

**КОСТАНАЙСКАЯ АКАДЕМИЯ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
ИМЕНИ ШРАКБЕКА КАБЫЛБАЕВА**

Смышляев А.С., Калкаманулы Д., Хакимов Е.М.

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСОБЕННОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ
СЛУЖБЫ И РЕАЛИЗАЦИИ ИМИ ФУНКЦИЙ ПРОИЗВОДСТВА
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Учебное пособие

Костанай 2024

УДК 351.74
ББК 67.401.213
С 52

Рекомендовано к изданию Ученым советом
Костанайской академии МВД Республики Казахстан им. Ш. Кабылбаева

Рецензенты:

заместитель начальника Управления полиции города Костаная,
подполковник полиции **Сахратов М.А.**,
начальник кафедры уголовного права и организации исполнения наказания
Костанайской академии МВД Республики Казахстан им.Ш. Кабылбаева,
доктор философии (PhD), полковник полиции **Амангельдиев Д.А.**

Смышляев А.С., Калкаманулы Д., Хакимов Е.М.

С 52 Правовые и организационные особенности деятельности подразделений местной полицейской службы и реализации ими функций производства по делам об административных правонарушениях: учебное пособие / А.С. Смышляев, Д. Калкаманулы, Е.М. Хакимов, – Костанай: Костанайская академия МВД Республики Казахстан им. Ш. Кабылбаева, 2024. – 75 с.

ISBN 978-601-7931-72-8

Учебное пособие подготовлено в целях методической обеспеченности дисциплины «Правовые и организационные особенности деятельности подразделений местной полицейской службы и реализации ими функций производства по делам об административных правонарушениях», преподаваемой среди магистрантов 1 курса академии.

В пособии рассматриваются особенности правового регулирования и организации деятельности различных подразделений местной полицейской службы.

УДК 351.74
ББК 67.401.213

ISBN 978-601-7931-72-8

© Костанайская академия МВД
Республики Казахстан
им. Ш. Кабылбаева, 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Местная полицейская служба в Республике Казахстан: предпосылки возникновения, структура и основные задачи	5
1.1 Исторические и правовые предпосылки создания в Республике Казахстан местной полицейской службы	5
1.2 Местная полицейская служба в системе органов внутренних дел: структура, задачи и значение	14
2. Проблемы и перспективы деятельности службы участковых инспекторов полиции	24
2.1 Особенности правового регулирования деятельности участковых инспекторов полиции в Республике Казахстан	24
2.2 Перспективы совершенствования деятельности службы участковых инспекторов полиции	28
3. Совершенствование деятельности патрульной полиции	35
3.1 Патрульная полиция в системе местной полицейской службы органов внутренних дел: структура, задачи и функции	35
3.2 Особенности правового регулирования деятельности патрульной полиции в Республике Казахстан	40
4. Роль местной полицейской службы в осуществлении природоохранных мероприятий	56
4.1 Особенности правового регулирования природоохранной деятельности местной полицейской службы	56
4.2 Организация деятельности природоохранной полиции по предупреждению пресечению административных правонарушений в области охраны окружающей среды	65
Заключение	69
Список литературы	70

ВВЕДЕНИЕ

В системе правоохранительных органов основным субъектом предупреждения и профилактики правонарушений, являются органы внутренних дел, в частности подразделения местной полицейской службы и административной полиции в целом. Необходимо отметить, что во многих государствах эффективность общественного контроля над органами внутренних дел связана с существованием муниципальной полиции, которая подотчетна лишь местным исполнительным органам и населению.

Местная полицейская служба в Казахстане была образована непосредственно в рамках реализации 30-го шага Программы Президента Республики Казахстан «План нации – 100 конкретных шагов». Во исполнение указанного программного документа Министерство внутренних дел с 1 января 2016 года МВД перешло на новый формат обеспечения охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также профилактики правонарушений. Особая роль в решении этих вопросов в настоящее время отведена местным исполнительным органам. На сегодняшний день приняты необходимые законодательные и организационные меры по организации деятельности местной полицейской службы в Казахстане.

Местная полицейская служба является новым правоохранительным институтом, который дает возможность максимально приблизить правоохранительную деятельность к местным потребностям граждан, установить подотчетность правоохранительных органов перед местными исполнительными органами и обществом, а также повысить уровень доверия населения к полиции. Уполномоченными государственными органами вырабатываются соответствующие механизмы взаимодействия местной полицейской службы с местными представительными и исполнительными органами, населением, другими службами органов внутренних дел. Тем не менее, организацию деятельности любой службы невозможно обеспечить единовременно, потому что возникает множество проблемных вопросов, требующих своего решения и осознанных действий по созданию оптимальных условий успешного функционирования местной полиции.

1. МЕСТНАЯ ПОЛИЦЕЙСКАЯ СЛУЖБА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, СТРУКТУРА И ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ

1.1 Исторические и правовые предпосылки создания в Республике Казахстан местной полицейской службы.

Как и любая реформа, процесс создания и реформирования местной полицейской службы в Республике Казахстан имеет свои истоки и немалую продолжительность. Возникновение данной службы осуществлялось в течение определенных этапов, которым предшествовали правовые и организационные преобразования в рядах сотрудников органов внутренних дел, которые имеют место и по настоящее время.

Основными историческими предпосылками рассматриваемого процесса явились следующие:

1) упорядочивание правоохранительной деятельности полиции и приведение ее в соответствие с международными стандартами, с учетом опыта передовых стран мира;

2) большое количество совершаемых в стране административных и уголовных правонарушений;

3) недоверие общества к правоохранительным органам, повсеместное сомнение граждан собственной безопасности и защищенности от противоправных посягательств;

4) негативная оценка деятельности органов внутренних дел со стороны Правительства и местных исполнительных органов;

5) растущее недовольство граждан по поводу непрофессионализма полицейских и формирование общественного мнения в стране по поводу многочисленных нарушений законности самими полицейскими, в том числе совершения ими коррупционных правонарушений;

6) потребность общества и государства в обеспечении прозрачности служебной деятельности административной полиции;

7) усиление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел.

Накопившиеся за долгие годы проблемы обусловили необходимость решительных действий органов государственного управления, в том числе, и Министерства внутренних дел (далее – МВД), направленных на устранение существующих проблем и оптимизации полицейской деятельности. Началом осуществления этих действий как раз и явились соответствующие правовые предпосылки, направленные на корректировку соответствующей правовой базы и организационных основ деятельности органов внутренних дел.

Впервые идея о создании местной полиции была предложена Президентом Республики Казахстан в Программе «План нации – 100 конкретных шагов», в рамках реализации 30-го шага [1]. На первый взгляд, данный момент можно считать началом масштабной реформы в системе МВД,

направленной на оптимизацию деятельности административной полиции. Однако, на самом деле, ее начало ознаменовалось тремя годами ранее, когда в 2012 году Президент Казахстана озвучил идею о необходимости воспитания общества в духе «нулевой терпимости» к любым правонарушениям, даже к самым незначительным.

17 января 2014 года была утверждена Концепция по вхождению Казахстана в число 30 самых развитых государств мира. Одним из механизмов ее реализации определено совершенствование правоохранительной системы путем исключения всех форм противоправного поведения и формирования «нулевой терпимости» общества к правонарушениям [2].

Внесение указанных изменений в законодательство свидетельствует о том, что реализация принципа «нулевой терпимости» выступила в качестве одной из важнейших задач правоохранительных органов.

В чем же заключается сущность принципа «нулевой терпимости», если его обеспечение представляется таким значимым для государства и общества? Чтобы ответить на этот, вопрос, обратимся к этимологии данного термина.

Происходит он из английского языка, а именно от выражения «zero tolerance». При этом слово «tolerance» в переводе имеет два значения, в связи с чем, словосочетания «нулевая толерантность» и «нулевая терпимость» являются тождественными [3, с.283].

Определения же термина «нулевая терпимость» даны лишь в нескольких зарубежных и отечественных источниках. Из зарубежных можно отметить Оксфордский словарь английского языка [4], а из казахстанских – терминологический словарь Информационного агентства «Strategy 2050.kz» [5]. Между тем, данные определения, имея общую схожесть, все же различаются между собой, и ни одно из них нельзя назвать общепризнанным.

Под понятием «нулевая терпимость» следует понимать отрицательную реакцию или нежелание общества мириться с любыми проявлениями противоправного поведения, несоблюдения установленных юридически и исторически сложившихся культурных норм, а также правонарушениями, вплоть до самых незначительных. Особо следует отметить, что в законодательных актах и официальных документах не дается определения данному понятию.

Изучение зарубежного опыта показывает, что в отдельных странах понятие «нулевая терпимость» уже использовалось и реализовалось на практике. Наиболее известным является опыт Нью-Йорка, где в начале 90-х годов была объявлена «нулевая терпимость» к любым правонарушениям. Работа полиции подразумевала осуществление целого комплекса мероприятий, основанного на «теории разбитых окон», согласно которой любые признаки нарушения установленного порядка способствуют противоправному поведению общества. Системный подход, включавший в себя безусловное реагирование на любые противозаконные действия (вплоть до безбилетного проезда на метро), разработку стратегий по различным видам правонарушений, использование новых технологий и т.д., позволил установить контроль на улицах Нью-Йорка. В дальнейшем опыт Нью-Йорка стали применять в других

городах США, Европе, Южной Африке, Индонезии, Сингапуре и в других странах [6].

Дальнейшее изучение вопроса показало, что понятие «нулевая терпимость» используется не только относительно правонарушений и преступлений, что говорит о наличии различных видов. Так, большую популярность имеет Шведская программа «Vision Zero», базовым принципом которой является «нулевая терпимость» к дорожно-транспортным происшествиям со смертельным исходом. В результате реализации этой программы ситуация на дорогах Швеции в настоящее время считается одной из самых безопасных во всем мире [7].

Широко известны сингапурская и эстонская программы «нулевой терпимости» к коррупции, благодаря которым эти страны по индексу восприятия коррупции «Transparency International» в 2016 году заняли 7 и 22 место из 176 стран мира. Казахстан в этом же рейтинге занял 131 место [3, с.283].

Следует отметить, что в настоящее время в нашей стране реализуется Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы, одной из целей которой является вовлечение в антикоррупционное движение всего общества путем создания атмосферы «нулевой терпимости» к любым проявлениям коррупции [8].

Международные организации также зачастую проводят политику «нулевой терпимости». К примеру, на сайте ООН указывается о таких действиях: в отношении государств, пренебрегающих своими обязательствами по Договору о торговле оружием, в области пыток и жестокого обращения, ко всем формам насилия в отношении женщин, к сексуальной эксплуатации и надругательствам со стороны миротворческого персонала, к насилию по признаку пола и т.д.

Как указывалось ранее, задача по реализации принципа «нулевой терпимости» закреплена в стратегических документах нашей страны. Во исполнение этих поручений, значительно активизирована работа уполномоченных государственных органов.

Принимаемые меры по реализации принципа «нулевой терпимости» предусматривают следующие основные направления:

- 1) снижение уровня преступности;
- 2) обеспечение неотвратимости наказания;
- 3) повышение правосознания и правовой культуры граждан.

Кроме этого, одной из таких мер как раз и явилось создание в Республике Казахстан местной полицейской службы (далее – МПС), которая начала функционировать с 1 января 2016 года.

2 ноября 2015 года Президентом Республики Казахстан был подписан Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности местной полицейской службы». При разработке закона учитывался международный опыт стран ближнего и дальнего зарубежья, по созданию подобных полицейских структур. В связи с этим, с учетом унитарной

формы государственного устройства нашей страны и негативных моментов создания местной полиции в других странах, была разработана казахстанская модель местной полиции.

При рассмотрении возможности полной передачи местной полиции в введение местных исполнительных органов, прогнозировались риски, связанные с децентрализацией полиции. Поэтому, сразу было определено, что МПС будет структурно входить в единую систему органов внутренних дел, ее сотрудники, равно как и сотрудники иных подразделений ОВД, иметь единый правовой статус, включая условия прохождения службы, а также социальные и правовые гарантии [9, с. 582].

Необходимо отметить, что сам процесс создания новой службы сопровождался поэтапным и планомерным ее развитием и повышением роли акимов (руководителей местной администрации) в вопросах организации ее деятельности.

Первым этапом ее создания был законодательный. На уровне Закона определена подотчетность местной полицейской службы местным исполнительным (акиматам), представительным органам (маслихатам) и населению. Кардинально изменены подходы к назначению на должности и освобождению от должностей руководителей МПС. Теперь этими полномочиями наделены акимы областного уровня, с согласия соответствующего маслихата. Руководители местной администрации всех уровней наделены правом ставить перед МПС задачи по обеспечению правопорядка и контролировать их исполнение, не реже двух раз в год заслушивать соответствующие отчеты руководителя МПС.

В целом, такая организация работы позволила на местах более гибко координировать ее деятельность и положительно отразилась на прозрачности работы полиции. Должность руководителя МПС на сегодняшний день приравнена к должности заместителя руководителя территориального органа внутренних дел [9, с. 582].

В настоящее время МПС состоит из подразделений:

- участковых инспекторов полиции;
- участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних;
- подразделений по защите женщин от насилия;
- патрульной полиции;
- природоохранной полиции [10, с. 582].

Второй этап предусматривал принятие организационно-практических мер, направленных на реализацию нового законодательства. Было разработано Положение «О местной полицейской службе» и утверждено Постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года. Данным положением была закреплена правовая основа деятельности МПС, а также компетенция местных исполнительных и представительных органов. Определено основное назначение созданной структуры и установлен запрет на использование ее сотрудников не по назначению [3, с. 284].

Необходимо отметить, что в настоящее время вышеуказанное постановление утратило силу, а деятельность различных подразделений МПС

регламентирована соответствующими ведомственными приказами.

Основными задачами МПС являются:

- 1) профилактика правонарушений;
- 2) охрана общественного порядка;
- 3) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 4) производство по делам об административных правонарушениях;
- 5) предупреждение и пресечение уголовных правонарушений;
- 6) досудебное расследование по уголовным проступкам в протокольной форме;
- 7) иные задачи, которые ставят перед МПС акимы областей, города республиканского значения столицы по обеспечению правопорядка на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

Основные функции МПС заключаются в следующем:

- 1) осуществление комплекса мер, направленных на выявление, изучение, устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений;
- 2) осуществление комплекса мер по охране общественного порядка;
- 3) осуществление государственного контроля и надзора за дорожным движением и обеспечением его безопасности;
- 4) осуществление производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) расследование уголовных проступков;
- 6) осуществление иных полномочий, предусмотренных законами Республики Казахстан, актами Президента и Правительства Республики Казахстан [11].

Одной из норм указанного нормативно-правового акта установлена ответственность руководителя местной администрации за достижение целевых индикаторов программы развития территории в области охраны общественного порядка, дорожной безопасности, профилактики правонарушений, бытовой, рецидивной и подростковой преступности. Эти меры направлены на повышение эффективности работы и взаимодействия всех государственных органов в указанных направлениях.

С учетом изменений законодательства были приведены в соответствие приказы МВД, регламентирующие деятельность структурных подразделений МПС (участковых инспекторов полиции, подразделений по делам несовершеннолетних, патрульной, природоохранной полиции, по защите женщин от насилия), а также порядок назначения на должности сотрудников МПС [9, с. 583].

Для повышения эффективности подбора кадров и недопущения назначения на должности руководителей МПС некомпетентных сотрудников, были разработаны квалификационные требования к указанным должностям.

Позже началось укомплектование всей структуры МПС. В январе 2016 года прошли назначения всех руководителей МПС и личного состава этой службы. Для должной организации деятельности службы, был проведен ряд инструктивных совещаний и коллегий МВД по вопросам становления и эффективности ее деятельности, в том числе с выездом в регионы.

Третий этап – дальнейшее совершенствование деятельности МПС. Эти мероприятия проводились по мере становления МПС и наработки практики. На основе мониторинга ее работы и имеющихся проблемных вопросов, было принято решение о наделении руководителя МПС правом самостоятельно назначать и увольнять подчиненных сотрудников, а также применять дисциплинарную практику. Эта норма была направлена на повышение автономности службы и укрепление служебной дисциплины.

Для повышения прозрачности процедуры формирования кадрового резерва, в составы региональных кадровых комиссий включены представители местной администрации. Кроме того, кадровый резерв руководителей МПС областного уровня стал согласовываться с руководителем администрации области [9, с. 583].

Таким образом, определенная работа по реализации принципа «нулевой терпимости» в части создания и дальнейшего функционирования МПС была проведена. Однако, следует признать, что желаемые результаты полностью не достигнуты, и если оценивать проведенную работу в целом, то положительной она не будет.

Одна из причин такой оценки заключается в снижении статуса идеи «нулевой терпимости». В частности, несмотря на то, что реализация принципа «нулевой терпимости» является важнейшей задачей, закрепленной в нескольких стратегических документах, фактически в этих целях приняты всего два плана, которые лишь формально имели юридическую силу, не являлись правовыми актами, не имели регистрации в органах юстиции и не предусматривали ответственности в случае ненадлежащего исполнения или неисполнения вовсе.

При этом большая часть всех запланированных пунктов дублировала действия в рамках мероприятий по смежным вопросам (профилактика правонарушений, бытовое насилие и т. д.), около 80 % мероприятий были закреплены за МВД, а негосударственные структуры к этой работе не были привлечены вовсе. Ряд пунктов исполнялся бы и без планов, поскольку мероприятия относились к обязанностям госорганов, вытекающим из законодательства [3, с. 284].

Между тем, несмотря на то, что ожидаемые МВД результаты не были достигнуты в полном объеме, вопрос о разработке и принятии нового плана не поднимался. Также необходимо отметить, что с 2012 года ни в одном законодательном, нормативном правовом, программном либо официальном документе не было закреплено определения «нулевая терпимость», «мелкое правонарушение» и т.д., что дает возможность для их произвольного толкования, понимания и применения.

В итоге на сегодня «нулевая терпимость» у населения вызывает ассоциацию с борьбой против мусора в подъездах, окурков и т.д., когда как на самом деле смысл заключался в другом. К примеру, в 2015 году Общественным фондом (далее – ОФ) «Астана-Зерттеу» по заказу Генеральной прокуратуры проведено социологическое исследование, в ходе которого опрошено 700 жителей города Астаны. Примечательно, что 48,4 % из них узнали о принципе

«нулевой терпимости» только во время опроса [12, с. 58]. Изложенное свидетельствует о том, что население либо не знает об этом принципе, либо неправильно понимает его суть.

Причиной низкой оценки проведенной работы по реализации принципа «нулевой терпимости» можно назвать не вовлечение в процесс института семьи, а также период, когда люди проходят обучение в учебных заведениях.

В 2015 году ОФ «ЦСПИ «Стратегия»» проведен опрос, который показал, что на формирование у человека надлежащего поведения в обществе влияет, в первую очередь, семья, во вторую – учреждения образования и только в шестую очередь – государственные органы [13, с. 68].

Необходимо отметить, что в Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года и не указаны задачи по реализации принципа «нулевой терпимости» и формированию правомерного поведения населения в целом [14].

Еще одной причиной низкой оценки проведенной работы по реализации принципа «нулевой терпимости» является невовлеченность в данный процесс граждан. Социологический опрос ОФ «Астана-Зерттеу» показал, что информировать правоохранительные органы о правонарушениях готовы менее 15 % населения [3, с. 285].

Мировой опыт показывает, что общество готово активно участвовать в решении государственных задач, если это излишне не усложнено, отсутствует бюрократия и любое обращение будет иметь положительный результат. В нашей стране, опасаясь быть втянутым в длительные процедуры при привлечении виновного к ответственности, а также ввиду отсутствия веры в принятие государственными органами необходимых мер, люди зачастую предпочитают быть безучастными.

Следует отметить, что до настоящего времени в рамках реализации принципа «нулевой терпимости» не выработан единый механизм обращения граждан с сообщениями о правонарушениях. Отдельные попытки государственных органов создать интернет-ресурсы, которые позволили бы населению сообщать о нарушениях, не достигли желаемых результатов, поскольку пользование ими было проблематичным, а попытки оставить сообщение занимали много времени [3, с. 285].

Нежелание населения сотрудничать во многом объясняется недоверием правоохранительной системе. В свою очередь, недоверие складывается из бездействия и совершения дискредитирующих поступков чиновниками.

Следует признавать, что с момента создания МПС не изменилось отношение руководящих сотрудников данной структуры к результативности своей деятельности. Как и прежде, они оценивают эффективность работы своих сотрудников по статистическим показателям, а не по такому новому индикатору, как уровень доверия населения.

Повысить доверие населения к правоохранительным органам, в том числе и МПС, мог бы институт участия граждан в обеспечении общественного порядка. Но, в реальности участие зачастую принимает формальный характер. Прокурорские проверки показывают, что допускаются факты фиктивного

включения граждан в число общественных помощников полиции. К обеспечению общественного порядка допускаются лица, ранее неоднократно умышленно совершавшие административные и уголовные правонарушения [12, с. 32]. Эффективное функционирование данного института невозможно обеспечить без решения организационно-правовых вопросов, связанных с деятельностью общественных помощников.

Эксперты американской стратегической исследовательской организации «RAND» выделили ключевые аспекты, в которых проявляются основные различия к волонтерской деятельности в странах ОЭСР:

1) Полномочия (некоторые страны предоставляют волонтерам ограниченные полномочия, а Канада, Великобритания, ЮАР, Нидерланды и Израиль наделяют правами наравне с полицейскими);

2) Ответственность (в некоторых странах волонтеры выполняют вспомогательные функции в виде офисной работы, помощи в проведении общественных мероприятий, а в Канаде, Израиле, ФРГ и Дании волонтеры принимают более активное участие в таких сферах как патрулирование, регулирование дорожного движения, помощь в поисково-спасательных работах).

3) Минимальное и максимальное количество рабочих часов (Канада, Великобритания и Израиль определяют минимальное количество часов. К примеру, в Канаде 160 часов в год, а в Великобритании 16 часов в месяц. В Германии требуют максимальное количество часов службы. Волонтер может работать 25 часов в месяц и 300 часов в год).

4) Оплата (в Нидерландах полиция оплачивает волонтерам 6 евро в час и дополнительно раз в год премиальную выплату. В ФРГ сумма выплаты составляет 7 евро в час. Великобритания оплачивает волонтерский труд, но решение о выплате принимает каждый полицейский департамент отдельно).

5) Количество волонтеров в Дании, Великобритании, Канаде, ФРГ и Австралии соотношение волонтеров к регулярной полиции достаточно высокое (к примеру, в Дании 1:2). В других странах ОЭСР варьируется от 1:20 до 1:35. Примечательно, что в Израиле волонтеров больше, чем полиции).

6) Униформа (волонтеры во всех странах ОЭСР носят специальную униформу. Только в ЮАР униформа волонтеров отличается от полицейской).

7) Другие вопросы, связанные с проблемами и вызовами, с которыми сталкиваются полицейские в работе с волонтерами (от набора волонтеров, организационных расходов и риска утечки секретной информации до наличия недопонимания между полицией и волонтерскими организациями) [15].

Помимо вышеперечисленного одной из причин низкой оценки проведенной работы по реализации принципа «нулевой терпимости» можно назвать ненадлежащее внедрение принципа неотвратимости наказания.

Санкции 23 составов КоАП, определенных индикаторами «нулевой терпимости», предусматривают взыскания в виде предупреждений, административных арестов и штрафов. Если с предупреждениями и арестами неотвратимость ответственности работает практически всегда, то с административными штрафами гораздо сложнее. Важность данного вопроса

отмечалась еще в Концепции правовой политики Республики Казахстан 2002 года, однако проблема остается актуальной до настоящего времени [3, с. 286].

Необходимо отметить, что актуальна она во всем мире и существуют разные подходы к ее решению, которые за границей достаточно жестокие.

К примеру, в Израиле, США и Франции в случае неуплаты штрафов правонарушителей лишают водительских удостоверений, а также ограничивают в возможности их получения или обновления. В Израиле и США также предусмотрены ограничения в пользовании платежными карточками. Помимо этого в США правонарушителям с неуплаченными штрафами отказывают в приобретении собственности в кредит, а также надевают на колеса автомобилей блокираторы, которые можно снять только после оплаты штрафа. В Китае за день просрочки по выплате штрафа установлена пеня в размере трех процентов от общей суммы штрафа. Во Франции в случае неуплаты штрафа в предусмотренные сроки пеня может увеличить его в несколько раз. В Польше за отказ в уплате штрафа может быть изъят паспорт правонарушителя вне зависимости от его гражданства. В Швейцарии за неуплату штрафа грозит тюремное заключение из расчета 1 день 10 франков [16, с. 27-28].

Наряду с этим, проблемными моментами реализации принципа «нулевой терпимости» являются также слабое применение новых подходов и возможностей, а также ненадлежащая инфраструктура населенных пунктов.

Негативно сказывается на результатах работы МПС и двойная подчиненность местным исполнительным органам и ДП областей. При этом по большей части данное подразделение подчиняется именно местным исполнительным органам, представители которых, не зная специфики работы полиции, привлекают сотрудников МПС к исполнению несвойственных функций. К примеру, имеет место частое привлечение участковых инспекторов полиции к охране общественного порядка с отрывом их от исполнения основных профилактических функций, что негативно влияет на профилактику правонарушений на обслуживаемых ими административных участках. Кроме этого, сотрудники МПС привлекаются к процедуре обеспечения исполнения наложенных ими административных штрафов, что не предусмотрено законодательством Республики Казахстан.

Таким образом, процесс возникновения и становления МПС в Казахстане осуществлялся в течение длительного времени. Предысторией создания данного подразделения явилась реализация принципа «нулевой терпимости» к правонарушениям, которая повлекла ряд законодательных изменений, в том числе, касающихся деятельности МПС. На основе опыта зарубежных стран казахстанский законодатель существенно изменил структуру административной полиции и организацию ее профилактической деятельности, с созданием нового подразделения – МПС. Усилился и контроль за деятельностью МПС, соединивший в себе такие виды как общественный, так и ведомственный. В целом, весь процесс возникновения и становления МПС можно разделить на три этапа:

1) законодательный;

- 2) организационно-практический;
- 3) дальнейшее совершенствование деятельности МПС.

1.2 Местная полицейская служба в системе органов внутренних дел: структура, задачи и значение.

В структуру МПС входят такие подразделения, как участковые инспекторы полиции, в том числе по делам несовершеннолетних, подразделения по защите женщин от насилия, природоохранной и патрульной полиции [10]. Осуществляемая ими профилактическая деятельность касается сферы охраны общественного порядка, рецидивной преступности, правонарушений несовершеннолетних, бытового насилия, обеспечения безопасности дорожного движения и экологической безопасности.

Итак, перейдем к рассмотрению предусмотренных законом компетенций ОВД по профилактике правонарушений. Как мы указывали ранее, сфера профилактики правонарушений регламентируется сразу тремя основными законами, каждый из которых предусматривает полномочия ОВД в данной сфере. Рассмотрим нормы этих законов более подробно.

В соответствии со статьей 7 Закона Республики Казахстан от 29 апреля 2010 года № 271-IV «О профилактике правонарушений», органы внутренних дел:

- 1) принимают участие в правовом воспитании граждан, изучают общественное мнение о состоянии правопорядка и мерах по повышению эффективности деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений;
- 2) осуществляют меры по профилактике правонарушений;
- 3) ведут профилактический учет и осуществляют профилактический контроль;
- 4) взаимодействуют с гражданами и организациями, участвующими в охране общественного порядка и профилактике правонарушений;
- 5) осуществляют взаимодействие с субъектами охранной деятельности;
- 6) информируют иные правоохранительные органы о ставших им известными фактах готовящихся или совершенных правонарушений, отнесенных к компетенции этих органов;
- 7) осуществляют уголовное преследование, пробационный контроль, производство по делам об административных правонарушениях;
- 8) обеспечивают организацию специальных учебных курсов по вопросам профилактики правонарушений для сотрудников органов внутренних дел;
- 9) обеспечивают проведение профилактических и оперативно-розыскных мероприятий в целях предупреждения совершения правонарушений осужденными, содержащимися в учреждениях уголовно-исполнительной системы и состоящими на учете служб пробации, а также лицами, содержащимися в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы;

10) осуществляют воспитательное воздействие на осужденных в соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом Республики Казахстан; осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством Республики Казахстан [17].

В статье 10 Закона Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 591 «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» изложены следующие компетенции органов внутренних дел:

1) выявляют, ведут учет и проводят меры индивидуальной профилактики в отношении несовершеннолетних, указанных в подпунктах 1)-12) пункта 1 статьи Закона, а также их родителей или законных представителей, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению, содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение;

2) выявляют лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение правонарушений антиобщественных действий либо совершающих в отношении детей другие противоправные деяния, а также родителей и законных представителей несовершеннолетних, педагогов, воспитателей, других работников учебного, воспитательного и иного учреждения, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетними, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних либо отрицательно влияющих на их поведение, и принимают меры по привлечению их к ответственности, предусмотренной законами Республики Казахстан;

3) рассматривают в установленном порядке заявления и сообщения об уголовных и административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними или с их участием, и выносят представления о принятии мер по устранению причин и условий, им способствующих, обеспечивают контроль за их исполнением;

4) оказывают содействие в направлении детей, оставшихся без попечения родителей, в государственные учреждения или в оформлении опеки или попечительства над несовершеннолетними;

5) участвуют в подготовке материалов в отношении несовершеннолетних, направляемых в специальные организации образования и организации образования с особым режимом содержания;

6) обеспечивают контроль за образом жизни и поведением несовершеннолетних, состоящих на учете службы пробации;

7) готовят материалы в отношении осужденных женщин, отбывание наказания которым отсрочено в порядке статьи 74 Уголовного кодекса Республики Казахстан, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению, содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение;

8) информируют заинтересованные органы и учреждения о безнадзорности, беспризорности, правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, причинах и условиях, им способствующих

9) оказывают содействие органам образования в правовом воспитании несовершеннолетних, их родителей и других законных представителей;

10) содержат в специальных учреждениях лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста и совершивших уголовные правонарушения, если необходима их изоляция;

11) доставляют несовершеннолетних в организации образования с особым режимом содержания, а также в центры адаптации несовершеннолетних безнадзорных и беспризорных детей в возрасте от трех до восемнадцати лет, а также детей, оставшихся без попечения родителей или лиц, их заменяющих, в случае невозможности их своевременного устройства, задержанных в ходе деятельности органов внутренних дел;

12) осуществляют иные полномочия, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан [18].

В статье 10 Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года № 214-IV «О профилактике бытового насилия», изложено, что ОВД:

1) участвуют в разработке проектов нормативных правовых актов в области профилактики бытового насилия;

2) осуществляют меры по профилактике бытового насилия;

3) выявляют родителей или лиц, их заменяющих, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих обязанности по воспитанию детей, совершающих в их отношении противоправные действия;

4) ведут профилактический учет и осуществляют профилактический контроль;

5) рассматривают заявления и сообщения о фактах бытового насилия или об угрозе их совершения с выездом на место и принимают меры по их пресечению;

6) по просьбе потерпевших направляют их в организации по оказанию помощи или организации здравоохранения;

7) проводят профилактическую беседу;

8) производят доставку лица, совершившего бытовое насилие, в органы внутренних дел;

9) выносят защитное предписание;

10) ходатайствуют перед прокурором о даче санкции на продление срока действия защитного предписания;

11) производят административное задержание;

12) ходатайствуют перед судом об установлении особых требований к поведению лица, совершившего бытовое насилие;

13) осуществляют уголовное преследование, производство по делам об административных правонарушениях;

14) применяют меры уголовно-процессуального принуждения;

15) применяют уголовно-правовые меры безопасности потерпевшего;

16) обеспечивают организацию специальных учебных курсов по вопросам профилактики бытового насилия для сотрудников органов внутренних дел [19].

Из содержания указанных норм, можно сказать, что рассмотренными законами предусмотрено тридцать девять компетенций ОВД в сфере профилактики правонарушений. Почти все эти компетенции характерны и для МПС. При этом стоит отметить, что отдельные компетенции, закрепленные в различных законах, являются схожими по своему содержанию.

Наряду с рассмотрением вышеуказанных компетенций ОВД хотелось бы также уделить внимание проблемным вопросам профилактики правонарушений отдельными подразделениями МПС. Рассмотрим их более подробно.

Необходимость исследования вопросов, связанных с компетенцией субъектов профилактики правонарушений обоснована тем, что Законы Республики Казахстан в сфере профилактики правонарушений в различных сферах общественных отношений находятся разрозненном состоянии, многие положения дублируются, а также есть факты противоречия норм, что дает право субъектам профилактики трактовать нормы произвольно. Наименование действующего закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» не соответствует содержанию, так как не охватывает все сферы деликтных проявлений, которые следует профилицировать.

Понятие «компетенции» поглощает по смыслу полномочия. В юриспруденции компетенция – совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного органа или должностного лица; определяет его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления). Юридическое содержание понятия «компетенция» включает в себя такие элементы: предметы ведения (круг тех объектов, явлений, действий на которые распространяются полномочия); права и обязанности, полномочия органа либо лица; ответственность; соответствие поставленным целям, задачам и функциям.

Пункт 3 статьи 7 Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» предусматривает компетенцию ОВД принимать участие в правовом воспитании граждан, изучать общественное мнение о состоянии правопорядка и мерах по повышению эффективности деятельности ОВД по профилактике правонарушений [17].

Исследуемая компетенция является политическим приоритетом государства, так как предусмотрена многими Государственными программами и международными ратифицированными Республикой Казахстан документами. Например, Законом Республики Казахстан от 10 марта 2004 года № 531 «О ратификации Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам» реализуются все требования положений Конвенции, принятой в Кишиневе 7 октября 2002 года [20].

Статьей 37 Закона Республики Казахстан от 19 мая 2015 года № 314 «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях» предусмотрены правовые основания оказания гарантированной государственной юридической помощи в виде правового информирования, правового консультирования, защиты и представительства адвокатами интересов физических лиц [21].

Минимальными социальными стандартами в сфере оказания

гарантированной государством юридической помощи являются:

- 1) минимальный социальный стандарт «Правовое информирование»;
- 2) минимальный социальный стандарт «Правовое консультирование»;
- 3) минимальный социальный стандарт «Защита и представительство адвокатами интересов физических лиц» [21].

Минимальный социальный стандарт «Правовое информирование» содержит нормы, устанавливающие порядок правового информирования государственными органами в пределах их компетенции в случаях, предусмотренных Законом Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» и иными законами Республики Казахстан. Минимальный социальный стандарт «Правовое консультирование» содержит нормы, устанавливающие порядок правового консультирования адвокатами в случаях, предусмотренных законодательством. Минимальный социальный стандарт «Защита и представительство адвокатами интересов физических лиц» содержит нормы, устанавливающие порядок защиты и представительства адвокатами интересов физических лиц в судах, органах уголовного преследования, иных государственных органах и негосударственных организациях в случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан [21].

Пункт 4 статьи 7 Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» наделяет ОВД полномочиями осуществлять меры по профилактике правонарушений [17].

Такие полномочия предусмотрены во всех сравниваемых законах, а также в Законе Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» в статье 6 ч.1 п.4, но не как компетенция, а как полномочия в виде: «осуществлять общие, специальные и индивидуальные меры профилактики правонарушений». Аналогичная формулировка изложена в статье 20 Закона РК «О профилактике правонарушений», тем самым давая понять, что системой мер профилактики правонарушений являются общие, специальные и индивидуальные меры профилактики. Но здесь следует отметить, что Законом Республики Казахстан от 3 июля 2013 года № 124 статью 22 «Специальные меры профилактики правонарушений» исключили [17]. То есть исключили понятия специальных мер профилактики, но оставили правовые основания их применения.

Возникает обоснованный вопрос: почему в Законе «О профилактике бытового насилия» не предусмотрены меры общей и специальной профилактики правонарушений?» Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо сослаться на статью 16 Закона «О профилактике бытового насилия», в которой изложено, что регулирование отношений, возникающих при применении мер профилактики бытового насилия, осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан о профилактике правонарушений с учетом особенностей, установленных главой 3 данного закона». То есть, в своей деятельности в борьбе с правонарушениями, посягающими на общественный порядок. ОВД должны наряду с мерами индивидуальной профилактики применять специальные и индивидуальные меры профилактики

бытового насилия. По нашему мнению, содержание упомянутой статьи 16 необходимо включить в Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности».

Никаких разъяснений по поводу мер профилактики не предусматривает Приказ МВД Республики Казахстан от 15 июля 2014 года № 432 «Об утверждении Правил осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел» [22]. В этой связи мы полагаем, что законодательством РК должен быть предусмотрен перечень специальных мер профилактики правонарушений. Вторым вариантом решения этой проблемы может стать путь исключения из Закона РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» и специализированного закона «О профилактике правонарушений» правовые основания применения специальных мер профилактики правонарушений. Но во всех специализированных законах в сфере профилактики правонарушений следует четко предусмотреть компетенцию ОВД применять меры общей и индивидуальной профилактики правонарушений.

Правовые основания профилактики правонарушений не ограничиваются только Законом Республики Казахстан «О профилактике правонарушений», так как в пункте 7 статьи 23 данного закона изложено, что применение мер индивидуальной профилактики правонарушений осуществляется в соответствии с данным законом и иными законами РК». То есть, более расширенную компетенцию ОВД в сфере профилактики правонарушений определяют иные Законы Республики Казахстан:

- Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 591 «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности»;
- Закон Республики Казахстан от 9 декабря 2009 года № 214 «О профилактике бытового насилия»;
- Закон Республики Казахстан от 30 декабря 2016 года № 38 «О пробации»;
- Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 года № 28 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Пункт 5 статьи 7 Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» закрепляет компетенцию ОВД вести профилактический учет и осуществлять профилактический контроль. В разной интерпретации аналогичные компетенции изложены во всех смежных законах в сфере профилактики правонарушений и в Законе Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан». Этот пункт полностью совпадает по содержанию с пятым пунктом статьи 10 Закона Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия», то есть дублирует его.

На основании статьи 28 Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» на профилактический учет ставится лицо, в отношении которого:

- 1) вынесено защитное предписание;
- 2) установлены особые требования к поведению;
- 3) принято решение об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания в виде лишения свободы;
- 4) установлен административный надзор;
- 5) применены наказание, не связанное с изоляцией от общества, или иные меры уголовно-правового воздействия;
- 6) принято решение об освобождении из мест лишения свободы после отбытия наказания за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления или судимого два и более раз к лишению свободы за умышленные преступления [17].

Пункт 25 статьи 11 Закона Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» предусматривает компетенцию МВД Республики Казахстан по разработке и утверждению правил осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел. Такие Правила были утверждены Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 15 июля 2014 года № 432, но они предусматривают только семь категорий профилактируемых лиц:

- 1) лица, в отношении которых вынесено защитное предписание;
- 2) лица, в отношении которых принято решение об ограничении досуга и установлении особых требований к поведению;
- 3) несовершеннолетние, совершившие деяния, содержащие признаки уголовного правонарушения, не подлежащие уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность;
- 4) несовершеннолетние, обвиняемые или подозреваемые в совершении уголовных правонарушений, в отношении которых избраны меры пресечения, не связанные с арестом;
- 5) несовершеннолетние, освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы;
- 6) выпускники специальных организаций образования и организаций образования с особым режимом содержания;
- 7) родители или другие законные представители несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних, а также отрицательно влияющих на их поведение [22].

Но здесь перечислены не все лица, состоящие на профилактических учетах в ОВД, и в отношении которых ОВД осуществляет профилактический контроль. В ОВД на профилактических учетах состоят иные лица, которые также могут являться бытовыми насильниками. Например, Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1095 «Об утверждении Правил организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников» предусматривает также профилактический учет лиц:

- 1) в отношении которых установлен административный надзор;
- 2) принято решение об условно-досрочном освобождении из мест лишения свободы;
- 3) принято решение об освобождении из мест лишения свободы после отбытия наказания за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления или судимого два и более раз к лишению свободы за умышленные преступления (формально подпадающие под действие Закона Республики Казахстан от 15 июля 1996 года «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»);
- 4) установлены особые требования к поведению;
- 5) вынесено защитное предписание;
- 6) вынесен обвинительный приговор суда о признании виновным в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления с назначением уголовного наказания и освобождением от его отбывания в связи с тяжелой болезнью, препятствующей отбыванию наказания;
- 7) принято решение суда об освобождении осужденных из мест лишения свободы в связи с тяжелой болезнью, которые были осуждены за совершение тяжкого и особо тяжкого преступлений [23].

На основании приказа Министра внутренних дел Республики Казахстан от 15 августа 2014 года № 511 «Об утверждении Правил организации деятельности службы пробации» сотрудники пробации, кроме своих традиционных функций должны осуществлять профилактический контроль за лицами, которым судом назначены наказания в виде:

- 1) общественных и исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- 2) осужденными условно и к ограничению свободы по месту их проживания;
- 3) осужденных беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, и мужчин, в одиночку воспитывающим малолетних детей, которым судом отсрочено отбывание наказания [24].

В этой связи обоснован вывод, что наименование приказа Министра внутренних дел Республики Казахстан от 15 июля 2014 года № 432 не соответствует своему содержанию. То есть этот правовой акт следует переименовать «Об утверждении Правил осуществления профилактического контроля за отдельными категориями лиц, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел».

Существуют и иные мнения, которое имеет, которое имеет право не только на существование, но его вполне возможно реализовать на практике по опыту Республики Беларусь. Следует принять новый комплексный Закон РК «О профилактике правонарушений», а также сопутствующего ему Закона РК с объединением специализированных законов:

- Закон Республики Казахстан от 29 апреля 2010 года № 271-IV «О профилактике правонарушений»;
- Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 591 «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении

детской безнадзорности и беспризорности»;

- Закон Республики Казахстан от 9 декабря 2009 года № 214 «О профилактике бытового насилия».

Соответственно в случае принятия такого нового комплексного закона РК «О профилактике правонарушений», необходимо разработка специализированного ведомственного правового акта МВД Республики Казахстан о реализации этого закона и приложений о ведении единого служебного делопроизводства по осуществлению мер индивидуальной профилактики правонарушений.

Далее хотелось бы рассмотреть проблемные вопросы профессиональной подготовленности сотрудников МПС. Так, проведенный в 2017 году общественный мониторинг законодательства и правоприменительной деятельности МПС, а также обучающие мероприятия с сотрудниками органов внутренних дел и суда показал проблему слабого профессиональный потенциал должностных лиц органов внутренних дел и иных субъектов профилактики правонарушений. Точечные семинары и тренинги в регионах не дают комплексного эффекта по повышению профессионализма субъектов профилактики. По заключениям обучающих мероприятий (тренингов, семинаров) эксперты сделали выводы, что субъекты профилактики правонарушений:

- неправильно квалифицируют и оценивают степень общественной опасности различных административных и уголовных правонарушений;

- не четко определяют алгоритм действий по первичному реагированию на факты правонарушений;

- не качественно оформляют материалы по делам об административных правонарушениях, ведению дел индивидуально-профилактической работы и иного служебного делопроизводства по документированию своей профессиональной деятельности;

- не применяют (а порой и не знают) механизмы межведомственного взаимодействия с иными подразделениями правоохранительных органов и субъектами профилактики правонарушений [25, с. 37].

Изучая материалы исследований в сфере предупреждения и профилактики административных и уголовных правонарушений, и учитывая мнения экспертов в этой области приходим к выводу, что любой субъект профилактики работает один на один с фактом правонарушения не получая оперативной помощи от иных субъектов. Например, если женщина обращается в местную полицейскую службу с жалобой на своего мужа (сожителя) о том, что ее супруг стал часто злоупотреблять спиртными напитками, или она подозревает его в супружеской измене, то обычно участковый инспектор полиции отвечает, что супружеская измена не запрещена национальным законодательством и «сухого закона» в Казахстане нет. А если бы было налажено взаимодействие, то участковый инспектор полиции направил бы женщину и ее мужа к психологу, наркологу, сексопатологу и т.п. Игнорирование таких обращений не только подрывает авторитет сотрудника полиции, но и приводит к эскалации конфликта между супругами.

В ходе проведенного исследования сотрудникам МПС, проработавшим в правоохранительных органах в среднем свыше 5 лет, задавали вопрос: «Как усилить профессиональный потенциал сотрудников МПС ОВД?». Самые популярные ответы выглядят следующим образом:

- 1) проводить регулярные семинары и тренинги – 33%;
- 2) регулярно изучать специализированные темы в процессе профессиональной и служебной подготовки – 34%;
- 3) обеспечить учебной и методической литературой каждый участковый пункт полиции и подразделения МПС – 37% [25, с. 42].

В ходе интервьюирования были обоснованы дополнительные меры повышения оперативно-служебных навыков:

- обеспечить подразделения МПС материальной базой: авто, интернет, служебные телефоны и т.п.;
- регулярные курсы повышения квалификации для должностных лиц и сотрудников МПС;
- разъяснить алгоритм действий сотрудников МПС и иных сотрудников ОВД по порядку реагирования на факты различных правонарушений [25, с. 53].

Повышение профессионального потенциала сотрудников ОВД предусмотрено специализированными законами Республики Казахстан, направленных на профилактику правонарушений. Эти законы также предусматривают повышение профессионального мастерства сотрудников путем организации специализированных тренингов и семинаров.

Проведение обучающих мероприятий органами внутренних дел для своих сотрудников является функцией, которая регламентирована специальными нормативными правовыми актами, утвержденными Приказами МВД Республики Казахстан. В случае если бы органы внутренних дел организовывали курсы и другие обучающие мероприятия по профилактике бытового насилия или иных правонарушений среди иных организаций и населения, то закрепление такой функции в иных профилактических законах было бы целесообразным фактором.

2. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖБЫ УЧАСТКОВЫХ ИНСПЕКТОРОВ ПОЛИЦИИ

2.1 Особенности правового регулирования деятельности участковых инспекторов полиции в Республике Казахстан.

1 сентября 2020 года Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев выступил с очередным Посланием народу Казахстана «Казахстан в новой реальности: время действий». В своем Послании глава государства указал на необходимость более целостной реформы местной полицейской службы по принципу «полиция шаговой доступности», где ключевая роль отводится участковому инспектору полиции (далее – УИП), статус которого необходимо законодательно повысить и предоставить ему все возможности для продуктивной работы [26].

Обозначенные Президентом приоритеты послужили началом масштабной реформы по пересмотру устоявшейся практики работы УИП и внедрению в нее новых подходов, ориентированных на сервисную модель и «шаговую доступность» полиции. При этом подверглись пересмотру и существующие критерии оценки деятельности УИП.

В настоящее время правовой основой деятельности УИП являются следующие нормативные акты:

- Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года;
- Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года;
- Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года;
- Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года;
- Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года;
- Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года;
- Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 7 июля 2020 года;
- Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе»;
- Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»;
- Закон Республики Казахстан от 29 апреля 2010 года «О профилактике правонарушений»;
- Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года «О профилактике бытового насилия»;
- Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 591 «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности»;

- Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 24 апреля 2020 года № 358 «Об утверждении Стандарта полицейского»;
- Приказ МВД Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1095 «Об утверждении Правил по организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участкового инспектора полиции и их помощников»;
- Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 15 июля 2014 года № 432 «Об утверждении Правил осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел».

Участковый инспектор является представителем территориального ОВД на закрепленном административном участке, исполняющим возложенные на него обязанности в соответствии с законодательством РК [23].

Помощник УИП является представителем территориального органа внутренних дел, исполняющим в пределах своей компетенции, возложенные на него обязанности под непосредственным руководством УИП, который в полном объеме наделяется правами и обязанностями УИП, за исключением самостоятельного принятия процессуальных решений по уголовным правонарушениям.

Административный участок – территория городской или сельской местности, за которой приказом начальника местной полицейской службы района закрепляется УИП. Размеры границы обслуживаемого административного участка, и штатная численность УПП (далее – УПП) определяется начальником МПС. В городской местности УПП объединяет не более 7 административных участков, в сельской на каждый населенный пункт – один УПП, который при необходимости объединяет несколько населенных пунктов [23].

Административному участку приказом начальника МПС присваивается порядковый номер. Прием административного участка вновь назначенным УИП производится с участием начальника МПС или его заместителя. О факте приема и сдачи административного участка делается соответствующая запись в паспорте на административный участок.

В период длительного отсутствия (более 5 рабочих дней) на службе УИП (вакансии, отпуска, болезни, командировки и т.д.), административный участок обслуживается УИП сопредельного административного участка, в соответствии с приказом начальника МПС.

УПП является официальным помещением (зданием) ОВД, предназначенным для организации деятельности УИП и их помощников, УИП по делам несовершеннолетних, других служб ОВД и граждан, участвующих в обеспечении общественного порядка на закрепленном административном участке, а также осуществления приема граждан, доставления правонарушителей и профилактируемых лиц [23].

УПП состоит из рабочих кабинетов для УИП, их помощников из расчета 7,5 квадратных метров на одного сотрудника, комнаты приема граждан и работы с общественностью, помещения для доставленных, комнаты отдыха

(отдельно), санитарного узла [23].

Содержание и материально-техническое оснащение УПП и обеспечение УИП и их помощников производится за счет средств местных бюджетов в соответствии с действующим законодательством.

Приказом МВД Республики Казахстан от 17 июля 2014 года № 438 утвержден порядок назначения участковых инспекторов полиции с учетом мнения населения.

Целью введения процедуры назначения участкового инспектора полиции органов внутренних дел является: построение и развитие партнерских отношений между полицией и населением в процессе разработки и реализации мер по обеспечению общественной безопасности, повышение ответственности участковых инспекторов полиции перед гражданами, рост доверия населения к деятельности органов внутренних дел.

Кандидаты (действующие сотрудники) в течение десяти календарных дней после подачи в кадровую службу рапорта и кандидаты вновь поступающие на службу в органы внутренних дел не позднее чем за пять календарных дней после окончания срока приема документов кадровой службой на вакантную должность участкового инспектора полиции, в местные исполнительные органы соответствующей административной территориальной единицы руководством ОВД вносится ходатайство о необходимости проведения собрания (схода) местного сообщества, его месте и времени [27].

На собрании (сходе) местного сообщества руководство ОВД представляют для ознакомления жителям административного участка кандидата на должность участкового инспектора полиции, а также его послужной список и служебную характеристику.

Организация и проведение собрания (схода) местного сообщества осуществляется в порядке, предусмотренном Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [28].

С целью информирования жителей о состоянии правопорядка на административном участке, обеспечения прозрачности в его деятельности, а также повышения уровня доверия граждан к органам внутренних дел, не реже одного раза в квартал УИП проводит отчетные встречи с населением.

Для максимального привлечения граждан к участию в обсуждении отчета, встречи должны проводиться в наиболее удобное для жителей время. Место проведения выбирается с учетом предполагаемого количества присутствующих.

Оповещение населения о предстоящей отчетной встрече участковому инспектору необходимо осуществлять заблаговременно, путем использования средств массовой информации, через администрацию предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности. На отчетные встречи УИП с населением в обязательном порядке приглашается представитель местного исполнительного органа.

Содержание отчета в обязательном порядке отражает состояние правопорядка, распространенность отдельных видов правонарушений с

указанием причин и условий, способствовавших их совершению, эффективность работы общественности, а также наиболее актуальные проблемы, волнующие жителей административного участка.

Результаты мероприятия оформляются протоколом, которые по итогам квартала представляются в ОВД.

Общее руководство по организации деятельности УИП и их помощников осуществляется начальником МПС или его заместителем. Организационно-методическое обеспечение и контроль за деятельностью УИП осуществляют МВД, МПС городов Астаны, Алматы, Шымкента, областей и районов (города, района в городе), которые:

1) анализируют состояние, структуру и динамику правонарушений в целом, а также эффективность принимаемых мер по их предупреждению и пресечению;

2) в установленном порядке готовят в органы представительной и исполнительной власти информационные материалы по проблемным вопросам деятельности УИП и их помощников, а также предложения, вытекающие из анализа оперативной обстановки по совершенствованию профилактики правонарушений;

3) осуществляют взаимодействие с органами местного государственного управления, общественными объединениями и религиозными организациями по вопросам профилактики правонарушений;

4) в установленном порядке вносят в соответствующие органы и организации представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

5) готовят методические рекомендации и обзоры, а также проекты приказов, указаний и других управленческих решений, направленных на совершенствование деятельности УИП и их помощников;

6) участвуют в инспектировании, проведении контрольных проверок, комплексных и иных выездов в районы (города, района в городе) для изучения деятельности УИП и их помощников, обеспечения фактического исполнения законодательных и иных нормативно-правовых актов РК, а также оказания им методической и практической помощи;

7) изучают, обобщают и внедряют в практику ОВД передовой опыт работы по профилактике правонарушений;

8) проводят служебные проверки в целях выявления причин и условий совершения преступлений лицами, состоящими на профилактическом учете;

9) ведут журналы учета лиц, состоящих на профилактическом и списочном учетах;

10) рассматривают обращения граждан, сообщения государственных органов, общественных и религиозных объединений по вопросам, относящимся к компетенции УИП и их помощников [28].

УИП и его помощник организуют свою работу в соответствии с планом работы УПП, утвержденным начальником МПС. УИП и его помощник ведут рабочие тетради, в которых учитываются все задания и поручения непосредственных руководителей УИП и сроки их выполнения. По итогам

каждого месяца УИП и его помощником составляется справка о проделанной работе, которая для обобщения представляется начальнику МПС или его заместителю (инспектору по руководству деятельностью УИП).

2.2 Перспективы совершенствования деятельности службы участковых инспекторов полиции.

В рамках реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года Костанайской академией МВД РК имени Ш. Кабылбаева был сформирован ряд инициатив по совершенствованию деятельности УИП, который впоследствии был направлен в Комитет административной полиции МВД. Рассмотрим их более подробно.

Первое. «Е-полиция» и прямое участие граждан в определении приоритетов деятельности полиции.

Базовая установка – сделать полицию ближе к гражданам касается не только МПС и участковых инспекторов полиции (*далее - УИП*), а всей системы органов внутренних дел. В этом плане перспективным представляется рецепция опыта развития банковского сервиса и «Казахтелекома» посредством мобильных приложений.

К сожалению, функционирующие разрозненно сайты полицейских подразделений страны не объединены в единую систему с условным названием «Е-полиция» в рамках проекта «Электронное правительство РК». Создание предлагаемого сайта с разработкой офисной и мобильной версиями ориентированной на предоставление услуг востребовано населением.

В частности, любому человеку, будет доступна информация по всем вопросам, касающимся деятельности ОВД. Любой пользователь может определить, где находится ближайшее отделение полиции, посмотреть график его работы, данные об УИП включая его фотографию.

Покупателю перед приобретением можно будет «пробить» автомобиль по базе данных на предмет угона или участия в ДТП. Аналогичный доступ целесообразно продумать касательно объема предоставления сведений о судимости граждан, которые нанимаются гувернантками, нянями, сестрами по уходу и т.д. В открытом доступе должны работать базы данных утерянных документов, похищенных культурных ценностей, пропавших родственников, людей, разыскиваемых полицией.

Требуется развитие консультационных услуг гражданам, по предупреждению хищений собственности и т.д., потерявших близких вследствие различных причин, а возможно упрощение механизма таких контактов в случае некриминального характера события.

Дополнительная интеграция «Е-полиции» с онлайн услугами по оплате штрафов, подаче сообщений и заявлений о правонарушении с функционалом обратной связи объективно приблизит ОВД к населению.

Положительный эффект даст практика размещения информации о ближайших отделах (пунктах) полиции на автобусных остановках, возможно

его совмещение на схемах маршрута движения транспорта.

В рамках развития философии концепции сервисной полиции необходимо поэтапно переходить к прямому участию граждан в определении приоритетов её деятельности и выработке показателей результативности, в том числе путем опросов на удовлетворенность действиями сотрудников. *К примеру, графики работы УИП определять с учетом мнения большинства жителей и т.д.*

В начале необходимо изучить наиболее острые проблемы, в том числе путем коррекции акции «Приемная на дороге» с их организацией на обслуживаемых участках УИП, а после перейти к системе постоянных форумов, представляющих собой личное общение офицеров полиции с гражданами, что будет способствовать реализации идеи «Слышащего государства». Повестку дня задают граждане, которые являются участниками таких форумов. Форумы являются идеальной площадкой для улучшения взаимоотношений между полицией и гражданами, а также обеспечения лучшего понимания особенностей работы полиции.

Возможно, по опыту зарубежной полиции это потребует введения должности «координатор программ консультаций с гражданами» (*Community Consultation Planner*), в обязанности которого входит планирование консультаций (места и времени их проведения и т.д.).

Второе. Пересмотр «философии» работы участкового инспектора полиции.

Предлагалось отойти от принципа 100% контактирования с населением участка, поскольку, *во-первых*, это объективно не реально, *во-вторых*, не эффективно т.к. максимально только треть населения склонна к совершению противоправных деяний. Усилия УИП должны быть направлены на работу с лицами, представляющими профилактический интерес.

Учитывая законодательное закрепление административной полиции и особенности организации ее деятельности (*подчинение заместителям начальников ГОРОП по службе*), предлагалось рассмотреть вопрос иерархического подчинения МПС административной полиции и упразднении должностей начальников ОМПС и их заместителей, с передачей их функций начальникам ОАП. При этом предлагалось рассмотреть вопрос их служебной дислокации в зданиях УПП. Наряду с укреплением ведомственного контроля это способствовало бы расширению взаимодействия с населением.

Одним из вариантов повышения статуса начальника МПС было предложено переименование его должности на «главного участкового инспектора полиции области (города, района)».

С целью усиления профилактической функции МПС в сфере семейно-бытовых отношений было инициировано объединение службы ПЗЖН и УИП ПДН в службу УИП по делам семьи и несовершеннолетних.

Объективно учитывая, что служба УИП одна из загруженных, предлагался следующий норматив нагрузки на 1 сотрудника с учетом наличия помощника:

- не более 3000 жителей в городской местности;

- не более 1000 жителей на 1 УИП, ответственного за работу УПП;
- не более 1000 жителей на 1 УИП, обслуживающего территорию, где работает свыше 2 тыс. работников либо прилегающую к транспортному объекту, через который проходит свыше 10 000 пассажиров в сутки;
- не более 2000 жителей на 1 УИП, обслуживающего большие сельские населенные пункты или не более 1000 жителей на 1 УИП при наличии труднодоступных территорий.

Наряду с этим, предлагалось предусмотреть выделение УИП дополнительного помощника на территории, где сезонно в связи с приездом дачников или отдыхающих (охотников/рыболовов) наличное население увеличивается в 2 раза и 2-х дополнительных помощников, где население увеличивается в пять и более раз.

При этом рекомендуемые нормы нагрузки должны изменяться местными исполнительными органами в зависимости от уровня криминальной обстановки, оцифрованности участка и возможностей местного бюджета.

Третье. Расширение юрисдикционных полномочий.

В рамках поставленной Главой государства задачи предлагалось расширить административно-юрисдикционные полномочия УИП по наложению административных взысканий (*особенно в сельской местности*) с целью исключения многократных доставлений правонарушителей в отделы полиции и суды.

Представляется целесообразным рассмотреть введение института условного наложения административного штрафа в целях дифференциации ответственности и усиления профилактической составляющей.

Для расширения процессуальной самостоятельности УИП предлагалось наделить его полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 132, 147, частью 1 статьи 190, 191, 192, 196, 197, 198, 204-1, 359, части 1 статьи 395, части 1 статьи 396, 420, 421, 422, 432, 433, 434-1, части 2 статьи 437, частями 1 и 2 статьи 438, 441-1, частью 1 статьи 444, частью 1 статьи 450, 458, 464, 469, 470, частью 1 статьи 480, 484, 485, 485-1, 486, 487, частями 1, 9, 10 и статьи 489, частью 1 статьи 495, частью 1 статьи 496, частью 2 статьи 505, частями 1, 2, 3 и 5 статьи 510, частью 1 статьи 512, частью 1 статьи 513, частью 1 статьи 514, 515, частью 3 статьи 517, 518, частями 1, 3, 5 и 6 статьи 519, частями 1, 2, 4 и 5 статьи 559, 560, 562, частью 4 статьи 564, 566, частью 3 статьи 571, 573, частями 3, 8, 10 статьи 590, 591, 592, 594, 595, частями 4 и 5 статьи 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, частью 3 статьи 603, частями 4, 5 и 6 статьи 612, частями 1, 3-1, 13 статьи 613, 614, частью 3 статьи 615, 617, 619, 619-1, частью 2 статьи 621, 625 (за исключением нарушений на автомобильном транспорте), 626, частью 2 статьи 630, 631, 632, частями 1 и 2 статьи 635.

Наряду с этим, предлагалось рассмотреть вопрос о наделении УИП полномочиями по досудебному расследованию уголовных проступков, предусмотренных статьями 140 (*Неисполнение обязанности по воспитанию н/с*) и 187 (*Мелкое хищение*) УК. При этом, необходима проработка вопроса

упрощения процесса расследования указанных проступков, исходя из небольшой степени их общественной опасности.

Четвертое. Укрепление процессуальных гарантий участников административного производства.

Предлагалось приравнять 12 часов административного задержания к 1 МРП штрафа для исключения жалоб на действия сотрудников, которые его применили *(до 24 часов в соответствии с ч.3 ст.50 КоАП)* до рассмотрения дела судом, который впоследствии назначил штраф.

Разделить на самостоятельные меры обеспечения, предусмотренные статьей 796 КоАП:

- отстранение от управления ТС или маломерным судном;
- освидетельствование на состояние алкогольного, наркотического, токсикоманического опьянения [29].

Рассматриваемая мера обеспечения имеет некоторые сложности в применении. Она состоит из двух юридических фактов, но раздельное их использование невозможно в связи с наличием предлога «и».

Вместе с тем, отстранение от управления ТС или МС возможно по иным основаниям *(плохое самочувствие водителя, нарушения режима труда и отдыха и т.д.)*, а проведение освидетельствования возможно для установления опьянения. Предложенное разделение позволит оперативно разрешать вопросы, связанные с привлечением к ответственности граждан, исключит необходимость их доставления в медицинские организации.

При этом освидетельствование алкотестерами или экспресс тестами предлагается проводить сотрудниками в присутствии двух понятых с использованием фото и видеофиксации.

В свою очередь за гражданами останется право его обжалования в наркологических диспансерах, пройдя медицинское освидетельствование. Для технической реализации предложенной меры необходимо обеспечить специальными тестерами сотрудников, заступающих на службу.

Требует теоретической проработки институт малозначительности административного правонарушения, точные критерии которого не установлены действующим законодательством. Ранее возникшая перспектива введения данного механизма предусматривала избавление административного процесса от излишней карательности и усиления профилактической составляющей. Однако несовершенство правового регулирования и сложившейся практики повлекли неостребованность процедуры освобождения от административной ответственности по данному основанию, как со стороны правоприменителя, так и общественности.

Более того, имеет место коррупционная составляющая в связи с правом должностного лица на применение устного замечания без какого-либо документирования совершенного правонарушения и дальнейшего его ведомственного учета.

Редкое применение положений статей 64-1 и 742 КоАП также обусловлено опасением сотрудников за возможные негативные последствия в виде привлечения их к ответственности за ненадлежащее реагирование на

правонарушение и игнорирование принципа «нулевой» терпимости. Реализация предложенной меры способствовала бы укреплению доверия полиции со стороны граждан и стимулирует сотрудников к превенции.

Также необходима конкретизация понятия «реальное ограничение свободы административно задержанного лица» на уровне кодифицированного законодательства. В настоящее время положения части 1 статьи 789 КоАП и пункта 3 Нормативного Постановления Верховного Суда от 09.04.2012 года № 1 противоречат друг другу, предусматривая в одном случае статус задержанного с момента фактического ограничения его личной свободы, а в другом – с момента водворения в специальное помещение [29], [30].

Вызывает вопрос возможность применения мер обеспечения производства до возбуждения административного дела (ч.3 ст.785 КоАП). Данная норма противоречит ч.4 статьи 802 КоАП, согласно которой дело считается возбужденным с момента составления протокола о применении меры обеспечения. Соответственно применить меру обеспечения до возбуждения дела невозможно [29].

Требует совершенствования правовая основа допуска защитника к участию в деле. В частности, в ч.3 статьи 748 КоАП закреплено, что защитник допускается к участию в деле с момента возбуждения дела [29]. Учитывая, что моментом возбуждения дела может являться составление протокола о применении меры обеспечения, то у правонарушителя имеется законное право требовать приглашения защитника во время применения указанной меры. Однако фактически такой порядок осложнен объективными причинами, в том числе отсутствием реальной возможности привлечения защитника.

Для укрепления правового статуса органа (должностного лица) в административном производстве, необходимо включить в главу 38 КоАП соответствующую норму, предусматривающую сводный перечень его процессуальных прав, в том числе и право на апелляционное обжалование (которое в настоящее время не регламентировано).

Пятое. Пересмотр критериев оценки.

Априори главным критерием должно являться мнение населения о деятельности УИП, механизм определения которого требует всесторонней проработки (*таблица критериев прилагается*).

Цифровые показатели УИП следует направить на установление профессионального потенциала, но в качестве факультативного показателя. Качество профилактической работы целесообразно определять малым количеством совершенных правонарушений. То есть, чем меньше правонарушений на административном участке (количество составленных протоколов), тем лучше состояние работы по профилактике правонарушений, в случае улучшения общей криминогенной обстановки.

Деятельность службы УИП должна оцениваться по показателям работы подразделения в целом, с параллельной оценкой деятельности каждого УИП, его помощника, а также УИП, ответственного за работу УПП. При этом, оценка деятельности подразделения обязательно должна включать критерий закрепляемости личного состава, т.е. наличие среди УИП сотрудников,

имеющих стаж участковой службы свыше 3 лет, 6 лет и 10 лет.

Таким образом, основными критериями объективной оценки деятельности УИП, формирующими доверие населения, должны являться:

- профилактика правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений;
- предупреждение и профилактика иных правонарушений;
- административно-процессуальная деятельность УИП;
- привлечение граждан к охране общественного порядка;
- жалобы и отзывы на работу УИП.

Шестое. Цифровизация. Предлагалось создать автоматизированное рабочее место или электронный кабинет УИП. Его задача – сократить затраты времени, оптимизировать процесс взаимодействия с заявителями, населением в целом.

Электронный кабинет должен включать: персональные и контактные данные, дни и время приема; состояние криминогенной обстановки на административном участке; электронный документооборот с шаблонами стандартных документов (*заявлений, разъяснений определенных административных процедур, алгоритм действий в различных экстремальных и рискованных ситуациях, план работы и т.д.*); доступ к СИОПСО, а также к изображениям видеокамер на обслуживаемом участке; электронную приемную для граждан, где они могут взять необходимые документы, явиться к участковому уже подготовленными к приему или выяснить для себя все необходимое в онлайн режиме; оперативная информация для жителей, например, что происходит, кого ищут; (веб-страницу) для анонимных сообщений, например, информацию, что касается расследования тяжких преступлений; насилие в семье; проявление нетерпимости; оборота оружия, наркотических средств на обслуживаемом участке и т.д. Граждане, проживающие на участке обслуживания, должны иметь возможность поделиться с УИП своими мыслями о проблемах села, поселка, в целом, высказать свои предложения относительно возможных путей устранения указанных проблем.

В идеале целесообразно разработать ИС «Профилактический контроль», которая в автоматическом режиме будет осуществлять мониторинг за действиями подконтрольных лиц, в действующих ИС, интегрированных к СИОПСО, а также иных сторонних сервисах.

Наряду с этим, иницируемая ИС решит проблему бесконтактного контроля посредством самостоятельной регистрации поднадзорного контингента. Указанная ИС также должна быть интегрирована с электронным кабинетом УИП, которую необходимо разрабатывать в офисной и в планшетной версиях.

Седьмое. Кадровая политика.

Предлагалось рассмотреть вопрос комплектования службы УИП местными кадрами, с учетом рекомендаций организаций образования, различных трудовых коллективов и сходов граждан. При этом следует учитывать обязательное национальное представительство компактно проживающих в Казахстане диаспор. Предложенное за короткое время

позволит обеспечить тесную связь УИП с населением, повысить уровень доверия населения к его деятельности, а также оперативное получение необходимой информации в ходе осуществления служебной деятельности. Отсутствие у достойного кандидата высшего юридического образования возможно решить на базе ведомственных ВУЗов.

Имелось предложение о назначении молодых сотрудников на должность УИП только после двух лет работы его помощником под руководством опытного наставника, включая ветерана.

Требует проработки зарубежный опыт комплектования части помощников УИП из числа гражданских людей, в том числе, имеющих большой опыт работы в педагогической или иной социальной сферах.

Соответственно будет пересмотрена и система профессиональной подготовки УИП. В рамках предложенной модели комплектования актуальным является включение специального курса прикладной психологии в процесс обучения.

Изучение конфликтных ситуаций, возникающих у УИП с населением, показало, что значительное их количество было вызвано неумением последних строить отношения с населением, общаться с гражданами. Следовательно, необходимы постоянные занятия, проводимые блогерами, правозащитниками, членами общественных советов и КСО. Это позволит укрепить связь сотрудников с населением, повысить информированность о жителях своего участка.

3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАТРУЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ

3.1 Патрульная полиция в системе местной полицейской службы органов внутренних дел: структура, задачи и функции.

Общественный вред и опасность возрастающего с годами количества совершаемых в Республике Казахстан административных правонарушений в области дорожного движения очевидны и требуют эффективных правовых механизмов их минимизации и устранения. Ведь в основном с нарушений Правил дорожного движения начинаются дорожно-транспортные происшествия, которые ставят под угрозу жизнь и здоровье людей, наносят ущерб, как конкретному гражданину, так и всему обществу. Значительные размеры социальных и экономических потерь от дорожно-транспортных происшествий на дорогах придают задаче обеспечения безопасности дорожного движения государственную значимость. Существенная роль в ее решении принадлежит органам и подразделениям Министерства внутренних дел Республики Казахстан.

Актуальность данной темы обусловлена основными приоритетами государственной политики Казахстана, определенными действующими программными документами. Так, в Послании Президента Республики Казахстан от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» пятый политический приоритет предусматривает, что государство должно следовать принципу нулевой терпимости к беспорядку. Развитое общество начинается с дисциплины и порядка во всем» [31].

Этот приоритет, безусловно, напрямую относится к деятельности к патрульной полиции, призванной обеспечивать не только безопасность дорожного движения, но и всего правопорядка на улицах и в общественных местах. В этой связи актуальным является вопрос совершенствования деятельности патрульной полиции, которая является основным субъектом предупреждения и профилактики правонарушений и преступлений, посягающих на безопасность дорожного движения.

Введение электронных средств фиксации правонарушений и видеонаблюдения в Республики Казахстан показало свою эффективность в снижении количества дорожно-транспортных правонарушений. Так, в городе Астане в 2017 году была внедрена в работу интеллектуальная система видеоконтроля, анализа и прогнозирования дорожной ситуации. В 2020 году количество дорожно-транспортных происшествий составило 708 случаев. В 2021 году 583 случаев, а в 2022 году 528. То есть снижение дорожно-транспортных происшествий произошло на 27% [32].

Отсюда следует вывод о том, что работа по внедрению электронных средств слежения и фиксации правонарушений является эффективным средством профилактики безопасности дорожного движения, чем наличие на

улицах и в общественных местах патрульной полиции.

Аналогичного мнения придерживаются А.С. Смышляев и Ж.М. Медеуова. Они также полагают, что количественный показатель деятельности патрульной полиции должен являться факультативной оценкой деятельности подразделения. Работу местной полицейской службы, в том числе и патрульной полиции, должны оценивать население на регулярных отчетах начальника территориального органа полиции [33, с. 136].

В процессе интервьюирования сотрудников МПС в Павлодарской, Уральской, Карагандинской и Костанайской областях, почти все сотрудники указали на то, что руководство ОВД составляет план-прогноз по количественному показателю. Заставляют, чтобы сотрудники МПС ежедневно сдавали не менее 5 протоколов на одного сотрудника. 100% респондентов высказали мнение о том, чтобы пересмотреть критерии оценки деятельности сотрудников МПС, где главным критерием деятельности сотрудников МПС должна стать оценка населения [25, с. 46-47].

Но изучение правоприменительной практики, а также анкетирование, интервьюирование сотрудников местной полицейской службы показывают на существование иных критериев оценки труда. Продолжает оставаться негативная система оценки работы патрульной полиции, когда абсолютизируются несколько объемных показателей работы, показатели ее качества, уровень законности, криминологическая обстановка на обслуживаемом маршруте патрулирования игнорируется. Нет механизма по реакции учета мнения населения на деятельность патрульной полиции. Этим самым положение становится еще более недопустимым: в погоне за показателем, запланированной «нормой» работы нередко допускаются нарушения законности, сотрудники вынуждены фальсифицировать материалы, профилактическая направленность работы заменяется репрессивной направленностью, что политически недопустимо.

По мнению С.В. Корнейчука такой порядок оценки деятельности патрульной полиции может приводить и к иным негативным последствиям. «Так как их деятельность оценивается по количественному показателю, то у населения сложилось впечатление, что патрульная полиция выходит на службу не для защиты граждан от противоправных посягательств, а на «охоту» на население. Из-за «гонки» за показателем работы нередко случаи фальсификации протоколов и иных материалов по административным правонарушениям» [34, с. 22].

Почти все функции сотрудников патрульной полиции могут более качественно осуществлять приборы видеофиксации и видеонаблюдения, а именно осуществлять контроль за:

- 1) за скоростным режимом в населенных пунктах и на дорогах международного и республиканского значения;
- 2) правилами пользования световыми приборами и ремнями безопасности;
- 3) правилами маневрирования;
- 4) розыском транспортных средств, угнанных, совершивших

правонарушения и скрывшихся с мест происшествия, путем распознавания государственных регистрационных номеров и отслеживания маршрута передвижения;

5) за передвижением транспортных средств по заданным параметрам;

5) нарушениями правил поведения иными участниками дорожного движения;

6) за передвижением патрулей комплексных сил полиции, мобильных экипажей и иного служебного транспорта.

Также приборы видеофиксации и видеонаблюдения могут:

1) возбуждать производство по делам об административных правонарушениях, путем вынесения предписаний о необходимости уплаты штрафа, в том числе и в сокращенном административном производстве;

2) документирование правонарушений;

3) выявлять правонарушения и оперативно передавать информацию о них;

4) осуществлять фиксацию и поиск правонарушителей;

5) распознавать автомобильные номера и выявлять их в потоке транспортных средств.

Правоохранительные функции патрульной полиции в виде доставления и задержания правонарушителей, в том числе и за нарушения правил дорожного движения, могут осуществлять подразделения оперативного реагирования, участковые инспектора полиции и их помощники, а также иные подразделения местной полицейской службы, осуществляющие публичную службу по охране общественного порядка и общественной безопасности. Также они могут производить освидетельствование, блокирование территорий и помещений, патрулирование и т.п.

Но это не значит, что патрульную полицию полностью можно заменить электронными средствами слежения и видеонаблюдения с возложением остальных функций на иные подразделения МПС. Этот процесс должен происходить поэтапно, до определения оптимального состава строевых подразделений патрульной полиции. По нашему мнению, это позволит:

1) улучшить глобальный индекс оценки деятельности правоохранительной системы РК по расчету численности полицейских на 100 тысяч населения;

2) снизить риски для коррупции и фальсификации правонарушений;

3) улучшить восприятие обществом образа сотрудника местной полицейской службы и повысит уровень доверия населения к правоохранительным органам;

4) позволит ввести новую систему критериев оценки деятельности патрульной полиции.

Так как примерно около 63% функций патрульной полиции могут исполнять электронные средства слежения и видеофиксации правонарушений, то обосновано, что численность патрульной полиции можно поэтапно сокращать, учитывая оперативную обстановку на обслуживаемой ГОРОП территории.

Данные выводы подтверждаются материалами интервьюирования сотрудников патрульной полиции, которые показали что в среднем осуществление функций, которые не могут исполнять электронные средства слежения и видеофиксации правонарушений, затрачивается не более 30% времени служебного времени за одну смену. Но обеспечивать проведение публичных мероприятий и реагировать на факты правонарушений, поступающих с ЦОУ и дежурных частей ГОРОП, частично могут и приборы наблюдения, работающие в автоматическом режиме. Все 100% функций вместо строевых подразделений патрульной полиции могут исполнять приданные силы полиции, служба участковых инспекторов полиции и подразделения оперативного реагирования [25, с. 47].

В этой связи предлагается пересмотреть механизм оценки деятельности сотрудников патрульной полиции, при котором главным критерием должна стать оценка деятельности полицейских с учетом мнения населения. В случае если население дает отрицательную оценку деятельности патрульной полиции, то должна происходить адекватная реакция на это руководящего состава районных и городских отделов полиции.

Если население даст отрицательную оценку деятельности сотрудникам местной полицейской службы следует:

- 1) проанализировать деятельность МПС с целью выявления недостатков;
- 2) провести мероприятия с сотрудниками МПС, осуществляющими публичную службу, по повышению их профессионального потенциала;
- 3) привлечь виновных к дисциплинарной ответственности и т.п.

В соответствии со Стратегией «Казахстан-2050» государство должно следовать принципу нулевой терпимости к беспорядку [31]. Нулевая терпимость – это отрицательная реакция сотрудников правоохранительных органов и законопослушных граждан на любые противоправные действия (бездействия) физических и юридических лиц или их непримиримость с самыми мелкими правонарушениями. Игнорирование мелких правонарушений создает питательную среду для вседозволенности и беспорядку, а также способствует совершению более тяжких правонарушений. Юридическая литература и нормативные источники не дают понятие мелким правонарушениям. Но по смыслу к ним следует относить любое неправомерное поведение, на которое в обществе не всегда реагируют по причине его малозначительности или считают, что отсутствует юридическая ответственность за такое правонарушение.

Механизм реализации 30 шага Программы Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации - 100 конкретных шагов» предусматривает в работе местной полицейской службы, а значит и дорожно-патрульной полиции принцип «нулевой» терпимости к мелким правонарушениям [1].

По нашему мнению, соблюдение принципа «нулевой» терпимости к правонарушениям не должно заключаться только в неотвратимости наказания, а в обязательной реакции на любое правонарушение деликтного законодательства. Правонарушение должно фиксироваться, но не обязательно

должно налагаться административное взыскание, если есть обстоятельства, смягчающие административную или иную юридическую ответственность. Но это не позволяет соблюдать новое административное кодифицированное законодательство. С 1 января 2015 года из КРКоАП исключили правовые основания освобождения правонарушителя от административной ответственности, связанные с такими обстоятельствами как:

1) малозначительность правонарушения (в 2018 году данная норма снова внесена в содержание КРКоАП, но при этом не установлены четкие критерии ее применения);

2) деятельное раскаяние лица, совершившего правонарушение;

3) болезнь правонарушителя;

4) изменением обстановки.

В таких условиях сотрудник патрульной полиции обязательно должен возбудить производство по делу об административном правонарушении и в пределах своих юрисдикционных полномочий вынести постановление о наложении административного взыскания, что вызывает негативную реакцию у населения. Например, если водитель транспортного средства забыл включить днем световые приборы или пристегнуться ремнем безопасности, то он должен обязательно уплатить штраф в размере пяти минимальных расчетных показателей. Репрессивность административных санкций постоянно возрастает с регулярным увеличением месячного расчетного показателя, который применяется для исчисления штрафных санкций, а заработная плата у большинства граждан остается на прежнем уровне.

В связи с этим обосновано, что институт малозначительности должен совершенствоваться, определяя четкие критерии его применения. Например, примечание к статье 64-1 КРКоАП изложить в следующей редакции: «малозначительным административным правонарушением признаются деяния, предусмотренные Особенной частью настоящего кодекса, за которые административное взыскание в виде штрафа не превышает пяти месячных расчетных показателей». Статью 64-1 КРКоАП дополнить частью второй следующего содержания: «Положение о малозначительности не применяется за деяния при обстоятельствах, отягчающих ответственность за административные правонарушения».

Для совершенствования деятельности патрульной полиции необходимо определить следующие концептуальные направления:

1) принять меры по достижению оптимального соответствия штатной численности патрульной полиции объему выполняемых работ, а именно производить плановое сокращение численности сотрудников этого подразделения в общественных местах и на улице, параллельно увеличивая количество приборов электронной фиксации правонарушений и видео слежения;

2) за счет сокращения должностей в патрульной службе производить комплектование службы участковых инспекторов полиции и их помощников;

3) следует пересмотреть критерии оценки деятельности сотрудников патрульной полиции, где главным критерием должна стать оценка граждан,

проживающих на административном участке, в процессе отчета начальника местной полицейской службы перед населением;

4) соблюдение принципа «нулевой» терпимости к мелким правонарушениям не должно заключаться только в неотвратимости наказания, а в обязательной реакции на любое правонарушение деликтного законодательства;

5) внести изменения и дополнения в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях и сопутствующие ему нормативно-правовые акты, которые будут предусматривать основания по освобождению правонарушителей от административной ответственности в связи с малозначительностью правонарушения и деятельным раскаянием.

3.2 Особенности правового регулирования деятельности патрульной полиции в Республике Казахстан.

В стране приняты законы, позволяющие на новом уровне в современном формате обеспечить безопасность дорожного движения подразделениями патрульной полиции. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях действует на территории Казахстана более восьми лет и, как показывает правоприменительная практика, не всегда отвечает современным реалиям нашего общества. С 2014 года вступил в силу новый закон, регулирующий общественные отношения в сфере государственного управления, и в частности в области дорожного движения. Закон РК «О дорожном движении» устанавливает правовые основы и общие условия функционирования дорожного движения и обеспечения его безопасности в Республике Казахстан [35].

Правовые основы экономической и организационной деятельности транспорта Республики Казахстан содержатся в Законе Республики Казахстан от 21 сентября 1994 года № 156 «О транспорте в Республике Казахстан». Статья 5 этого закона гласит, что «Государственное регулирование деятельности транспорта осуществляется путем правового обеспечения, лицензирования, технического регулирования, налогообложения, кредитования, финансирования и ценообразования, осуществления инвестиционной, единой социальной и научно-технической политики, контроля и надзора за исполнением транспортными предприятиями законодательства Республики Казахстан. Государственные органы не вправе вмешиваться в хозяйственную деятельность транспортных предприятий, а также отвлекать эксплуатационный персонал транспортных предприятий на другие работы, кроме случаев, предусмотренных законодательством Республики Казахстан [36].

Безусловно, на безопасность дорожного движения огромное влияние оказывает состояние и качество автомобильных дорог. Правовые, организационные и экономические основы государственного управления автомобильными дорогами в Республике Казахстан, их строительства, эксплуатации и развития в интересах государства и пользователей

автомобильными дорогами закреплены в Законе Республики Казахстан от 17 июля 2001 года № 245 «Об автомобильных дорогах» [37].

На основании статьи 25 Закона РК «Об автомобильных дорогах» предусмотрена юридическая ответственность участников дорожного движения за нарушения пользования автомобильными дорогами. Пользователи автомобильными дорогами, допустившие повреждение дорожного покрытия, земляного полотна, мостов, путепроводов, водоотводных сооружений, автопавильонов, дорожных знаков, придорожных насаждений, защитных устройств и других элементов обустройства автомобильных дорог, а также нарушившие Правила пользования автомобильными дорогами, несут ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан. Ущерб, нанесенный пользователями автомобильным дорогам и дорожным сооружениям, возмещается ими в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. Споры, возникающие с дорожным органом в процессе проектирования, строительства, содержания, ремонта, реконструкции и использования автомобильных дорог, рассматриваются в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. В случае неоплаты пользователем автотранспортного средства за проезд по платным автомобильным дорогам (участкам) задолженность взыскивается с владельца автотранспортного средства [37].

Неблагоприятный прогноз приводят в своих трудах ученые Бакишев К.А. и Нургалиев Б.М. по росту дорожно-транспортных происшествий. Мотивируют они это условиями предельного износа автопарка страны, неудовлетворительного состояния дорожной инфраструктуры, недостатков отечественного законодательства, низкой правовой и нравственной культуры участников дорожного движения трудно ожидать ощутимого и стабильного снижения числа аварий в ближайшем будущем [38].

Ученые Шарипханов С.Д., Раимбеков К.Ж., Кусаинов А.Б. на основе анализа статистических показателей, прогнозируют обоснованный рост дорожно-транспортных происшествий, что еще раз подтверждает актуальность проведения работы по совершенствованию правотворческой и правоприменительной деятельности субъектов профилактики дорожных правонарушений [39].

Следует отметить, в настоящее время в стране наблюдается большой рост автомобилизации. На территории Казахстана зарегистрировано около 5 млн. механических транспортных средств. Только за последние десять лет рост составил почти в 3 раза. Такое положение повлияло на рост административной деликтности в сфере безопасности дорожного движения [40].

Программой Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года в рамках 58-го шага Плана Нации – 100 конкретных шагов предусмотрено привлечение стратегических (якорных) инвесторов для создания Единого оператора по содержанию и развитию дорожно-транспортной инфраструктуры. Выполнение 65-го шага Плана Нации предусматривает интеграцию Казахстана в международные транспортно-коммуникационные потоки. Запуск проекта по созданию ультимодального транспортного коридора «Евразийский

трансконтинентальный коридор», который позволит осуществить беспрепятственный транзит грузов из Азии в Европу [40].

Необходимо отметить, что в последние годы в Казахстане наблюдается ряд тенденций, требующих развития и модернизации инфраструктуры.

Во-первых, рост численности населения и уровня урбанизации требует опережающего развития городской инфраструктуры.

Во-вторых, рост экономики и экономических связей, высокие транспортные и административные издержки бизнеса, а также новые формирующиеся региональные рынки предопределяют повышение инфраструктурных возможностей страны и предоставление нового уровня транспортных услуг.

В-третьих, растущий грузооборот по направлению Азия-Европа и транзитный потенциал страны обуславливают дальнейшую интеграцию Казахстана в международные транспортно-коммуникационные потоки. Для содействия странам в принятии мер по сокращению смертности на дорогах и для обеспечения достижения целей Десятилетия Всемирной организацией здравоохранения был подготовлен Глобальный план осуществления Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения.

Глава 30 КРКоАП, предусматривающая ответственность за дорожные правонарушения, содержит около 45 статей, объединяющих значительно большее, нежели ранее, количество норм, регулирующих общественные отношения в сфере дорожного движения [29]. Изучая проекты законов, касающиеся исследуемой сферы общественных отношений, можно сделать вывод, что настоящее количество норм кодифицированного административного законодательства может измениться.

В первом кодифицированном законодательстве об административных правонарушениях (КАП Каз.ССР 1985-2001 г.г.) было предусмотрено только 19 статей, предусматривающих административную ответственность за нарушения правил дорожного движения [41-42].

Следует отметить, что за период действия Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях, глава 11 этого кодекса, предусматривающая нарушения правил дорожного движения, была дополнена всего лишь одной статьей. Законом Республики Казахстан от 2 июля 1992 КАП Каз.ССР был дополнен статьей 145-1 «Нарушение правил содержания смотровых колодцев, подземных коммуникаций, создающее угрозу безопасности дорожного движения», которая сохранила свое действие до настоящего времени (ст.632 КРКоАП) [42].

В настоящее время не предусматривается административная ответственность за:

- 1) участие водителей мотоциклов и иных транспортных средств в групповом передвижении в городах и других населенных пунктах;
- 2) нарушение правил по обеспечению сохранности грузов на автомобильном транспорте;
- 3) самовольное использование транспортных средств, машин либо механизмов;

4) нарушение порядка хранения транспортных средств в части запрета хранения государственных автомобилей вне гаражей и специально отведенных для этих целей охраняемых стоянок или на дому у водителей;

5) использования государственных транспортных средств в личных целях [29].

Декриминализация вышеперечисленных составов правонарушений связана с переходом государства к рыночным отношениям и в условиях рыночной экономики эти правонарушения перешли в сферу гражданских правоотношений и дисциплинарной практики.

Кодекс РК об административных правонарушениях, принятый 30 января 2001 года (действовал до 1 января 2015 года) нарушения правил дорожного движения предусматривал главой 27, и в первоначальном варианте были предусмотрены уже 26 статей, относящихся к сфере безопасности дорожного движения. Окончательная редакция главы 27 КРКоАП действующего до 1 января 2015 года пополнилась еще 25 статьями, предусматривающими административную ответственность за нарушения правил дорожного движения [42].

Появились новые составы административных правонарушений. Например, с начала 21 века люди стали постоянно пользоваться мобильными телефонами, в том числе и при управлении транспортными средствами. Законодатели многих стран пришли к выводу, что при разговоре по мобильному телефону часть внимания водителя переключается от ситуации дорожного движения, то есть присутствует некий элемент отвлеченности. Человек разговаривает по телефону, поэтому его мысли направлены в другую сторону, и поэтому концентрация в какой-то степени ослабевает. Да и одна рука оказывается занята. В таких условиях вероятность возникновения дорожной деликтности и дорожно-транспортных правонарушений возрастает в несколько раз.

Согласно подпункту 9) пункта 4 статьи 54 Закона Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года № 194 «О дорожном движении», водителю запрещается при управлении транспортным средством пользоваться телефоном либо радиостанцией, за исключением их использования посредством применения наушников или громкой связи [35].

Впервые такой запрет появился в кодифицированном административном законодательстве после принятия Закона Республики Казахстан от 4 июля 2008 года № 55 «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения» [43].

В действующем КРКоАП такое административное правонарушение предусмотрено статьей 591 «Пользование водителем при управлении транспортным средством телефоном либо радиостанцией» [29]. Но в правоприменительной практике часто возникают споры по применению этой нормы, проблемы и пути их решения изложены в отдельном разделе настоящей диссертации.

Как мы уже отмечали в период действия КРКоАП, принятого в 2001 году, почти в два раза увеличились статьи КРКоАП в сфере обеспечения

безопасности дорожного движения. Но это не значит, что все эти нормы никогда не применялись административным кодифицированным законодательством, просто произошла детализация составов правонарушений с выделением их в самостоятельные нормы КРКоАП. Например, Законом РК от 4 июля 2008 года №55 самостоятельными составами административных правонарушений стали нарушение правил проезда перекрестков или пересечение проезжей части дороги (463-1); нарушение правил маневрирования (463-2); нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона(463-3); нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств(463-4); непредоставление преимущества в движении транспортному средству оперативных и специальных служб с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами(463-5); проезд на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика(463-6); не предоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения (463-7); несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги (463-8) [42].

Еще раньше все вышеперечисленные административные правонарушения содержались в одной статье 124 Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях как квалифицирующие признаки одного правонарушения. Этой же статей предусматривалась административная ответственность за превышение водителями транспортных средств установленной скорости движения. Причем размер превышения скорости движения не влиял на размеры административного взыскания [41].

С 2001 года за превышение водителями транспортных средств установленной скорости движения транспортного средства на величину от 10 до 20, от 20 до 40 и более 40 километров в час предусмотрели различные штрафные санкции. А за систематическое превышение водителями транспортных средств установленной скорости движения транспортного средства, на основании статьи 484 КРКоАП (2001 года) для физических лиц была предусмотрена безальтернативная санкция в виде лишения права на управления транспортными средствами на срок шесть месяцев [42].

До 2020 года имелась неточность редакции статьи 592 действующего КРКоАП «Превышение установленной скорости движения». Объективная сторона правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 592 КРКоАП, выражается в противоправных действиях (бездействии), нарушающих установленную скорость движения транспортного средства на величину от двадцати до сорока километров в час. А объективная сторона 3 части этой же статьи характеризуется действиями в виде превышения установленной скорости движения транспортного средства на величину более сорока километров в час. То есть, если водитель превысит скорость на величину равной ровно 40 километров в час, то такое превышение скорости движения не является наказуемым. В связи с этим, Законом Республики Казахстан от 30.12.19 года №300 диспозицию части 3 статьи 592 КРКоАП изложили в следующей редакции: «Превышение установленной скорости движения

транспортного средства на величину от сорока и более километров в час...» О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях [29].

Также редакция статьи 592 КРКоАП по нашему мнению предусматривает устаревшие скоростные параметры движения транспортных средств, которые были предусмотрены еще в Советское время, когда конструктивная скорость легковых автомобилей не превышала 135 км/ч. В настоящее время существует множество скоростных дорог и автомобилей с более мощными скоростными характеристиками. Например, в России статьей 12.9 КРФоАП скоростные ограничения установлены:

- 1) превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час (ч.2);
- 2) превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 40, но не более 60 километров в час (ч.3);
- 3) превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 60, но не более 80 километров в час (ч.4) [44].

Также скоростные ограничения увеличены в некоторых странах Восточной Европы и Центральной Азии. Например, в Азербайджане от 61 и более километров в час, в Туркмении более 50 в Латвии свыше 60 [45], [46], [47].

С принятием действующего КРКоАП за систематическое нарушение правил эксплуатации транспортных средств или правил дорожного движения административная ответственность была упразднена. То есть в настоящее время нарушитель дорожного движения, совершивший более двух раз однородное административное правонарушение в сфере безопасности дорожного движения, будет привлекаться как за совершение повторного правонарушения.

Но бывают исключения, когда за однородные правонарушения совершенные в третий раз в течение одного года, правонарушитель будет привлекаться к административной ответственности с более суровой санкцией. Например, в статье 615 действующего КРКоАП повторность и систематичность совершения правил движения пешеходами и иными участниками дорожного движения признается квалифицирующими признаками, а не обстоятельствами,отягчающими административную ответственность. Но систематическое административное правонарушение именуется как повторное правонарушение совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания (См.: часть 4 ст.615 КРКоАП). Следует обратить внимание, что за систематическое нарушение правил дорожного движения предусмотрено альтернативное взыскание административному штрафу в виде административного ареста на трое суток

Законом РК от 28 декабря 2017года №127 была принята новая статья 571-1 КРКоАП, предусматривающая административную ответственность за непредставление перевозчиком товарно-транспортной накладной (акта замера или взвешивания), путевого листа при осуществлении перевозки груза, пассажиров и багажа автомобильным транспортом, а равно их не заполнение

[48].

Необходимость существования этой статьи обусловлена принятием мер, направленных на искоренение причин возникновения теневой экономики в сфере транспорта путем ужесточения ответственности за отсутствие товарно-транспортной накладной. Согласно Правилам перевозок грузов автомобильным транспортом и Правилам перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом, необходимо оформление путевых листов, где проставляется отметка о прохождении предрейсового техосмотра транспортного средства и медосмотра водителя транспортного средства, что влияет на обеспечение безопасности дорожного движения [49].

Продолжает оставаться актуальным вопросы борьбы с пьяными водителями на дорогах Казахстана. Санкции за управление водителями транспортными средствами в период становления суверенного Казахстана были значительно ужесточены. Если ранее лишение права управления за такие правонарушения были от одного года до трех лет (ст.124 КАП Каз.ССР), то в настоящее время минимальный срок составляет три года, а при повторности аналогичного правонарушения и обстоятельствах отягчающих административную ответственность лишение водительского удостоверения может быть до 10 лет. С 2020 года за управление транспортным средством в состоянии опьянения предусмотрена санкция в виде 15 суток ареста с лишением права управления автомобилем до 7 лет [29].

Эта проблема была отмечена в Докладе о состоянии безопасности дорожного движения в мире в 2015 году в Женеве, подготовленном Всемирной организации здравоохранения. «Так, во всех странах Европейского региона имеются общенациональные законы, регламентирующие управление транспортным средством под воздействием алкоголя, но только в 22 странах эти законы соответствуют передовой практике. Передовая практика требует наличия общенационального закона в отношении управления транспортным средством в нетрезвом состоянии, основывающегося на максимально допустимом УСАК, равном 0,05 г/дл для населения в целом и $\leq 0,02$ для начинающих водителей». Это опосредованно влияет на дорожное движение [50].

Возникла необходимость соотнести действующие нормативы управления транспортным средством в нетрезвом состоянии Европейского региона с национальными нормативами и дифференцированно подойти к участникам дорожного движения (с предоставлением им отдельных компетенций в управлении транспортным средством). В этой связи приложением № 3 Правил проведения медицинского освидетельствования, утвержденного приказом Министра здравоохранения РК от 25 ноября 2020 года № ҚР ДСМ-203/2020, предусмотрено, что медицинский работник при составлении заключения и при проведении полного освидетельствования и согласии лица на проведение освидетельствования устанавливает одно из следующих состояний на основании имеющихся клинических и (при необходимости) лабораторных данных либо результатов экспресс-тестирования, подтверждающих вид психоактивного вещества, вызвавшего опьянение:

- 1) трезв(а);
- 2) факт употребления психоактивного вещества, признаки опьянения не выявлены;
- 3) алкогольное опьянение (легкая, средняя, тяжелая степень);
- 4) состояние опьянения (наркотическое, токсикоманическое), вызванное употреблением психоактивных веществ (наркотики – опиоиды, каннабиоиды, кокаин; седативные, снотворные вещества; психостимуляторы; галлюциногены; летучие растворители) [51].

То есть, слабое содержание в крови человека алкоголя и иных психоактивных веществ, не повлекшее легкой степени опьянения, не образует состав правонарушения, предусмотренного статьей 608 КРКоАП «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». Не будет признаваться состоянием опьянения и по иным административным правонарушениям, где состояние опьянения является составной частью квалифицирующего признака правонарушения или обстоятельством,отягчающим административную ответственность, если результаты освидетельствования не получают оценку о легкой степени опьянения.

По результатам исследования К.А. Бакишева, около трети (32,3%) опрошенных водителей признали, что они часто или иногда управляли автомашиной в состоянии алкогольного опьянения. Никогда не управляли транспортным средством в состоянии опьянения 31,2% водителей, иногда – 34,7%, редко – 19,4%, часто – 3,8%. Таким образом, более половины водителей могут себе позволить управлять в состоянии опьянения, не рискуя быть задержанными. Анкетирование также показало, что около 50% водителей садятся за руль в состоянии опьянения в исключительных, по их мнению, случаях, то есть ставят личные интересы выше интересов безопасности дорожного движения. Непонимание водителями опасности подобного деструктивного поведения только усугубляет ситуацию [52, с. 26].

Современной особенностью административной ответственности за нарушения правил дорожного движения является факт наличия самого репрессивного административного взыскания в виде административного ареста. Эта особенность стала традиционной для действующего КРКоАП. В главе 30 КРКоАП, только по двенадцати составам правонарушений в сфере безопасности дорожного движения предусмотрена санкция в виде административного ареста от 3 до 30 суток [29].

Во времена СССР в главе 11 КАП КазССР и в первой редакции КРКоАП от 30 января 2001 года не были предусмотрены меры административного взыскания, связанные с административным арестом за правонарушения в сфере дорожного движения. В первых проектах действующего в настоящее время КРКоАП также такой меры не предусматривали, так как все статьи КРКоАП, имеющие санкции в виде административного ареста были отнесены к сфере уголовной юстиции и предусматривали статус уголовного проступка. Но так

как арестные дома в Казахстане не были еще построены, то незадолго до принятия Уголовного кодекса РК они были опять возвращены в сферу административной юстиции.

Следует отметить, что впервые административные санкции в виде административного ареста за нарушения правил дорожного движения появилась на основании Закона РК от 17 апреля 2014 года №195 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дорожного движения» [53].

Если ранее такую меру считали исключительной мерой административного взыскания, то сейчас по четырем статьям КРКоАП (608, 611, 613 и 615) в сфере дорожного движения предусмотрено лишение свободы (арест) в административном порядке. В отношении правонарушителей, на которых в соответствии с КРКоАП не может применяться административный арест, то должен применяться штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей (ч.8 статьи 608; ч.11 статьи 613).

По отдельным нормам КРКоАП, где предусмотрено лишение права управления транспортными средствами, в отношении лиц лишенным права управления транспортным средством либо не имеющим права управления транспортными средствами предусматриваются санкции в виде штрафа или административного ареста (ч.3 статьи 611) [29].

К сожалению, в КРКоАП не предусмотрена ответственность правонарушителя, лишенного права управления, либо не имеющего права управления транспортными средствами, если в отношении него невозможно применить административный штраф и административный арест (ст.ст. 32 и 50). Такие случаи встречаются редко в правоприменительной практике, но все же имеют место.

Административные правонарушения в области дорожного движения являются разновидностью правонарушений на транспорте. Многие составы административных правонарушений описаны бланкетными правовыми нормами, для уяснения и толкования которых необходимо обращение к надлежащим правовым источникам.

Однако в правоприменительной деятельности часто вызывает затруднение определение специальных терминов или понимание тех или иных противоправных действий. В частности, некоторые должностные лица, осуществляющие контроль и надзор в сфере дорожного движения, иногда затрудняются ответить на вопрос, что такое регистрация транспортного средства, что понимается под терминами «водитель», «дорожное движение» и т.д.

Под дорожным правонарушением следует понимать создающее угрозу здоровью и безопасности граждан, сохранности транспортных средств, дорог и дорожных сооружений, безопасности дорожного движения и установленному порядку управления им общественно вредное, противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Для характеристики объекта правонарушений в области дорожного

движения необходимо определить те конкретные отношения, которые регулируются и охраняются административно-правовыми нормами, предусматривающими ответственность за нарушения правил дорожного движения, установленного порядка эксплуатации транспортных средств. Анализ этих норм позволяет сделать вывод о том, что они направлены на строгое соблюдение порядка дорожного движения, обеспечивающего нормальную, ритмичную и четкую работу автомобильного транспорта, что в конечном итоге обеспечивает безопасность всех участников дорожного движения.

Объектом посягательства дорожных правонарушений является безопасность дорожного движения и установленный порядок эксплуатации транспортных средств. Безопасность дорожного движения, рассматриваемая в качестве объекта правонарушения, означает совокупность общественных отношений, обеспечивающих в целом безопасность жизни и здоровья людей, сохранность материальных ценностей, безаварийную работу автотранспортных средств.

Объективную сторону состава административного правонарушения в области дорожного движения составляют противоправные деяния виновного лица, связанные с нарушением правил дорожного движения, эксплуатации транспортных средств, технических правил ремонта и содержания дорог, эксплуатации железнодорожных переездов [29].

Составы правонарушений в сфере дорожного движения в основном являются формальными. Только в отдельных случаях (например, причинение легкого вреда здоровью потерпевшего или его имуществу) объективная сторона состава дорожного правонарушения предполагает наличие вредных последствий деяния и причинной связи между ним и указанными последствиями.

Дорожные правонарушения совершаются путем как действия (управление транспортным средством в состоянии опьянения), так и бездействия (несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, не предоставление преимущества в движении маршрутному транспортному средству или транспортному средству с включенными специальными световыми или звуковыми сигналами, не предоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения и т.п.).

Следует учесть, что законодатель связывает наступление административной ответственности не с самим фактом несоблюдения соответствующих требований (регистрации и технического осмотра, установки государственных регистрационных знаков и т.д.), предъявляемых к транспортным средствам, а с управлением ими в нарушение установленных правил.

По мнению А.В. Задольника понятие «управление транспортным средством» используется законодателем при конструировании различных составов правонарушений, совершаемых водителями. Управление транспортным средством - это осуществление водителем (или иным лицом),

находящимся внутри транспортного средства, таких действий с рычагами и приборами управления, в результате которых оно начало движение с места стоянки или остановки, вне зависимости от величины пройденного при этом пути. Подготовительные действия, такие, как открывание дверей салона (кабины), включение зажигания, запуск двигателя, проверка освещения, не являются управлением транспортным средством по смыслу административного законодательства о дорожных правонарушениях [54, с. 46].

Необходимо подчеркнуть, что для квалификации дорожных правонарушений, где управление транспортным средством - конструктивный признак состава правонарушения, не имеет значения, идет ли речь об управлении автомобилем или мотоциклом с помощью собственной механической тяги или о буксируемом транспортном средстве.

Критерием разграничения дорожных правонарушений, влекущих административную ответственность, и соответствующих преступлений выступает характер последствий. В связи с небольшим сроком действия нового кодифицированного законодательства и последними изменениями и дополнениями в него возникает необходимость в анализе грани между административными и уголовными правонарушениями в области безопасности дорожного движения. Актуальность исследования этих вопросов обусловлена ошибками субъектами профилактики дорожного движения по квалификации правонарушений и разграничению административных правонарушений от уголовных проступков и преступлений в сфере дорожного хозяйства.

По мнению Моревой Ж.К. «Правильная квалификация преступного нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств позволяет дифференцировать ответственность и индивидуализировать наказание» [55, с. 70].

В Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях содержатся только две нормы, которые предупреждают о наличии конкурирующей нормы в действующем Уголовном кодексе Республики Казахстан словами в диспозиции статьи: «не имеющие признаков уголовно наказуемого деяния». Это следующие нормы:

1) часть 3 статьи 608 «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»;

2) часть 2 статьи 615 КРКоАП «Нарушение правил движения пешеходами и иными участниками дорожного движения».

Квалифицирующие признаки ч.3 ст.608 КРКоАП выражены в виде:

1) управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, повлекшие причинение потерпевшему вреда здоровью;

2) управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, повлекшее повреждение транспортных средств, грузов, дорожных и

иных сооружений либо иного имущества;

3) передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, повлекшие причинение потерпевшему вреда здоровью;

4) передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, повлекшие повреждение транспортных средств, грузов, дорожных и иных сооружений либо иного имущества [29].

Квалифицирующие признаки ч.2 ст.615 КРКоАП выражены в виде:

1) невыполнение пешеходами и иными участниками дорожного движения требований правил дорожного движения, повлекшее причинение потерпевшему вреда здоровью;

2) невыполнение пешеходами и иными участниками дорожного движения требований правил дорожного движения [29].

Как видно, вышеперечисленные правонарушения являются материальными нормами права и предусматривают последствия в виде причинение вреда здоровью или материальный ущерб потерпевшим. Но в них не указаны конкретные величины последствий для здоровья человека, по которым следует отделять административное правонарушение от уголовного проступка или преступления. В этой связи необходимо провести сравнительного анализа конкурирующих норм Уголовного кодекса РК. Следует отметить, что любой материальный ущерб будет квалифицирован как административное правонарушение и отличие от уголовного правонарушения определяется только причинением вреда здоровью.

Конкурирующие нормы части 3 статьи 608 КРКоАП содержатся в диспозиции статьи 346 УК РК и характеризуются следующими квалифицирующими признаками:

1) управление транспортным средством лицом, лишенным права управления транспортными средствами, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения;

2) передача такому лицу управления транспортным средством;

3) допуск такого лица к управлению транспортным средством, совершенный должностным лицом или собственником либо владельцем транспортного средства;

4) деяния, перечисленные в п.п. 1-3, повлекшие по неосторожности причинение средней тяжести здоровью человека;

5) деяния, перечисленные в п.п. 1-3, повлекшие по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека

6) деяния, перечисленные в п.п. 1-3, повлекшие по неосторожности смерть человека;

7) деяния, перечисленные в п.п. 1-3, повлекшие по неосторожности смерть двух или более лиц [56].

Не смотря на отказ законодателя от привлечения к ответственности по принципу административной преюдиции, в первых трех пунктах присутствуют некоторые их элементы. То есть лицо, повторно управляющее транспортным

средством в состоянии алкогольного опьянения, после лишения его права на управление транспортными средствами за аналогичное правонарушение, привлекается к уголовной ответственности. То же самое произойдет в случаях, когда собственник или должностное лицо передаст или допустит такое лицо к управлению транспортным средством.

Многие ученые-юристы считают, что повторное совершение административного правонарушения, даже если за предыдущее данное лицо подвергалось административному взысканию, не должно служить основанием для признания его преступным.

А.Н. Тарбагаев считает, что повторное административное правонарушение не может образовывать новое качество, т.е. менять характер и степень общественной опасности. Это прямо следует и из текста закона, где сказано, что повторный проступок должен быть идентичен по своей природе тому, за который ранее применялись меры административного взыскания. Основанием уголовной ответственности может быть только преступление [57, с. 62].

Аналогичного мнения придерживается и А.М. Медведев, который указывает, что преступление – не есть сумма проступков. Повторность совершения административного проступка в соответствии с законодательством об административных правонарушениях относится лишь к обстоятельствам,отягчающим административную ответственность [58, с. 94].

Факт применения административного взыскания за предшествующий проступок, говорят они, относится только к личности нарушителя и не повышает степени общественной опасности второго деяния, а потому и не должен служить основанием для квалификации его как преступления. Ведь сколько бы раз одно и то же лицо не совершало административные правонарушения, каждое из них - всего лишь административное правонарушение и не может переходить в другое качество. Преступление – это категория, на которую свойства личности правонарушителя влияния не оказывают. Поэтому вполне обоснованно, на наш взгляд, они ставят вопрос об исключении из уголовного кодекса тех деяний, уголовная ответственность за которые связана с административной преюдицией (повторностью), и о переводе их в разряд административных правонарушений. Но это пока лишь наша теоретическая позиция.

Высказывается в литературе и иная точка зрения. Так, например, по мнению С.Ф. Милюкова, укрепление союза между административным и уголовным законодательством видится в разумном возрождении административной преюдиции, которая, «с одной стороны, позволит пресечь на достаточно раннем этапе развитие общественно опасной «карьеры» правонарушителя, а, с другой, без ущерба для интересов законопослушного населения даст возможность сэкономить уголовную репрессию». Такую преюдицию целесообразно устанавливать в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, противодействия браконьерству и другим экологическим правонарушениям, а также обеспечения безопасности дорожного движения [59, с. 33].

Конкурирующие нормы части 2 статьи 615 КРКоАП содержатся в диспозиции статьи 351 УК РК и характеризуются следующими квалифицирующими признаками:

1) нарушение пассажиром, пешеходом или другим участником дорожного движения (кроме лица, управляющего транспортным средством) правил безопасности движения или эксплуатации транспортных средств, если это деяние повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека;

2) нарушение пассажиром, пешеходом или другим участником дорожного движения (кроме лица, управляющего транспортным средством) правил безопасности движения или эксплуатации транспортных средств, если это деяние повлекло по неосторожности смерть человека;

3) нарушение пассажиром, пешеходом или другим участником дорожного движения (кроме лица, управляющего транспортным средством) правил безопасности движения или эксплуатации транспортных средств, если это деяние повлекло по неосторожности смерть двух и более лиц [56].

Сравнение диспозиций показывает на то, что в них прямо указаны субъекты правонарушения.

Таблица 3. Сравнение конкурирующих норм УК и КРКоАП.

Субъекты статьи 351 УК РК	Субъекты статьи 615 КРКоАП
Пассажиры, пешеходы, другие участники дорожного движения (кроме лиц, управляющих транспортными средствами)	пешеходами и иными участниками дорожного движения

На основании Правил дорожного движения, утвержденных постановлением Правительства РК от 13 ноября № 1196 участник дорожного движения – лицо, принимающее непосредственное участие в процессе дорожного движения в качестве пешехода, пассажира или водителя. В этой связи понятие «участника дорожного движения» поглощает иных субъектов правонарушения перечисленных в сравниваемых нормах, что лишает смысла в излишнем перечислении пассажиров, пешеходов и лиц, управляющих транспортными средствами. То есть диспозиции статей КРКоАП и УК РК следует усовершенствовать путем оптимизации субъектов правонарушения и ответственности, упоминая их только как «участников дорожного движения».

Не редки на практике случаи, когда водитель, совершивший дорожно-транспортное происшествие, покидает место правонарушения. Не смотря на то, что за такие действия предусмотрена административная и уголовная ответственность в диспозиции части 2 статьи 611 КРКоАП нет слов «не имеющие признаков уголовно наказуемого деяния», что по нашему мнению является недостатком правовой нормы. Диспозиция административного правонарушения выглядит не материальной нормой права, так как противоправным действием является только факт оставления водителем места дорожно-транспортного происшествия без указания последствий правонарушения.

Таблица 4. Сравнение конкурирующих норм УК и КРКоАП.

Статья 347 УК РК	Ч. 2 статьи 611 КРКоАП
Оставление места дорожно-транспортного происшествия лицом, управляющим транспортным средством и нарушившим правила дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, в случае наступления тяжких последствий, предусмотренных статьями 345, 346 настоящего Кодекса	Оставление водителем в нарушение правил дорожного движения места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся

Сравнительный анализ конкурирующих норм уголовного и административного права не позволяет сразу определить четкую грань между административным и уголовным правонарушением, так как уголовное правонарушение является бланкетной нормой. Тяжкие последствия, перечисленные в статьях 345 и 346 УК РК, заключаются только в причинении вреда здоровью человека от средней тяжести до смерти двух и более людей. Но дорожно-транспортное происшествие предусматривает иные последствия, которые по смыслу следует квалифицировать как административное правонарушение, предусмотренное статьей 610 КРКоАП.

Согласно действующим правилам дорожного движения дорожно-транспортное происшествие – это событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, повлекшее причинение вреда здоровью, смерть человека, повреждение транспортных средств, сооружений, грузов либо иной материальный ущерб [60].

В Нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 года № 7 изложено, что в случаях, когда дорожно-транспортное происшествие не повлекло причинение вреда здоровью, смерть человека, повреждение транспортных средств, сооружений, грузов либо иного материального ущерба, оставление места происшествия также не влечет ответственности по статье 611 КРКоАП [61]. В связи с этим возникает обоснованный вопрос: «Будет ли привлекаться к ответственности правонарушитель за оставление места дорожно-транспортного происшествия, повлекшее причинение легкого вреда здоровью?».

По нашему мнению за такое правонарушение административную ответственность только по части 2 статьи 610 КРКоАП за нарушение водителями транспортных средств правил дорожного движения, повлекшее причинение потерпевшему легкого вреда здоровью. В этой связи мы полагаем, что диспозицию части 2 статьи 611 КРКоАП следует изложить «Оставление места дорожно-транспортного происшествия лицом, управляющим транспортным средством и нарушившим правила дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее причинение потерпевшему вреда здоровью, не имеющее признаков уголовно наказуемого деяния либо причинившее материальный ущерб».

Таким образом, сформулированные выводы и предложения по совершенствованию отдельных норм кодифицированного законодательства

помогут решить ряд проблем, но не все, по причине существования постоянной проблемы сочетания между собой норм уголовного и административного кодексов.

4. РОЛЬ МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СЛУЖБЫ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРИРОДООХРАННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

4.1 Особенности правового регулирования природоохранной деятельности местной полицейской службы.

Охрана окружающей среды является одной из наиболее актуальных проблем современности. Научно-технический прогресс и усиление антропогенного давления на природную среду неизбежно приводят к обострению экологической ситуации: истощаются запасы природных ресурсов, загрязняется природная среда, утрачивается естественная связь между человеком и природой, теряются эстетические ценности, ухудшается физическое и нравственное здоровье людей, обостряется экономическая и политическая борьба за сырьевые рынки, жизненное пространство.

Природные богатства являются достоянием всего народа Казахстана и поэтому нуждаются в особой защите. В связи с этими рассуждениями вполне логично признание экологической безопасности составной частью национальной безопасности Казахстана, поскольку она является одним из основных направлений деятельности государства в сфере обеспечения национальных интересов. В пункте 6 статьи 4 Закона Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 6 января 2012 года изложено: «Экологическая безопасность – это состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду» [62].

Экологическая обстановка в Республике Казахстан на сегодняшний день остается крайне неблагоприятной. Почти во всех городах и поселках страны среднегодовой уровень загрязнения атмосферного воздуха по-прежнему превышает санитарно-гигиенические нормы. Не отвечает нормативным требованиям и качество воды в большинстве водоемов Казахстана. Все эти негативные факторы обуславливают, в частности, рост заболеваемости и смертности людей, снижение до критического уровня продолжительности жизни, появление и распространение наследственных заболеваний.

Сохраняется тенденция сокращения площадей продуктивных сельскохозяйственных угодий вследствие их деградации за счет загрязнения химическими веществами, находящимися в почве, эрозии почв, снижения плодородия.

Ежегодно в Республике имеют место многочисленные факты производства незаконной охоты и рыболовства, приводящие к исчезновению некоторых особей животных и рыб. Лесные пожары, а равно загрязнение, захламление, вырубка и повреждение лесов, распространение вредителей и болезней растительности – основные факторы, снижающие экологический и ресурсный потенциал страны.

Остается весьма острой проблема обезвреживания, переработки и захо-

ронения радиоактивных, бытовых и промышленных отходов, представляющих реальную угрозу здоровью населения и экосистем.

Сложившаяся экологическая обстановка – не только и не столько результат кризисных явлений в экономике страны, сколько следствие накопленных за многие десятилетия структурных деформаций хозяйства; доминирования ресурсоемких и энергоемких технологий; ориентации на экспорт сырья, а не продукции; падения технологической дисциплины; чрезмерной концентрации производства в наиболее экономически развитых регионах страны; нерационального размещения производительных сил.

Дальнейшее ухудшение экологической ситуации обуславливают также недостаточное финансирование природоохранной деятельности, нерациональная, а подчас хищническая эксплуатация природных ресурсов, несовершенство законодательства по разграничению собственности на природные ресурсы и полномочий органов власти по вертикали и горизонтали, что ведет к несогласованности принимаемых решений в области использования природной среды и обеспечения экологической безопасности населения.

В сложившихся условиях существенно возрастает роль права в регулировании экологических отношений и природоохранной деятельности государственных органов, в том числе и органов внутренних дел. Множество проблем как материального, так и процессуального характера возникает при применении норм уголовного и административного законодательства.

Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев в своем Послании народу Казахстана 2 сентября 2019 года указал на проблему браконьерства, как опаснейшую форму организованной преступности, поскольку в настоящее время браконьеры экипированы, вооружены и чувствуют свою безнаказанность. При этом в 2019 году от их рук погибли два инспектора по охране животного мира. Кроме этого, была пресечена преступная деятельность банды браконьеров на озере Маркаколь в Восточно-Казахстанской области [63].

Президент также отметил, что вышеуказанные случаи являются единичными, и браконьерство пустило глубокие корни, в том числе, при попустительстве правоохранительных органов. Наряду с этим Президент поручил Правительству в течение двух месяцев принять безотлагательные меры по ужесточению природоохранного законодательства [63].

Проблемные вопросы борьбы с браконьерством также отражены в Комплексном плане по профилактике правонарушений в Республике Казахстан. Так, органами внутренних дел в рамках компетенции оказывается постоянное содействие природоохранным органам в борьбе с браконьерством. Только за последние 3 года (2019-2022 гг.) по стране выявлено свыше 43,5 тысяч нарушений природоохранного законодательства, проведено почти 5,5 тысяч досудебных расследований, в суд направлено около 2 тысяч дел, к административной ответственности привлечено 38 тысяч правонарушителей, взыскано свыше 183 миллиона тенге штрафов. Из незаконного оборота изъято 652 тонны незаконно добытой рыбы (в т.ч. свыше 20 тонн осетровых пород), более 3 тыс. кубометров незаконно заготовленного леса, 636 плавательных

средств, 8320 орудий совершения правонарушения и 1113 единиц огнестрельного оружия [64].

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры и действующие запреты, количество нарушений природоохранного законодательства не снижается (незаконная охота, рыболовство, вырубка лесов, обращение с редкими и находящимися под угрозой исчезновения видами растений и животных, а также их частями или дериватами).

Приведенная в комплексном плане динамика выявленных нарушений природоохранного законодательства выглядит следующим образом:

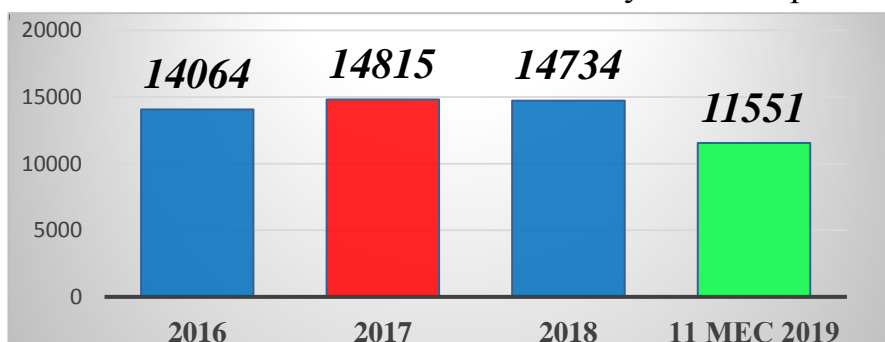


Рис. 1.

Стоит отметить, что во исполнение вышеуказанного поручения Президента были приняты соответствующие законы о внесении изменений и дополнений в законодательство по вопросам охраны окружающей среды. К примеру, в октябре 2019 года были внесены поправки в Уголовный кодекс Республики Казахстан, предусматривающие ужесточение наказаний за совершение следующих преступлений:

- незаконная добыча рыбных ресурсов, других водных животных или растений (ст. 335 УК РК);
- незаконная охота (ст.337 УК РК);
- незаконное обращение с редкими и находящимися под угрозой исчезновения, а также запрещенными к пользованию видами растений или животных, их частями или дериватами (ст.339 УК РК).

Указанные изменения коснулись увеличения размеров штрафов, сроков лишения свободы, а также применения дополнительных видов наказаний за совершение перечисленных преступлений.

Далее в декабре 2019 года в Уголовный кодекс также были внесены изменения, касающиеся усиления борьбы с браконьерством:

- предусмотрена уголовная ответственность за посягательство на жизнь государственного инспектора по охране животного мира, инспектора специализированной организации по охране животного мира, егеря (ст.380-1 УК РК);
- предусмотрена уголовная ответственность за применение насилия в отношении государственного инспектора по охране животного мира, инспектора специализированной организации по охране животного мира, егеря (ст.380-2 УК РК) [56].

Для наглядности вышеизложенных изменений приведены следующие

рисунки:



Рис. 2.



Рис. 3.



Рис. 4.



Рис. 5.



Рис. 6.

Применительно к административным правонарушениям в области охраны окружающей среды, необходимо отметить, что такое деяние, как загрязнение мест общего пользования, было исключено из объективной стороны мелкого хулиганства и предусмотрено в качестве отдельного состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 434-2 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КРКоАП). При этом законодатель, как и прежде, включил данный состав в перечень административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и нравственность, а не в главу 21 КРКоАП, предусматривающую перечень административных правонарушений в области охраны окружающей среды [29].

Вышеизложенные обстоятельства позволяют утверждать, что 2020 год в Республике Казахстан ознаменовался ужесточением ответственности за совершение экологических преступлений, а также незаконные действия в отношении инспекторов по охране животного мира.

В системе субъектов природоохранной деятельности особая роль

отведена органам внутренних дел (далее – ОВД), которые наделены обширными полномочиями в данной сфере и обязаны предупреждать, пресекать экологические правонарушения, а в целом – обеспечивать экологическую безопасность Казахстана. При этом их деятельность в сфере охраны окружающей среды регламентирована соответствующим перечнем нормативно-правовых актов. Итак, рассмотрим основные из них.

Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. В основном законе государства закреплены конституционные принципы соблюдения прав человека и гражданина, которыми руководствуются органы внутренних дел при осуществлении всех направлений своей деятельности. К примеру, в части 1 статьи 1 Конституции указано, что высшими ценностями Республики Казахстан являются человек, его жизнь, права и свободы. Часть 1 статьи 31 предусматривает, что государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Статьей 39 предусмотрено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения [65].

Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года. Данный нормативно-правовой акт является основным кодифицированным источником экологического права Республики Казахстан и предусматривает права и обязанности физических лиц, общественных объединений и органов местного самоуправления, а также компетенцию государственных органов в области охраны окружающей среды и природопользования, особенности экологического контроля и т.д. Учитывая, что данный кодекс содержит в себе основные базовые категории обеспечения экологической безопасности, им руководствуются в своей деятельности все государственные органы, осуществляющие деятельность по охране окружающей среды, в том числе и органы внутренних дел. Однако необходимо отметить, что Экологический кодекс не содержит в себе нормы, предусматривающие компетенцию органов внутренних дел в области охраны окружающей среды [66].

Уголовный кодекс (далее – УК) Республики Казахстан от 3 июля 2014 года содержит в себе нормы, предусматривающие перечень составов экологических уголовных правонарушений. В частности, глава 13 кодекса содержит в себе 20 составов экологических правонарушений. Нормы данной главы используются сотрудниками ОВД при квалификации выявленных экологических правонарушений. При этом наиболее характерными для практики ОВД являются следующие виды преступлений:

- незаконная добыча рыбных ресурсов, других водных животных или растений (ст.335 УК РК);
- незаконная охота (ст.337 УК РК);
- незаконное обращение с редкими и находящимися под угрозой исчезновения, а также запрещенными к пользованию видами растений или животных, их частями или дериватами (ст. 339 УК РК);
- незаконная порубка, уничтожение или повреждение деревьев и

кустарников (ст.340 УК РК) [56].

Уголовно-процессуальный кодекс (далее – УПК) Республики Казахстан от 4 июля 2014 года содержит в себе нормы, предусматривающие полномочия органов внутренних дел по расследованию уголовных дел об экологических правонарушениях. В частности, пункт 1 части 2 статьи 61 УПК предусматривает в качестве одного из органов дознания органы внутренних дел. Исходя из этого, можно сказать, что в качестве органов дознания могут рассматриваться и подразделения административной полиции [67].

Часть 1 статьи 61 УПК устанавливает следующие полномочия органов дознания, в том числе и при расследовании экологических уголовных правонарушений:

1) принятие в соответствии с установленной законом компетенцией необходимых уголовно-процессуальных и розыскных мероприятий в целях обнаружения признаков уголовных правонарушений и лиц, их совершивших, предупреждения и пресечения уголовных правонарушений;

2) выполнение уголовно-процессуальных и розыскных мероприятий в порядке, предусмотренном статьями 196 УПК, по делам, по которым проводится предварительное следствие;

3) дознание по делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно, в порядке, предусмотренном статьями 191 настоящего Кодекса;

4) осуществление ускоренного досудебного расследования, установленного статьями 190 УПК;

5) осуществление досудебного расследования в протокольной форме по уголовным проступкам;

6) производство предварительного следствия в случаях, предусмотренных частями третьей и пятой статьи 189 УПК [67].

В части 2 статьи 187 УПК предусмотрено, что почти по всем экологическим преступлениям предварительное следствие осуществляется органами внутренних дел.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КРКоАП) от 5 июля 2014 года предусматривает составы административных правонарушений в области охраны окружающей среды, а также устанавливает административно-юрисдикционные полномочия ОВД в данной сфере, в том числе и административной полиции. В частности, глава 21 КРКоАП предусматривает 80 составов экологических административных правонарушений [29].

В КРКоАП также предусмотрены полномочия ОВД по возбуждению дел об административных правонарушениях (п.1 ч.1 ст.804 КРКоАП) их рассмотрению и наложению административных взысканий на правонарушителей (ст.685 КРКоАП). При этом в ходе производства по делам об экологических административных правонарушениях ОВД уполномочены применять соответствующие меры административного принуждения:

- административные взыскания;
- меры обеспечения производства по делам об административных

правонарушениях;

- административно-предупредительные меры;
- меры административного пресечения [29].

Полномочия сотрудников ОВД применению отдельных мер административного пресечения правонарушений, в том числе и экологических, предусмотрены в Законе Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе». В частности, в статьях 59, 60 и 61 данного закона предусмотрены цели, основания и порядок применения сотрудниками ОВД физической силы, специальных средств, огнестрельного и иного оружия [68].

Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» предусматривает правовое положение ОВД в сфере правоохранительной деятельности, в том числе и обеспечении экологической безопасности. Прежде чем, рассмотреть полномочия ОВД в сфере охраны окружающей среды, необходимо установить, какие именно подразделения ОВД вовлечены в данную сферу в первую очередь.

В статье 4 данного закона предусмотрены следующие основные задачи ОВД:

- профилактика правонарушений;
- охрана общественного порядка;
- борьба с преступностью;
- исполнение уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, а также административных взысканий [10].

Исходя из перечня изложенных задач, можно сказать, что в сфере охраны окружающей среды ОВД обязаны осуществлять профилактику, предупреждение и пресечение экологических правонарушений, а также обеспечивать ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Статья 7 рассматриваемого закона предусматривает единую систему ОВД, которую образуют полиция, уголовно-исполнительная система, военносудственные органы, Национальная гвардия Республики Казахстан, органы гражданской защиты. В свою, очередь полиция включает в себя криминальную полицию, административную полицию, подразделения следствия, дознания и иные подразделения [10].

Административная полиция состоит из местной полицейской службы, подразделений по контролю в сфере оборота гражданского и служебного оружия, миграционной полиции, конвойной службы, специальных учреждений и иных подразделений, осуществляющих охрану общественного порядка. При этом структура местной полицейской службы включает в себя следующие подразделения:

- участковые инспекторы полиции;
- участковые инспекторы полиции по делам несовершеннолетних;
- подразделения по защите женщин от насилия;
- патрульная полиция;
- природоохранная полиция;
- иные подразделения, осуществляющие деятельность в сфере

профилактики правонарушений, охраны общественного порядка, обеспечения безопасности дорожного движения [10].

Таким образом, в системе местной полицейской службы функционируют подразделения природоохранной полиции, основной задачей которых является охрана окружающей среды. Деятельность данной службы, в первую очередь, направлена на предупреждение, пресечение экологических правонарушений и обеспечение экологической безопасности государства.

Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 593 «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» предусматривает порядок охраны и пользования животным миром, особенности охоты и рыболовства, а также компетенцию отдельных государственных органов в сфере охраны животного мира. В целом, данный закон устанавливает правила пользования животным миром, контроль за соблюдением которых осуществляется ОВД, преимущественно природоохранной полицией [69].

Наряду с вышеперечисленными нормативно-правовыми актами, природоохранная деятельность ОВД также регламентируется ведомственными приказами. В частности, организация работы подразделений природоохранной полиции регулируется Приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1096 «Об утверждении Правил организации работы органов внутренних дел по участию в природоохранных мероприятиях» [70].

Указанный приказ предусматривает основные задачи и функции органов внутренних дел по участию в борьбе с экологическими правонарушениями, особенности организации деятельности подразделений природоохранной полиции, права сотрудников подразделений природоохранной полиции, а также организацию работы органов внутренних дел по участию в карантинных мероприятиях.

Рассматриваемый подзаконный нормативный акт предусматривает следующие задачи ОВД в сфере охраны окружающей среды:

1) участие совместно с иными государственными органами в природоохранных мероприятиях;

2) оказание содействия уполномоченным государственным органам, осуществляющим государственный контроль в области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования животного мира, в борьбе с браконьерством;

3) выявление, раскрытие и расследование экологических преступлений и правонарушений [70].

Компетенция ОВД в сфере обеспечения экологической безопасности включает в себя:

1) осуществление производства по делам об административных правонарушениях;

2) осуществление раскрытия и расследования экологических уголовных правонарушений;

3) осуществление оперативно-розыскной деятельности по экологическим уголовным правонарушениям;

4) осуществление иных полномочий, предусмотренных законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан [70].

Таким образом, правовая основа деятельности местной полицейской службы по обеспечению экологической безопасности включает в себя обширный перечень нормативно-правовых актов, начиная от Конституции и кодифицированных актов, заканчивая законами, а также ведомственными приказами. При этом решение проблемных вопросов в сфере охраны окружающей среды требует совершенствования как правового регулирования данной области, так и организации деятельности уполномоченных государственных органов, в том числе и органов внутренних дел.

4.2 Организация деятельности природоохранной полиции по предупреждению пресечению административных правонарушений в области охраны окружающей среды.

Как было указано выше, в системе ОВД основным подразделением, осуществляющим предупреждение экологических правонарушений, является природоохранная полиция, которая функционирует в структуре местной полицейской службы. Подразделения природоохранной полиции выполняют задачи во взаимодействии с другими службами органов внутренних дел, уполномоченными государственными органами, а также другими правоохранительными органами Республики Казахстан.

Деятельность природоохранной полиции строится в соответствии с принципами законности, гласности и уважения личности на основе взаимодействия в работе с другими государственными органами.

Руководители подразделений природоохранной полиции местной полицейской службы:

1) осуществляют общее руководство работой подразделений природоохранной полиции;

2) организуют планирование работы подразделений природоохранной полиции;

3) разрабатывают планы совместных с уполномоченными государственными органами, другими правоохранительными органами мероприятий по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений природоохранного законодательства;

4) обеспечивают контроль по исполнению требований нормативных правовых актов Республики Казахстан, решений, приказов, указаний МВД РК по линии деятельности природоохранной полиции;

5) организуют взаимодействие с подразделениями следствия, дознания, по борьбе с организованной преступностью и криминальной полицией Департаментов полиции (далее – ДП) по вопросам раскрытия и расследования экологических уголовных правонарушений;

6) обеспечивают организацию взаимодействия подразделений

природоохранной полиции с территориальными подразделениями уполномоченного государственного органа, другими правоохранительными органами по вопросам совместных мероприятий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение нарушений природоохранного законодательства;

7) осуществляют обобщение и анализ административной и уголовной практики по нарушениям природоохранного законодательства, а также результатов проводимых рейдовых мероприятий с участием сотрудников ОВД;

8) осуществляют контроль за состоянием учета и регистрации правонарушений, заявлений, сообщений и другой информации физических и юридических лиц, государственных органов, общественных организаций по вопросам, относящимся к деятельности по линии природоохранной полиции [70].

В свою очередь, сотрудники подразделений природоохранной полиции в ходе повседневной деятельности:

1) принимают участие в мероприятиях, направленных на выявление, предупреждение и пресечение нарушений природоохранного законодательства оказывают содействие природоохранным органам в борьбе с браконьерством;

2) в соответствии с установленным законодательством порядке осуществляют дознание по делам об экологических уголовных правонарушениях;

3) осуществляют производство по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды;

4) в пределах своих полномочий рассматривают заявления и сообщения о совершенных или готовящихся экологических преступлениях и правонарушениях, принимают своевременные меры по их предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию, задержанию лиц, их совершивших;

5) осуществляют подготовку материалов о принимаемых мерах и результатах органа внутренних дел по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений природоохранного законодательства для опубликования в средствах массовой информации [70].

Сотрудники подразделений природоохранной полиции для выполнения возложенных задач в пределах своей компетенции имеют право:

1) участвовать в проведении карантинных, санитарных и экологических мероприятий, в том числе при чрезвычайных ситуациях;

2) совместно с иными государственными органами контролировать соблюдение организациями, независимо от форм собственности, гражданами требований экологического и ветеринарного законодательства, проведение организациями природоохранных, санитарно-эпидемиологических и противоэпизоотических мероприятий;

3) координировать деятельность органов внутренних дел по участию в борьбе с экологическими правонарушениями и карантинных мероприятиях;

4) в соответствии с установленным законодательством порядке

осуществлять дознание по делам об экологических преступлениях;

5) осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенным к компетенции органов внутренних дел; составлять протоколы, налагать административные взыскания, производить административное задержание, доставлять нарушителей, досмотр лиц, вещей, транспортных средств, изъятие предметов и документов нарушителя, применять другие, предусмотренные законом меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

6) принимать, а также рассматривать в пределах своих полномочий заявления и сообщения о любых совершенных или готовящихся экологических преступлениях и правонарушениях, своевременно принимать меры по их предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию, задержанию лиц, их совершивших;

7) в порядке и случаях, установленных законодательством, останавливать транспортные средства и проверять у водителей документы на груз и право его перевозки;

8) в целях осуществления предусмотренных законодательством задач посещать особо охраняемые природные территории [70].

Участие органов внутренних дел в карантинных мероприятиях организуется на основе плана совместных мероприятий с уполномоченным государственным органом в области ветеринарии, в котором должно быть предусмотрено:

1) взаимодействие и четкое разграничение функциональных обязанностей;

2) обмен информацией о конкретно складывающейся эпизоотической обстановке в эпизоотическом очаге и прилегающих зонах;

3) расчет сил и средств ОВД, привлекаемых к проведению карантинных мероприятий;

4) организация выставления карантинных постов и порядок несения службы на постах [70].

При этом основными функциями ОВД при участии в карантинных мероприятиях являются:

1) обеспечение охраны общественного порядка на территории, где объявлен карантин по инфекционным болезням животных и птиц;

2) несение службы на карантинных постах и обеспечение контроля по пресечению вывоза, ввоза подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов, ограничению (в исключительных случаях запрещению) выезда, въезда автотранспортных и других технических средств из эпизоотического очага;

3) оказание содействия уполномоченному государственному органу в области ветеринарии в обеспечении проведения установленного карантинного режима в эпизоотическом очаге;

4) осуществление процессуального оформления материалов по фактам нарушений ветеринарных правил, повлекших распространение эпизоотии [70].

Применительно к осуществлению производства по делам об

административных правонарушениях, необходимо отметить, что к подведомственности ОВД, в частности и природоохранной полиции, относятся следующие административные правонарушения:

- эксплуатация автотранспортных и других передвижных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах (ст. 334 КРКоАП);

- повреждение водохозяйственных сооружений, устройств и противопожарных систем водоснабжения, нарушение правил их эксплуатации (ст. 359 КРКоАП);

- нарушение правил общего водопользования (ст. 364 КРКоАП);

- нарушение требований пользования животным миром и правил охоты (ч.1 ст. 382 КРКоАП);

- нарушение правил рыболовства и охраны рыбных ресурсов и других водных животных (ч.1,2 ст. 383 КРКоАП);

- нарушение правил содержания и защиты зеленых насаждений (ст. 386 КРКоАП);

- невыполнение законных требований должностных лиц органов охраны континентального шельфа Республики Казахстан (ч.1 ст. 395 КРКоАП);

- незаконная передача минеральных и биологических ресурсов континентального шельфа, территориальных вод (моря) и внутренних вод Республики Казахстан (ч.1 ст. 396 КРКоАП) [29].

По данным экологическим правонарушениям сотрудники ОВД вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, применять меры обеспечения производства по делу, а также выносить постановления о наложении административных взысканий либо прекращении производства по делу при наличии соответствующих оснований.

Таким образом, проведенный анализ организационной основы деятельности природоохранной полиции позволил сделать вывод о том, что она включает в себя следующие направления:

- осуществление розыскных мероприятий и проведение дознания по экологическим уголовным правонарушениям;

- осуществление производства по делам об экологических административных правонарушениях;

- профилактику экологических правонарушений;

- участие в проведении карантинных и санитарных мероприятий;

- ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, современная деятельность местной полицейской службы множество перспектив ее совершенствования в части внедрения новых форматов работы с населением, укрепления межведомственного взаимодействия с другими государственными органами, а вследствие этого – обеспечение комплексного и эффективного подхода к предупреждению преступности. Наряду с этим, эффективность процесса профилактики правонарушений данной службой требует от полицейских новых ориентиров в повседневной практике, базирующихся на пересмотре устаревшей специфики деятельности, в том числе, критериев оценки деятельности сотрудников местной полиции.

Наряду с этим, в настоящее время акцентируется внимание на уровень управленческой деятельности, стиль руководства в полиции, развитие форм социальной самоорганизации сотрудников органов внутренних дел, личность сотрудника полиции, взаимодействие с общественностью, формирование позитивного образа полиции в общественном мнении, которые оказывают воздействие на уровень доверия со стороны населения.

При этом понятие общественного доверия рассматривается как социальное явление, при котором учитывается отношение всего общества к полиции, обусловленное необходимостью определения наиболее оптимальной формы взаимодействия для достижения общественно значимых целей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. План нации - 100 конкретных шагов: Программа Президента Республики Казахстан от 20.05.2015 года.
2. О Концепции по вхождению Казахстана в число 30 самых развитых государств мира: Указ Президента Республики Казахстан от 17.01.2014 года № 732.
3. Амиров А.М. Реализация принципа нулевой терпимости к беспорядку и правонарушениям в Республике Казахстан: проблемы и пути решения. // Международный научный журнал «Молодой ученый». - 2017. - № 21 (155). – С. 282-288.
4. Оксфордский словарь английского языка онлайн. – Режим доступа: <https://www.oxforddictionaries.com>.
5. Терминологический словарь – Режим доступа: www.strategy2050.kz/ru/news/11701.
6. Реформы полиции. Опыт Нью-Йорка – Режим доступа: www.stavropolgid.ru/novosti/politika/4248-reforma-politsii-opyt-nju-jorka.
7. Why Sweden has the world's safest road // Zainab Mudallal// www.qz.com/319940/why-sweden-has-the-world's-safest-roads.
8. Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 – 2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2022 года № 802.
9. Несипбек М.М. Муниципальная полиция как один из методов профилактики правонарушений. // Международный научный журнал «Молодой ученый». - 2016. - № 27 (131). – С. 581-584.
10. Об органах внутренних дел: Закон Республики Казахстан от 23.04.2014 года № 199-V ЗРК.
11. Об утверждении Положения о местной полицейской службе органов внутренних дел: Постановление Правительства Республики Казахстан от 30.12.2015 года № 1142 (утратило силу).
12. Материалы заседания Координационного совета Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью от 3 июня 2015 года. – Астана, 2015. – 62 с.
13. Формирование новой общественной культуры, основанной на принципе «Нулевой терпимости» к беспорядку: Аналитический доклад ОФ «ЦПСИ «Стратегия». – Астана, 2015. – 75 с.
14. Об утверждении Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года: Указ Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2016 года № 384.
15. Rand corporation. – Режим доступа: [https:// www.rand.org](https://www.rand.org).
16. Проект по оптимизации процедуры взыскания штрафов в городе Астане: материалы прокуратуры города Астана. – Астана, 2015. – 74 с.
17. О профилактике правонарушений: Закон Республики Казахстан от 29

апреля 2010 года.

18. О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности: Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 591.

19. О профилактике бытового насилия: Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года.

20. О ратификации Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: Закон Республики Казахстан от 10 марта 2004 года № 531-ІІ.

21. О минимальных социальных стандартах и их гарантиях: Закон Республики Казахстан от 19 мая 2015 года № 314-V.

22. Об утверждении Правил осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел: Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 15 июля 2014 года № 432.

23. Об утверждении Правил по организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участкового инспектора полиции и их помощников: Приказ МВД Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1095.

24. Об утверждении Правил организации деятельности службы пробации: Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 15 августа 2014 года № 511.

25. Корнейчук С.В., Гладырь Н.С. Отчет общественного мониторинга законодательства и правоприменительной практики местной полицейской службы в сфере предупреждения и профилактики бытового насилия в Республике Казахстан: Научный доклад. – Астана, 2017. – 68 с.

26. Казахстан в новой реальности: время действий. Послание Президента Республики Казахстан К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 года // <https://www.akorda.kz/ru>.

27. Об утверждении Правил назначения участковых инспекторов полиции: Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 17 июля 2014 года № 438.

28. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ.

29. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года.

30. О применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 9 апреля 2012 года № 1.

31. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года.

32. Информационный сервис Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан //

<https://qamqor.gov.kz>.

33. Медеуова Ж.М., Смышляев А.С. Совершенствование деятельности дорожно-патрульной полиции в Республике Казахстан: материалы II Республиканской научно-теоретической конференции молодых ученых, магистрантов, докторантов «Кабылбаевские чтения». – Костанай: Костанайская академия МВД РК имени Ш. Кабылбаева, 2019. – С. 131-136.

34. Корнейчук С.В. Концептуальные направления модернизации дорожно-патрульной полиции в Республики Казахстан: материалы областной конференции «Актуальные аспекты минимизации прямого контакта дорожно-патрульной полиции и участников дорожного движения: проблемы и пути их решения 03 мая 2017 года. - Костанай, 2017. – С. 16-23.

35. О дорожном движении: Закон Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года № 194-V.

36. О транспорте в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 21 сентября 1994 года № 156.

37. Об автомобильных дорогах: Закон Республики Казахстан от 17 июля 2001 года N 245.

38. Бакишев К.А. Нургалиев Б.М. Криминологический прогноз дорожно-транспортных происшествий и правонарушений в Казахстане: материалы МНПК «Наука и современное общество, векторы движения, приоритеты развития. Т.2. - Караганда 18-19 октября 2018 года. – С. 365-371.

39. Шарипханов С.Д., Раимбеков К.Ж., Кусаинов А.Б. Прогноз дорожнотранспортных происшествий статистическим методом. // «Гылым-Наука»: Костанайская академия МВД РК им. Ш. Кабылбаева. – 2017. - № 4 (55). – С.31-38.

40. Справка по результатам мониторинга: Постановления Правительства Республики Казахстан от 13 ноября 2014 года № 1196 (13 сентября 2017 года).

41. Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях. Кодекс принят на восьмой сессии Верховного Совета Казахской ССР десятого созыва 22 марта 1984 г. (утратил силу Законом РК от 30 января 2001 г. № 156-II).

42. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155 (утратил силу с 1 января 2015 года Законом РК от 5 июля 2014 года).

43. О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения: Закон Республики Казахстан от 4 июля 2008 года № 55.

44. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195.

45. Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках от 29 декабря 2015 года № 96.

46. Кодекс Туркменистана об административных правонарушениях от 29 августа 2013 года.

47. Латвийский Кодекс об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 года.

48. О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: Закон Республики Казахстан от 28 декабря 2017 года № 127.

49. Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом: Приказ и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 26 марта 2015 года № 349.

50. Доклад Всемирной организации здравоохранения о состоянии безопасности дорожного движения в мире. – Женева, 2015. – 16 с. // http://www.who.int/violence_injury

51. Об утверждении Правил проведения медицинского освидетельствования для установления факта употребления психоактивного вещества и состояния опьянения: Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 25 ноября 2020 года № ҚР ДСМ-203/2020.

52. Бакишев К.А. Ответственность за управление транспортным средством лицом, лишенным права управления транспортными средствами, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, а равно передачу управления транспортным средством такому лицу или допуск к управлению транспортным средством такого лица (ст. 346 УК РК). // «Гылым - Наука». - 2018. - №2 (57). – С.21-26.

53. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дорожного движения: Закон Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года № 195.

54. Задольник А.В. Общее предупреждение дорожно-транспортных правонарушений. Модернизация государства и права России в 20-21 вв.: исторический опыт и современные проблемы: материалы межвузовской заочной науч. конф. / М-во внутренних дел РФ. – Тамбов: Изд-во Першина Р.В., 2006. – С. 45-48.

55. Морева Ж.К. Правовые особенности социально-экономической деятельности Российских потребительских обществ: материалы МНПК «Наука и современное общество, векторы движения, приоритеты развития. Т.2. - Караганда 18-19 октября 2018 года. - С. 65-70.

56. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года.

57. Тарбагаев А.Н. Административная ответственность в уголовном праве // Правоведение. – 1992. - № 2. – С. 58-65.

58. Медведев А.М. Разграничение преступлений и административных проступков // Советское государство и право. – 1990. - № 6. – С. 92-95.

59. Милюков С.Ф. О социально-правовом единстве некоторых институтов административного и уголовного права // Кодекс об административных правонарушениях: вопросы охраны социалистической собственности и общественного порядка. – Горький, 1985. - С. 32-35.

60. Об утверждении Правил дорожного движения, Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации, перечня оперативных и специальных служб, транспорт которых подлежит оборудованию специальными световыми и звуковыми сигналами и окраске по специальным цветографическим схемам: Постановление Правительства Республики

Казахстан от 13 ноября 2014 года № 1196.

61. О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях: Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 года № 7.

62. О национальной безопасности Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 06.01.2012 года № 527-IV.

63. Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана: Послание Главы государства народу Казахстана 2 сентября 2019 года.

64. Комплексный план по профилактике правонарушений в Республике Казахстан на 2020-2022 годы. – Нур-Султан, 2020. – 43 с.

65. Конституция Республики Казахстан: принята от 30 августа 1995 года.

66. Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года.

67. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года.

68. О правоохранительной службе: Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года.

69. Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира: Закон Республики Казахстан от 09.07.2004 года № 593.

70. Об утверждении Правил организации работы органов внутренних дел по участию в природоохранных мероприятиях: Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1096.

Учебное издание

Смышляев А.С., Калкаманулы Д., Хакимов Е.М.

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСОБЕННОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ
СЛУЖБЫ И РЕАЛИЗАЦИИ ИМИ ФУНКЦИЙ ПРОИЗВОДСТВА
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Учебное пособие

Печатается в авторской редакции

Подписано в печать 27.02.2024 г. Формат 60x84 ¹/₁₆

Печать ризография. Объем 4,7 п.л.

Тираж 30 экз. Заказ № 17.

Отпечатано в типографии
Костанайской академии МВД РК им. Ш. Кабылбаева
г. Костанай, пр. Абая, 11.