в том числе по вопросам социального обеспечения отдельных категорий граждан (инвалидов, пенсионеров и т.д.);

- снижения количества квартирных краж, так как это гарантирует защиту собственности;

- снижения количества мелких правонарушений (распитие спиртных напитков во дворах, мелкое хулиганство и т.д.);

- постоянного участия в проблемах населения;

- уважительного отношения и реальных результатов в виде разрешения того или иного вопроса; обратной связи, т.е. участия в каких-то социальных (любого характера) мероприятиях, проектах;

- публичных выступлений по проблемам разных групп населения с конкретной программой действий и с итоговым отчетом.

Эксперты полагают, что на уровень доверия населения к правоохранительной системе большое влияние оказывают различные страхи, которые испытывают граждане. К ним можно отнести страх увеличения количества лиц без определенного места жительства и наркоманов в проживаемом районе; увеличения числа квартирных краж и угонов автомобилей, мелких правонарушений в районе; незащищенности, халатности чиновников и безответственности приближенных к власти людей.

Преодоление указанных страхов, несомненно, приведет к повышению доверия населения к правоохранительным органам.

Государственные служащие, прежде всего те, кто непосредственно работает с людьми, должны обладать следующими необходимыми, заслуживающими уважения моральными качествами.

Во-первых, безупречность. Аккуратный внешний вид (отглаженная, чистая форма) и безупречная репутация.

Во-вторых, человечность. Так как участковый инспектор полиции и акимы относятся к группе представителей социальных профессий, необходимо работать по принципу «человек-человек».

В-третьих, грамотная речь. Представитель власти должен грамотно изъясняться на двух языках.

В-четвертых, ответственность. Представитель власти обязан держать свои обещания.

В-пятых, представительность. Названным государственным служащим необходимо быть в хорошей физической форме.

В-шестых, приоритет служебных интересов над личными. Необходимо ставить службу своему народу выше собственных интересов.

По вопросу периодичности отчета участкового инспектора полиции перед населением мнения экспертов разделились. Есть мнение, что оптимальная периодичность отчета должна составлять не более 2 раз в год в силу сильной загруженности участкового. При этом некоторые эксперты полагают, что периодичность не является показателем в этом вопросе, главное, чтобы отчет носил интерактивный характер, и на встрече представители власти отвечали на вопросы, которые были заданы в предыдущий раз.

Полагаем, необходимо проанализировать эффективность этих отчетов с точки зрения УИП и с точки зрения населения. Не следует проводить их ради «галочки», это только усилит недоверие жителей и снизит мотивацию УИП.

Как упоминалось, для повышения доверия немаловажным фактором является «обратная связь» с населением. Кроме официального обращения или заявления аким и УИП должны использовать другие способы «обратной связи», в том числе уже апробированные за рубежом.

К примеру, в г. Алматы уже давно активно используется общественная приемная, успешно функционирующая в зарубежных странах.

Так, жители г. Торонто (Канада) могут принять участие в общественных консультациях по широкому кругу вопросов, связанных с местными и городскими интересами (составляется специальный календарь, который регулярно обновляется). Также в этом городе практикуется связь с советником по месту жительства. Советники и мэр являются доступными для общественности и открыты для диалога. Гражданин может связаться со своим советником, чтобы поделиться своим мнением; узнать, что происходит в его сообществе; получить доступ к услугам города; присоединиться к их списку рассылки; пригласить их на мероприятие или встречу в сообществе.

Также канадские граждане могут участвовать в местном опросе, который регулярно проводит администрация города, чтобы узнать мнения граждан касательно изменений в местном сообществе. Домашние хозяйства или предприятия могут получать информацию о местном опросе и о том, как в нем участвовать, по почте.

#### **Рекомендации:**

1. Необходимо рассмотреть вопрос о снижении норм нагрузки на деятельность участкового инспектора полиции.

2. Следует усилить требования для кандидатов на службу МПС (*рекомендуется учитывать следующие качества: компетентность, ответственность, коммуникабельность, грамотная речь, по возможности двуязычие, образованность*).

3. УИП и аким должны проводить совместную работу по улучшению жизнедеятельности общества на участке.

4. Необходимо изучить проблему в области определения критериев оценки уровня доверия населения к участковому инспектору полиции и акиму.

5. Необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка».

#### **Выводы:**

1. Для повышения эффективности взаимодействия аким должен оказывать всестороннюю помощь УИП, в первую очередь материальную (оснащенность участков, обеспечение жильем), а также включать УИП во все мероприятия, проводимые акиматом.

2. Деятельность УИП можно оценивать по следующим критериям:

- 1) доверие населения;
- 2) количество предотвращенных и совершенных правонарушений;
- 3) общественное мнение населения и оперативная обстановка на участке;
- 4) результаты профилактических обходов;
- 5) криминогенная ситуация (обстановка, характеризующаяся распространенностью преступных деяний, порождающая преступления, способствующая повышению уровня преступности).

3. Деятельность акима по улучшению состояния правопорядка на административной территории может оцениваться по следующим критериям:

- 1) основные социально-экономические показатели;
- 2) количество совершаемых правонарушений;
- 3) рейтинг, составленный на основе опроса общественности;
- 3) результаты социологических исследований и фокус-групп.

Подводя итоги, хотелось бы выделить ряд мер, которые, на наш взгляд, будут способствовать формированию «нулевой терпимости» к правонарушениям в обществе.

### **I. Законодательные меры**

1. Внесение изменений и дополнений в Закон РК «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» в части закрепления института «общественный помощник», прав и обязанностей, а также мер поощрения.

«Общественным помощникам полиции, оказавшим реальное содействие в выявлении, раскрытии, пресечении уголовных и административных правонарушений выплачивается материальное вознаграждение в размере:

- за уголовное правонарушение 5-10 месячных расчетных показателей;
- за административное правонарушение 3-5 месячных расчетных показателей.

Льготами для общественных помощников полиции является предоставление дополнительного отпуска продолжительностью до 5 дней, предоставление проездных билетов на все виды общественного транспорта городского и пригородного сообщения.

Общественным помощникам гарантируется правовая и социальная защита, в том числе членам их семей в случае получения

увечий и гибели в период участия в мероприятиях по обеспечению общественного порядка».

2. Внесение дополнений в Уголовный кодекс РК, предусматривающих ответственность за применение насилия в отношении лица, участвующего в обеспечении общественного порядка:

«Статья 380-2. Применение насилия в отношении общественного помощника полиции

1. Применение насилия, не опасного для жизни или здоровья, либо угроза применения насилия в отношении общественного помощника в связи с участием в обеспечении общественного порядка: наказывается штрафом в размере до тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. Применение насилия, опасного для жизни или здоровья, в отношении лиц, указанных в части первой настоящей статьи, – наказывается лишением свободы на срок от одного до пяти лет».

3. Внесение изменений в ст.200 Уголовно-процессуального кодекса РК, касающихся обязательного вынесения представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

4. Внесение дополнений в Закон РК «Об образовании», касающихся правового обучения и воспитания учащихся.

5. Внесение дополнений и изменений в профильные акты субъектов профилактики с целью детализации обязанностей субъектов профилактики правонарушений (*в законы «Об образовании», «Об органах внутренних дел», Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения»*).

6. Внесение изменений и дополнений в Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 августа 2000 года № 1243 касательно механизма поощрения граждан, участвующих в охране общественного порядка.

7. Законодательно закрепить обязанность государственных органов регулярно проводить мониторинг средств массовой информации в целях выявления информации, компрометирующей правоохранительные органы, для своевременного опровержения либо реагирования.

## **II. Организационные меры**

1. Повышение качества прогнозно-аналитической деятельности.

2. Изучение проблем в области определения критериев оценки уровня доверия населения к участковому инспектору полиции и акиму.

3. Изменение индикаторов формирования «нулевой терпимости» к правонарушениям: предусмотреть в качестве такового оценку общественностью деятельности сотрудников правоохранительных органов, в частности МПС; сделать акцент на повышение уровня и качества взаимодействия полиции с народом.

4. Повышение требований к кандидатам на службу МПС (*рекомендуется учитывать следующие качества: компетентность, ответственность, коммуникабельность, грамотная речь, по возможности двуязычие, образованность*).

5. Планирование местными исполнительными органами инфраструктуры региона с применением новых подходов и технологий.

6. Укрепление взаимодействия участкового инспектора полиции и акима по улучшению жизнедеятельности общества на участке (отношение к населению как к клиентам, привлечение местной общественности в качестве партнеров к решению ключевых социальных вопросов).

7. Принятие мер по усилению роли СМИ, официальных сайтов государственных органов и социальных сетей в формировании «нулевой терпимости» к правонарушениям.

8. Введение в качестве обязательного предмета в учебных заведениях всех уровней курс по формированию правовой культуры и правосознания.

9. Повышение уровня гарантированной социальной поддержки населения со стороны государства (*доступное жилье, детские сады, школы, больницы, рабочие места*).

10. Повышение эффективности деятельности в рамках программ обучения/переобучения граждан, состоящих на учете как безработные, с последующим их трудоустройством.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время вопросы обеспечения общественной безопасности приобретают актуальный характер.

Одним из главных приоритетов в правоохранительной системе является защита прав и свобод граждан, обеспечение законности и общественной безопасности, неотвратимости реакции государства на любые правонарушения, неукоснительное следование принципу «нулевой терпимости» к правонарушениям, профилактика правонарушений, взаимодействие с гражданами в борьбе с преступностью.

Как показали анализ документальных источников и результаты экспертного опроса, действующая в Казахстане политика по формированию «нулевой терпимости» к мелким правонарушениям охватывает различные направления: информационно-пропагандистское, законодательное, правоохранительное и воспитательное.

Работа по формированию в обществе «нулевой терпимости» активно началась с 2013 года. В ходе реализации политики нетерпимости к мелким правонарушениям был выявлен ряд проблем.

Во-первых, это проблемы, касающиеся деятельности субъектов профилактики: перегруженность сотрудников местной полицейской службы, отсутствие материальных стимулов в работе, жилищно-бытовые трудности; устаревшие критерии оценки деятельности МПС; отсутствие единого индикатора профилактики; отсутствие взаимного согласия между субъектами профилактики. Работа ведется в абсолютно разных направлениях. Все акции носят разовый, а иногда и формальный характер.

Во-вторых, несовершенство законодательства – статьи Кодекса об административных правонарушениях сложны для понимания простого обывателя.

В-третьих, сложности, связанные с вовлечением граждан в охрану общественного порядка, обеспечение собственной безопасности. Это связано с низким уровнем правосознания, социально-культурными установками общества, с неэффективной системой поощрения, слабой информационной пропагандой.

К сожалению, сегодня все силы брошены на борьбу с последствиями, т.е. «на лечение болезни», а не на устранение ее причин. До сих пор показатели оцениваются в динамике. Качество работы

связывается с ростом либо снижением 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»<sup>1</sup>. Поэтому основная задача в противодействии преступности заключается в выявлении закономерностей предупредительных мер, совершенствовании системы обеспечения высокой безопасности социальных ценностей.

Индикатором формирования «нулевой терпимости» должно стать население, а точнее, уровень его доверия к органам правопорядка, а не уровень регистрации административных правонарушений. Населению важно ощущение безопасности. Оно отнесено к качеству жизни и, 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 самосохранения<sup>2</sup>.

Независимые эксперты в области административного права и социологии, принявшие участие в исследовании проблем формирования «нулевой терпимости» к правонарушениям в обществе, ее решение также видят в повышении доверия населения через участкового полицейского и акима.

Полагаем, что реализация обозначенных приоритетных направлений развития современной системы профилактики правонарушений в Казахстане с учетом отечественного и зарубежного опыта будет способствовать улучшению криминогенной обстановки в частности и повышению качества жизни нашего общества в целом.

---

<sup>1</sup> 7 причин низкого доверия к правоохранительной системе // <https://m.kapital.kz>.

<sup>2</sup> Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «нулевой терпимости» к беспорядку: Научно-исследовательская работа. – Астана: ОФ «ЦСПИ «Стратегия». – Астана, 2015. С. 48.

**Проблемы формирования «нулевой терпимости»  
к правонарушениям в обществе**

*Научно-практическое пособие*

Подписано в печать 26.08.2018. Формат 60x84/16.  
Усл. печ. л. 9,06. Тираж 100 экз. Заказ № 91.

Отпечатано в типографии Академии правоохранительных органов  
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан  
Акмолинская область, Целиноградский район,  
с. Косшы, ул. Республики, 16