

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

**Смышляев А.С., Корнейчук С.В., Медведева А.Н.**

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Учебное пособие**



**Костанай  
2022**

Решением Учебно-методического совета  
Костанайской академии МВД РК имени Ширакбека Кабылбаева  
рекомендовано к использованию в учебном процессе

**РЕЦЕНЗЕНТЫ:**

**Сахратов М.А.** – заместитель начальника Управления полиции города Костаная Департамента полиции Костанайской области, подполковник полиции.

**Едресов С.А.** – начальник кафедры уголовного процесса и криминалистики Костанайской академии МВД Республики Казахстан имени Ш. Кабылбаева, полковник полиции.

**Смышляев А.С., Корнейчук С.В., Медведева А.Н.**

Актуальные вопросы правоохранительной деятельности: Учебное пособие. – Костанай: Костанайская академия МВД РК имени Ширакбека Кабылбаева, 2022. – 87 с.

*Учебное пособие подготовлено в целях методической обеспеченности дисциплины «Актуальные вопросы правоохранительной деятельности», преподаваемой среди магистрантов 2 курса академии. Пособие также может использоваться курсантами, докторантами и слушателями курсов повышения квалификации.*

*В пособии рассматриваются особенности правового регулирования и организации деятельности местной полицейской службы по профилактике правонарушений.*

© Костанайская академия МВД РК  
им. Ш. Кабылбаева, 2022

## Содержание

Введение.....	4
1. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СЛУЖБЫ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ.....	5
1.1 Особенности профилактической деятельности местной полицейской службы на современном этапе.....	5
1.2 Перспективы совершенствования деятельности местной полицейской службы по профилактике правонарушений.....	12
2. ОСОБЕННОСТИ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВЫХ ОТНОШЕНИЙ МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СЛУЖБОЙ.....	20
2.1 Проблемные вопросы деятельности местной полицейской службы по профилактике бытового насилия.....	20
2.2 Перспективы совершенствования деятельности местной полицейской службы по профилактике бытового насилия.....	25
3. ОСОБЕННОСТИ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И НРАВСТВЕННОСТЬ, МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СЛУЖБОЙ.....	41
3.1 Особенности профилактической деятельности местной полицейской службы в сфере охраны общественного порядка.....	41
3.2 Совершенствование деятельности местной полицейской службы по профилактике правонарушений, посягающих на общественный порядок и нравственность.....	47
4. ОСОБЕННОСТИ ПРОФИЛАКТИКИ РЕЦИДИВНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СЛУЖБОЙ .....	53
4.1 Особенности профилактики рецидивной преступности местной полицейской службой.....	53
4.2 Перспективные направления совершенствования деятельности местной полицейской службы по профилактике рецидивной преступности.....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	83
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	84

## **Введение**

Профилактика правонарушений является одним из основных направлений деятельности местной полицейской службы. Данное направление служебной деятельности осуществляется, в первую очередь, в отношении лиц, склонных к совершению уголовных и административных правонарушений. Однако преимущественная часть указанной категории лиц приходится именно на тех, кто ранее привлекался к уголовной или административной ответственности.

При этом профилактическая деятельность местной полицейской службы профилактическая работа проводится преимущественно в отношении лиц, подпадающих по признакам судимости под действие Закона Республики Казахстан от 15 июля 1996 года «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Объясняется это тем, что ранее совершенные ими противоправные деяния характеризуются высокой степенью общественной опасности. К тому же правоприменительная практика местной полицейской службы часто свидетельствует о не исправлении данных лиц после отбытия ими назначенного судом наказания в виде лишения свободы.

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, необходимо отметить, что обеспечение правомерного поведения вышеуказанных лиц и предупреждение совершения ими противоправных деяний могут быть достигнуты только в результате планомерной и систематической работы сотрудников местной полицейской службы по осуществлению индивидуально-профилактической деятельности.

Необходимо также отметить, что понятие профилактики правонарушений необходимо рассматривать в двух аспектах: как теоретическое понятие, имеющее место в правовой науке, а также как определение, закрепленное в казахстанском законодательстве. Исходя из дословного толкования указанного термина, можно сказать, что профилактика – это совокупность мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка.

# **1. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СЛУЖБЫ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

## **1.1 Особенности профилактической деятельности местной полицейской службы на современном этапе**

Необходимо отметить, что сущность профилактики правонарушений с давних времен изучалась как учеными-криминологами, так и учеными-административистами. При этом в юридической науке на сегодняшний день не имеется единого понятия профилактики правонарушений, и существуют различные мнения ученых по данному поводу. Итак, рассмотрим некоторые из них.

По мнению Н.И. Ветрова, под профилактикой правонарушений понимается совокупность социально-экономических, идеологических, культурно-воспитательных, организационно-управленческих мер, направленных на выявление и устранение причин правонарушений, условий и обстоятельств, способствующих их совершению, на исправление и перевоспитание лиц, имеющих отклонения в поведении, на предостережение членов общества от противоправных деяний.

В трудах А.Г. Лекарь профилактика правонарушений понимается как процесс выявления, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

Наряду с понятием профилактика правонарушений в юридической литературе также приводятся неоднозначные определения профилактики преступлений, рассмотрение которых не должно остаться без нашего внимания. Так, профессор Е.И. Каиржанов приводит следующее понятие профилактики преступлений: «Деятельность государственных органов и общественности в выявлении лиц, которые своим поведением засвидетельствовали склонность к преступлениям, и направление на них предупредительного влияния средствами воспитания, помощи, контроля, которые осуществляются с целью устранения и нейтрализации конкретных причин и условий, которые способствуют преступлениям, с помощью мер, которые не носят характер наказания».

Е.О. Алауханов и З.С. Зарипов определяют профилактику преступлений как особый вид социального управления, призванный обеспечить безопасность охраняемых правом ценностей и заключающийся в разработке и осуществлении системы целенаправленных мер по выявлению и устранению причин преступлений, условий, способствующих их совершению, а также оказанию предупредительного воздействия на лиц, склонных к противоправному поведению. В свою очередь, профессор А.Х. Миндагулов считает, что профилактика преступлений является составной частью, самостоятельным разделом криминологии.

Вместе с термином «профилактика правонарушений» в юриспруденции часто используется термин «предупреждение правонарушений». При этом

мнения ученых по поводу сходства либо различия указанных терминов разделяются. К примеру, И.А. Гельдфан и П.П. Михайленко указывают на то, что не следует искать различий в содержании терминов «предупреждение», «предотвращение», «профилактика», «пресечение». По мнению авторов, перечисленные определения являются синонимами, выражающими мысль о необходимости предпринять такие меры, которые предупреждали бы, а потом и совершенно исключали появление у остальных лиц каких-либо проступков, наносящих вред обществу.

Иного мнения придерживается Н.М. Сизикова, утверждая, что профилактика является составной частью предупреждения правонарушений. Такой же позиции придерживается В.Д. Малков, который приводит в своих трудах следующую цитату: «Отражая весь комплекс мер по недопущению преступлений, предохранению от них людей, общества и государства, предупреждение правонарушений выступает как родовое по отношению ко всем иным видам превенции понятие».

И.И. Гербеков сравнивает понятия «профилактика» и «предупреждение» правонарушений, как часть и целое. По его мнению, без профилактики не может быть предупреждения, и наоборот, предупреждения правонарушений не может быть без эффективной профилактики конкретных противоправных деяний. Профилактика является самым ранним, начальным этапом предупредительной деятельности, направленной на недопущение правонарушения.

Н.Г. Кобец, в свою очередь, рассматривает особенности соотношения понятий «предупреждение правонарушений» и «пресечение правонарушений». При этом автор отмечает, что указанные понятия являются близкими, но не однозначными, поскольку предупредить правонарушение – значит не допустить его возникновения, а пресечь правонарушение – значит прервать его, принять меры к тому, чтобы готовящееся или начавшееся правонарушение не было доведено до конца, чтобы его не удалось осуществить полностью.

Исходя из приведенных определений профилактики правонарушений, можно сказать, что для процесса профилактики правонарушений характерны такие действия, как выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также деятельность уполномоченных органов по применению соответствующих мер, направленных на недопущение совершения правонарушений. При этом профилактическая деятельность осуществляется на основе анализа причин и условий, способствующих совершению правонарушений, как в отношении лиц, склонных к их совершению, так и в отношении всех остальных лиц.

Органы внутренних дел в своей служебной деятельности используют обширный перечень мер, направленных на профилактику административных правонарушений. Функционируя в единой системе ОВД, местная полицейская служба по сравнению с другими подразделениями применяет указанные меры в первую очередь, поскольку именно ей отводится первостепенная роль в профилактике административных правонарушений.

Переходя к рассмотрению понятия и сущности профилактической мер, используемых сотрудниками МПС, необходимо отметить, что все они основываются на традиционных методах административной деятельности ОВД: убеждении и принуждении. Применяя в рамках метода убеждения такие меры, как разъяснение закона, воспитательные меры, меры поощрения, пропаганду правовых знаний, в том числе путем доведения их до сведения населения с помощью средств массовой информации, сотрудники МПС в какой-то степени успешно обеспечивают профилактику правонарушений среди всех граждан, не прибегая к мерам карательного воздействия. Однако стоит заметить, что сложившаяся полицейская практика все же отдает предпочтение методу принуждения. И объясняется это, прежде всего, существующими количественными показателями работы сотрудников МПС, которые периодически вызывают необходимость выявления различных нарушений с одновременным осуществлением их профилактики.

Рассматривая сущность административного принуждения, как одного из средств профилактики правонарушений, необходимо отметить, что сотрудниками МПС используются практически все его виды:

1. Административно-предупредительные меры. В ходе повседневной практики сотрудники МПС очень часто осуществляют проверку документов, удостоверяющих личность, на транспортные средства и перевозимые грузы, а также подтверждающие право лица на хранение и ношение огнестрельного и иного оружия, осуществление охоты либо рыболовства и т.д. Кроме этого, в период проведения литерных и массовых мероприятий сотрудники МПС уполномочены на осуществление таких предупредительных мер, как блокирование участка местности, ограничение движения транспортных средств, передвижения граждан, установление контрольно-пропускных пунктов и патрулирование участка местности. Главное назначение перечисленных мер – предупреждение и профилактика возможных правонарушений.

2. Меры административного пресечения. Наиболее часто с целью профилактики применяются такие, как доставление и административное задержание, особенно в сфере бытового насилия. Применение физической силы, специальных средств и оружия тоже может иметь профилактический аспект. Однако все указанные меры в данном случае применяются преимущественно с целью профилактики совершения более опасных для общества деяний и их последствий.

3. Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Из всего предусмотренного главой 40 КРКоАП перечня указанных мер наиболее применимыми из них в части профилактики правонарушений являются осмотр, личный досмотр, досмотр транспортных средств, изъятие вещей и документов, находящихся при физическом лице, отстранение лица от управления транспортным средством, задержание, доставление и запрещение эксплуатации транспортных средств.

4. Административные взыскания. Поскольку отдельными нормами казахстанского законодательства в сфере профилактики правонарушений

данные меры отнесены к одной из мер индивидуальной профилактики, следует считать их профилактическими мерами. Полномочия сотрудников МПС по отдельным составам правонарушений предусматривают применение только таких административных взысканий, как предупреждение и административный штраф.

Таким образом, все меры административного принуждения в определенной степени характеризуются как профилактические меры, применяемые сотрудниками МПС. Другими словами, все они одновременно включают в себе как принудительную составляющую, так и профилактическую.

Применительно к правовому регулированию понятие и сущности профилактических мер, применяемых сотрудниками МПС, необходимо указать, что указанные аспекты подробно отражены в Законе Республики Казахстан от 29 апреля 2010 года № 271-IV «О профилактике правонарушений». В соответствии со статьями 21, 23 данного закона все профилактические меры делятся на общие меры профилактики и меры индивидуальной профилактики правонарушений.

Общими мерами профилактики правонарушений являются:

- 1) меры по защите социально уязвимых слоев населения;
- 2) организационно-управленческих меры, направленные на устранение ошибок и упущений в управлении экономикой, социальной сферой, правоохранительной деятельностью, а также на совершенствование нормативного, информационного, методического и ресурсного обеспечения профилактики правонарушений;
- 3) идеологические меры, устраняющие или ограничивающие криминогенные факторы путем формирования у граждан нравственных качеств, ориентированных на общечеловеческие ценности, законопослушное поведение, нетерпимость к противоправному поведению, повышающих общую, бытовую и правовую культуру;
- 4) достижения науки и техники, препятствующие совершению правонарушений.

Данные виды профилактических мер применяются большим количеством субъектов профилактики правонарушений, одним из которых является МПС. Также стоит отметить, что эти меры применяются практически в отношении всех граждан, в том числе и склонных к совершению правонарушений.

В свою очередь, меры индивидуальной профилактики правонарушений применяются для систематического целенаправленного воздействия на правосознание и поведение лица либо ограниченного круга лиц в целях предупреждения совершения правонарушений с их стороны, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению. Исходя из этого, данные меры применяются исключительно в отношении лиц, склонных к совершению правонарушений, а также совершивших правонарушения. Наряду с этим применение рассматриваемых мер является характерно для судов и правоохранительных органов, преимущественно для ОВД, в частности сотрудников МПС.

Статья 23 Закона Республики Казахстан от 29 апреля 2010 года № 271-IV «О профилактике правонарушений» предусматривает одиннадцать мер индивидуальной профилактики правонарушений:

1. Профилактическая беседа. Основными ее задачами являются выявление причин и условий противоправного поведения, разъяснение социальных и правовых последствий правонарушения и убеждение в необходимости законопослушного поведения. Профилактическая беседа проводится субъектом профилактики правонарушений, к компетенции которого относится применение мер индивидуальной профилактики правонарушений, с лицом, совершившим правонарушение, или в отношении которого имеется основание для принятия мер индивидуальной профилактики правонарушений.

2. Защитное предписание. Сущность и основания данной профилактической меры подробно закреплены в Законе Республики Казахстан 04.12.2009 года № 214-IV «О профилактике бытового насилия». Защитное предписание выносится с учетом мнения потерпевшего, которое вручается для исполнения лицу, совершившему бытовое насилие либо от которого исходит угроза его совершения. Защитным предписанием запрещается совершать бытовое насилие, вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи.

3. Представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений. В случае выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений, государственные органы направляют представление об их устранении руководителю или должностному лицу соответствующей организации, которые в месячный срок со дня получения представления обязаны предоставить в письменном виде информацию о результатах рассмотрения представления и принятых мерах в государственный орган.

Если указанные лица не приняли соответствующие меры по устранению указанных причин и условий, либо не сообщили должностному лицу об их устранении, то оно вправе возбудить дело об административном правонарушении по статье 479 КРКоАП «Несообщение о принятых мерах и (или) непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушения», после чего направить административное дело в суд для его рассмотрения и принятия решения о наложении административного штрафа.

4. Принудительные меры медицинского характера. Виды, основания и порядок применения данных мер предусмотрены в разделе 7 Уголовного кодекса (далее – УК) Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК. В соответствии со статьей 93 УК Республики Казахстан, видами принудительных мер медицинского характера являются амбулаторное принудительное наблюдение и лечение у психиатра, принудительное лечение в психиатрическом стационаре общего типа, принудительное

лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа, принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа с интенсивным наблюдением, а также принудительное лечение в виде химической кастрации [36].

5. Установление особых требований к поведению правонарушителя. На основании статьи 54 КРКоАП судом могут быть установлены особые требования к поведению правонарушителя в целях предупреждения совершения этим лицом новых правонарушений. Установление особых требований к поведению правонарушителя является мерой административно-правового воздействия и применяется наряду с наложением административного взыскания, так и вместо него при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности.

Особые требования могут устанавливаться в случае совершения лицом административных правонарушений, предусмотренных статьями 73, 73-1, 73-2, 127, 128, 131, 434, 435, 436, частями 4 и 5 статьи 440, частью 3 статьи 442, статьями 448, 461, 482, а также частью 2 статьи 485 КРКоАП. Срок установления особых требований – от трех месяцев до одного года.

Особые требования заключаются в применении к лицу следующих ограничительных мер:

- вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать потерпевшего, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи;

- приобретать, хранить, носить и использовать огнестрельное и другие виды оружия;

- несовершеннолетним посещать определенные места, выезжать в другие местности без разрешения комиссии по защите прав несовершеннолетних;

- употреблять алкогольные напитки, наркотические средства, психотропные вещества.

6. Профилактический учет и контроль.

Профилактическому учету подлежит лицо, в отношении которого:

- вынесено защитное предписание;

- установлены особые требования к поведению;

- принято решение об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания в виде лишения свободы;

- установлен административный надзор;

- применено наказание, не связанное с изоляцией от общества, или иные меры уголовно-правового воздействия;

- 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.

7. Административное взыскание. Данная мера профилактики правонарушений применяется в результате рассмотрения дел об административных правонарушениях. Все административные взыскания предусмотрены в статьях 43 – 51 КРКоАП. Сотрудники МПС уполномочены применять такие взыскания, как предупреждение и административный штраф.

8. Лишение либо ограничение родительских прав, отмена усыновления (удочерения) ребенка, освобождение и отстранение опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей, досрочное расторжение договора о передаче ребенка на воспитание патронатному воспитателю. Данная мера применяется при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 127 КРКоАП «Неисполнение обязанностей по воспитанию и (или) образованию несовершеннолетнего».

9. Меры, принимаемые по приговору суда.

10. Установление административного надзора. Данная мера является формой предупреждения рецидивной преступности, реализуется на основе соблюдения законности, гарантии прав и свобод граждан и осуществляется на основании постановления судьи органами внутренних дел как принудительная мера в виде установления наблюдения за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, которым установлены определенные законодательством ограничения в целях предупреждения правонарушений с их стороны.

Уполномоченные должностные лица МПС вправе ходатайствовать перед судом об установлении административного надзора в отношении лиц, отбывших наказание за тяжкие и (или) особо тяжкие преступления или судимых два и более раза к лишению свободы за умышленные преступления, если они после отбывания наказания, несмотря на предупреждения органов внутренних дел, систематически нарушают общественный порядок, права и законные интересы человека и гражданина, совершают иные правонарушения.

11. Превентивное ограничение свободы передвижения. Данная мера индивидуальной профилактики применяется в отношении лица, не имеющего определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, при отсутствии в его действиях признаков уголовных и административных правонарушений и невозможности установления его личности иными способами. Превентивное ограничение свободы передвижения применяется органами внутренних дел с санкции суда и состоит из временной изоляции лица в специальном учреждении органов внутренних дел (приемнике-распределителе) на срок до тридцати суток.

Основаниями применения всех перечисленных мер индивидуальной профилактики правонарушений являются сообщения или заявления физических и юридических лиц, сообщения в средствах массовой информации, непосредственное обнаружение уполномоченным

должностным лицом факта совершения либо попытки совершения правонарушения, а также материалы, поступившие из государственных органов и органов местного самоуправления.

Таким образом, сотрудники МПС обладают полномочиями по применению обширного перечня профилактических мер, предусмотренных законодательством. Данные профилактические меры осуществляются в рамках общей и индивидуальной профилактики правонарушений. Наряду с этим, профилактические меры могут применяться в рамках административного принуждения. В практике МПС с учетом ведомственной специфики наиболее часто применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений.

## **1.2 Перспективы совершенствования деятельности местной полицейской службы по профилактике правонарушений**

Законодательством Республики Казахстан 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 в 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 профилировать.

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.

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.

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.

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".

Минимальный социальный стандарт "Правовое информирование" содержит нормы, устанавливающие порядок правового информирования государственными органами в пределах их компетенции в случаях, предусмотренных Законом Республики Казахстан "О гарантированной государством юридической помощи" и иными законами Республики Казахстан. Минимальный социальный стандарт "Правовое консультирование" содержит нормы, устанавливающие порядок правового консультирования адвокатами в случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан "О гарантированной государством юридической помощи", "Об адвокатской деятельности" и иными законами Республики Казахстан. 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.

Пункт 4 статьи 7 Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» наделяет ОВД полномочиями осуществлять меры по профилактике правонарушений. 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. 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?» Ответ находится в статье 16 Закона «О профилактике бытового насилия», предусматривая, что «Регулирование отношений, возникающих при применении мер профилактики бытового насилия, осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан о профилактике правонарушений с учетом особенностей, установленных настоящей главой». 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 вышеупомянутой статьи 16 должны содержаться в Законе Республики Казахстан «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности».

Никаких разъяснений по поводу мер профилактики не дает ведомственный 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». 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 основы процесса профилактики правонарушений не ограничиваются только Законом Республики Казахстан «О профилактике правонарушений», так как пункт 7 статьи 23 Закона «О профилактике правонарушений» гласит, что «Применение мер индивидуальной профилактики правонарушений осуществляется в соответствии с настоящим Законом и иными законами РК». То есть более расширенную компетенцию ОВД 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.

Пункт 25 статьи 11 Закона Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» предусматривает компетенцию МВД Республики Казахстан разрабатывать и утверждать правила 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.

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»).

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.

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.

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 административной полиции органов внутренних дел, 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%.

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;

- внести предложения в учебный план послевузовского образования Костанайской академии МВД Республики Казахстан имени Шракбека Кабылбаева по организации проведения высших аттестационных курсов для руководителей МПС и курсов повышения квалификации для службы участковых инспекторов полиции и их помощников, участковых инспекторов по делам несовершеннолетних и инспекторского состава подразделений по защите женщин от насилия;

В ходе интервьюирования руководящего состава административной полиции также были высказаны практические предложения, которые заслуживают внимание дальнейшей их реализации. Например было высказано, что «В целях усиления профессионального потенциала руководителей МПС следует регулярно (1 раз в 2 года) направлять на курсы повышения квалификации в Костанайскую академию МВД РК имени Шракбека Кабылбаева, осуществляющих подготовку специалистов административно-правовой специализации. Далее руководители должны организовать обучение личного состава, передать, полученные знания своим

подчиненным», используя учебный бюджет времени планов профессиональной и служебной подготовки.

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.

Наряду с этим нуждаются в разрешении и проблемы цифровизации профилактической деятельности МПС. На сегодняшний день сфера административного производства в электронном формате является несовершенной, поскольку в практике МПС в указанном формате составляются только два процессуальных документа: протокол об административном правонарушении и постановление по делу об административном правонарушении. Это обусловлено тем, что функционал Единого реестра административных производств не предусматривает электронных бланков всех остальных процессуальных документов.

## **2. ОСОБЕННОСТИ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВЫХ ОТНОШЕНИЙ МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СЛУЖБЫ**

### **2.1 Проблемные вопросы деятельности местной полицейской службы по профилактике бытового насилия**

Закон Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» в настоящее время является основным законодательным актом, определяющим правовые, экономические, социальные и организационные основы деятельности субъектов профилактики бытового насилия, в том числе и подразделений местной полицейской службы.

Но нельзя полагать, что с 23 декабря 2009 года, когда указанный нормативный акт вступил в законную силу, начинается отсчет формирования правовых основ борьбы с негативными проявлениями в сфере предупреждения бытового насилия. Еще до принятия специализированного Закона РК «О профилактике бытового насилия», действующий до 1 января 2015 года Кодекс РК об административных правонарушениях предусматривал с 2007 года главу 9-1 КРКоАП «Административные правонарушения, посягающие на личность и в сфере семейно-бытовых отношений».

Если сравнивать нормы КРКоАП, имеющие отношение к охране и защите общественных отношений в сфере семейно-бытовых отношений, то в настоящее время наблюдается всего, лишь два существенных отличия:

1) отсутствует специализированная глава 9-1, предусматривающая объект правонарушения в виде общественных отношений в сфере семейно-бытовых отношений;

2) за оказание экономического бытового насилия, выражающегося в невыполнении алиментных обязательств по содержанию детей, супруга(и) и иных нетрудоспособных членов семьи теперь предусмотрена уголовная ответственность по ст.139 УК РК вместо статьи 79-6 КРКоАП, действующей до 1 января 2015 года.

С 1 января 2015 года по июль 2017 года за побои и умышленное причинение легкого вреда здоровью бытовых насильников привлекали к уголовной ответственности в порядке частного обвинения как за уголовный проступок.

С 3 июля 2017 года Законом Республики Казахстан № 84 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования правоохранительной системы» за побои и умышленное причинение легкого вреда здоровью бытовых насильников теперь привлекают по статьям 73-1 и 73-1 КРКоАП.

Сотрудники местной полицейской службы в своей деятельности руководствуются вышеперечисленными правовыми актами, которые основываются на Конституции Республики Казахстан, общепризнанных принципах и нормах международного права. Должностным лицам местной

полицейской службы при осуществлении своих юрисдикционных полномочий надлежит исходить из того, что международные договорные и иные обязательства Республики Казахстан являются в соответствии со статьей 4 Конституции РК составной частью ее действующего права.

При рассмотрении дел не вправе применять нормы законодательства Республики Казахстан, если иные правила установлены международным договором, решение о согласии, на обязательность которого для Республики Казахстан было принято посредством ратификации или присоединения. В этих случаях применяются правила международного договора.

Не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения Конституции о суверенитете страны, недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики, а также ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина (пункт 4 нормативного постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 года № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов»).

Правовыми основами деятельности сотрудников ОВД по предупреждению и профилактики бытового насилия также является Закон РК от 23 апреля 2014 года № 199 «Об органах внутренних дел Республики Казахстан». Согласно п.4 статьи 9-1 деятельность местной полицейской службы осуществляется по следующим основным направлениям:

- 1) профилактика правонарушений;
- 2) охрана общественного порядка;
- 3) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 4) предупреждение и пресечение уголовных правонарушений;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях и досудебное расследование в протокольной форме по уголовным проступкам.

Как видим 4 из 5 основных направлений деятельности МПС имеет отношение к процессу профилактики бытового насилия.

Законом РК от 29 апреля 2010 года «О профилактике правонарушений», в статье 7 определена компетенция ОВД по осуществлению профилактических мероприятий. Но в п.6 статьи 23 оговорено, что «Меры индивидуальной профилактики правонарушений в отношении лиц, совершивших бытовое насилие, применяются с учетом особенностей, установленных законодательством РК о профилактике бытового насилия».

Аналогичные положения содержатся в Законе РК от 9 июля 2004 года № 591 «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности», где ст.10 также предусматривает компетенцию ОВД по профилактике правонарушений. В п.5 статьи 19-1 предусмотрено, что «Меры индивидуальной профилактики правонарушений в отношении несовершеннолетних, совершивших бытовое

насилие, применяются с учетом особенностей, установленных законодательством РК о профилактике бытового насилия».

В своей деятельности сотрудники местной полицейской службы также должны учитывать основные положения закона РК от 29.12.08 года №114 «О специальных социальных услугах», который регулирует общественные отношения, возникающие в сфере предоставления специальных социальных услуг, для лиц (семей), находящихся в трудной жизненной ситуации. Пункт 2 ст.6 предусматривает, что «Критерии оценки наличия жестокого обращения, приведшего к социальной дезадаптации и социальной депривации, определяет Министерство внутренних дел РК совместно с уполномоченными органами в области здравоохранения и социальной защиты населения, образования». В законе оговорено, что формами жестокого обращения, приведшего к социальной дезадаптации и социальной депривации, являются действия, связанные с бытовым насилием независимо от наличия факта возбуждения уголовного производства по поводу совершенных действий.

Во исполнение пункта 2 статьи 6 вышеуказанного Закона, Министерством внутренних дел совместно с министерствами здравоохранения и социального развития, образования и науки, разработан и утвержден совместный приказ №630/399/240 «Об утверждении критериев оценки наличия жестокого обращения, приведшего к социальной дезадаптации и социальной депривации», зарегистрированный в Министерстве юстиции 25 декабря 2014 года №10013. Указанный приказ, позволит обеспечить доступ жертв бытового насилия к специальным социальным услугам.

Механизм оказания вышеуказанных услуг утвержден приказом Министра здравоохранения и социального развития РК от 26 декабря 2016 года № 1079 «Об утверждении стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам бытового насилия». Согласно этому Стандарту местная полицейская служба наделена следующими функциями:

- взаимодействует с местными исполнительными органами, органами образования, здравоохранения, социальной защиты, юстиции, неправительственными организациями для решения вопросов социальной реабилитации, восстановления гражданских, имущественных и иных прав получателей услуг (п.9);

- направлять жертв бытового насилия в организацию временного пребывания и проживания для предоставления им специальных социальных услуг за счет бюджетных средств по месту фактического нахождения получателя услуг (п.25);

- проводить идентификацию потерпевшей(го) по определению состояния жертвы бытового насилия, оказавшейся в трудной жизненной ситуации в присутствии социального работника и психолога (п.29);

- в течение трех рабочих дней получать информацию от организации временного пребывания и проживания об отказе получателей услуг от подачи заявления в органы внутренних дел о факте бытового насилия с учетом конфиденциальности персональных данных получателей услуг.

Приказ МВД РК от 15.07.14 года № 432 «Об утверждении Инструкции по осуществлению профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете в ОВД» предусматривает механизм осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактических учетах в органах внутренних дел. В этой инструкции предусмотрен порядок вынесения защитного предписания и контроля за соблюдением ограничений бытовым насильником, а также порядок ведения служебного делопроизводства по осуществлению профилактического контроля за бытовыми хулиганами. Но в этом ведомственном документе не в полном объеме содержатся указания по реализации п.6 части 2 статьи 17 Закона РК «О профилактике бытового насилия» об установлении особых требований к поведению правонарушителя и его ответственности за нарушения этих требований.

По этой причине некоторые запреты к поведению бытового насильника не устанавливаются. Например, очень редки случаи изгнания бытового хулигана, с места жительства, то есть временное запрещение проживания правонарушителю совместно с жертвой насилия и членами семьи.

Также недостатком этой инструкции является отсутствие порядка осуществления контроля за лицами, в отношении которых согласно ст.165 УПК РК судом установлен запрет на приближение.

Работа местной полицейской службы невозможна без привлечения законопослушных граждан к процессу профилактики правонарушений, в том числе и бытового насилия. Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 590 «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» прямо не предусматривает индивидуальное участие граждан в процессе предупреждения и профилактики бытового насилия.

Но понятие общественного порядка поглощает процесс обеспечения благополучия граждан в сфере семейно-бытовых отношений. Механизм реализации этого закона изложен в приказе и.о. Министра внутренних дел Республики Казахстан от 19 июня 2015 года № 463, которым изменили наименование и содержание приказа МВД РК от 27 ноября 2004 года № 641 «Об утверждении Правил привлечения граждан к мероприятиям по обеспечению общественного порядка их форм и видов, не связанным с контрольными и надзорными функциями».

Обеспечение общественного порядка, в том числе и в быту осуществляется путем оказания общественными помощниками полиции содействия сотрудникам МПС в:

- 1) сообщении о ставших известными им фактах готовящихся, совершаемых или совершенных правонарушений, причинах и условиях, им способствующих;

- 2) выявлении лиц, подлежащих постановке на профилактические учеты участковых инспекторов полиции и подразделений по делам несовершеннолетних, проведении с ними индивидуальной профилактической работы - при непосредственном участии сотрудников указанных служб органов внутренних дел;

3) профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности;

4) в пропаганде правовых знаний и т.п.

На наш взгляд, следовало более конкретно определить полномочия и компетенцию общественных помощников полиции по оказанию помощи сотрудникам полиции в процессе предупреждения и профилактики бытового насилия.

Приказ Министра внутренних дел РК от 30 января 2016 года № 89 «Об утверждении Правил взаимодействия подразделений органов внутренних дел РК по осуществлению учета лиц, освобожденных из мест лишения свободы». Этот приказ также может быть основанием предупреждения бытового насилия, так как часть ранее судимых к лишению свободы остаются склонными к совершению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Прямое отношение к процессу профилактики бытового насилия также имеют ведомственные приказы МВД РК, регулирующие порядок организации деятельности основных подразделений местной полицейской службы:

- Об утверждении Правил по организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участкового инспектора полиции и их помощников. Приказ МВД РК от 29.12.2015 года №1095;

- Об утверждении Правил по организации деятельности участковых инспекторов по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Приказ МВД РК от 29.12.2015 года №1098.

В вышеперечисленных Правилах определены категории лиц, состоящих на профилактическом учете и правовое положение службы участковых инспекторов полиции по исполнению традиционных задач, стоящих перед местной полицейской службой, в том числе и профилактике бытового насилия.

На современном этапе развития государства, основные направления деятельности правоохранительной системы тесно связаны с последними программными документами, определяемые Президентом и Правительством Республики Казахстан. В своем Послании Глава государства народу Казахстан «Казахстан в новой реальности: время действий» от 1 сентября 2020 года дал указание на более целостную реформу местной полицейской службы, которая является основным подразделением по профилактике правонарушений в том числе и в сфере быта. Кроме продолжения развития сервисной модели деятельности ОВД, Президент РК дал указание повысить статус участкового инспектора полиции и предоставить ему все возможности для продуктивной работы.

Учитывая существование нового проекта Закона РК «О противодействии семейно-бытовому насилию» и сопутствующего ему закону, а также еще существующие проблемы в правовом регулировании процесса профилактики бытового насилия, следует сделать вывод о том, что

современные правовые основы профилактики бытового насилия не являются окончательным вариантом.

В процессе анализа и ревизии существующего законодательства в сфере семейно-бытовых отношений и исследованные законопроекты позволили сделать выводы, что они требуют серьезной переработки и совершенствования. При этом представляется перспективным совершенствование действующего Закона Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» от 4 декабря 2009 года либо разработка единого комплексного Закона РК «О профилактике правонарушений».

## **2.2 Перспективы совершенствования деятельности местной полицейской службы по профилактике бытового насилия**

Актуальность рассмотрения вопроса о совершенствовании деятельности МПС в рассматриваемой сфере общественных отношений обусловлена существованием проектов законов Республики Казахстан «О противодействии семейно-бытовому насилию» (далее – проект Закона), «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия семейно-бытовому насилию в Республике Казахстан», которые поступили в Мажилис Парламента РК на основании писем Канцелярии Премьер-Министра от 31 декабря 2019 года № 23-8/3630 зп и № 23-8/3628 зп. Эти законопроекты были разработаны порядке законодательной инициативы группы депутатов Парламента Республики Казахстан, поэтому их обсуждение и анализ обладает новизной, теоретической значимостью, а также наши выводы могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства и подзаконных нормативно-правовых актов.

В своем научном докладе С.В. Корнейчук и Н.С. Гладырь по результатам мониторинга деятельности местной полицейской службы обосновали, что нужен новый закон РК, но не о противодействии бытового насилия, а единый новый Закон РК «О профилактике правонарушений». В связи с этим они предложили отменить действующие специализированные законы о профилактике правонарушений в различных сферах общественных отношений.

К аналогичному научному выводу пришла А.У. Сейдахметова в своем диссертационном исследовании в 2020 году. Она предложила принять единый Закон Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» вместо законов:

- 1) О бытовом насилии от 4 декабря 2009 года № 214;
- 2) О профилактике правонарушении от 29 апреля 2010 года № 27;
- 3) О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности от 9 июля 2004 года № 591.

Сравнительный анализ действующего Закона Республики Казахстан и законопроекта показывает, что содержание представляет собой новую

редакцию Закона «О профилактике бытового насилия», при этом положения законопроекта предусматривает изменение термина «бытового насилия» на «семейно-бытовое насилие»:

**Таблица № 1**

Сравнение понятий бытового насилия

Действующий закон	Законопроект
П.2 Закона ст.1	П.4 закона ст.1
<b>бытовое насилие</b> — умышленное противоправное деяние (действие или бездействие) одного лица в сфере семейно-бытовых отношений в отношении другого (других), причиняющее или содержащее угрозу причинения физического и (или) психического страдания)	<b>семейно-бытовое насилие</b> - умышленное противоправное деяние (действие или бездействие) лица (лиц) в сфере семейно-бытовых отношений в отношении другого (других), содержащее угрозу причинения или причинившее физическое, психологическое, сексуальное и (или) экономическое насилие

Сравнивая эти дефиниции, следует признать, что изменение названия понятия насилия в сфере семейно-бытовых отношений и его содержания, не является принципиальным, так как объем определения увеличили путем добавления видов бытового насилия, которые уже признаны действующей статьей 4 Закона РК «О профилактике бытового насилия» от 4 декабря 2009 года. То есть, изменения следует признать положительными для ученых в сфере филологических наук, но для юридической квалификации правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, а также в области правоприменительной деятельности ОВД и субъектов профилактики бытового насилия такие изменения не могут влиять на эффективность профилактики бытового насилия.

В зарубежных специализированных законах, направленных на профилактику бытового насилия, используются различные дефиниции, направленные на объекты охраны и защиты в исследуемой сфере общественных отношений. Много полемики возникает в формулировке основного понятия, с чем же следует бороться? Например, в Белоруссии, Молдове, Украине, Киргизии и Таджикистане борются с насилием в семье, США, Болгария с домашним насилием, а Азербайджан, Казахстан, Грузия с бытовым насилием. В Литве закон сформулирован как «О защите от насилия в близком окружении». В некоторых штатах Америки - закон «О защите женщин от насилия», хотя в содержании защищают также мужчин и детей. В России – федерального закона нет, а в проектах звучат разные высказывания.

По нашему мнению следует на кодифицированном законодательном уровне закрепить единое понятие (например, бытовое насилие) и утвердить, что остальные похожие термины являются составляющими частями бытового насилия.

Произошла корректировка и значительно увеличился понятийный аппарат в новом законопроекте с 5 до 19 категорий. В частности предложено дать новые определения таким понятиям, как «пресечение семейно-бытового насилия», «защитное предписание», «временное жилье», «моральный ущерб», «материальный ущерб», «статистический мониторинг», «психокоррекционная программа», «статистический мониторинг» и др. Необходимость существования многих новых определений сомнительна, а также они требуют заключения экспертов в этой сфере общественных отношений. Новые правовые нормы не должны дублировать уже утвержденные ранее иными законами, а только содержать особенности их применения в процессе предупреждения и профилактики бытового насилия.

Необходимо конкретизировать редакцию подпункта 1) статьи 1 проекта Закона, устанавливающие понятие «лицо, пострадавшее от семейно-бытового насилия», поскольку под понятие другого лица подпадают и лица, не состоящие в брачно-семейных отношениях с пострадавшим. То же самое в подпункте 2) статьи 1 проекта Закона понятие лица, совершившего семейно-бытовое насилие, упоминает потерпевшего от этого насилия, которое возможно не только между членами семейно-бытовых отношений.

В действующем Законе РК «О профилактике бытового насилия» дается понятие «потерпевшему» и его замена на словосочетание «пострадавший от семейно-бытового насилия» не является принципиальным и удачным поступком. В действующем законе и законопроекте понятия «потерпевший» и «пострадавший» употребляются как равнозначные дефиниции по несколько раз и имеют один и тот же смысл.

**Таблица №2**

**Сравнения понятий потерпевший от бытового насилия**

Действующий закон	Законопроект
<p>потерпевший — физическое лицо, в отношении которого есть основания полагать, что ему непосредственно бытовым насилием причинен моральный, физический и (или) имущественный вред</p>	<p>лицо, пострадавшее от семейно-бытового насилия (далее - пострадавший) – физическое лицо, которое пострадало от физического, сексуального, психологического или экономического насилия со стороны другого лица</p>

Новое определение в законопроекте сводится к тому, что «пострадавший это тот, кто пострадал» и ни слова нет о видах вреда, поэтому действующее понятие является более удачным.

Также при осуществлении процессуальной деятельности и предоставлении социальных услуг жертвам бытового насилия в соответствующих нормативно-правовых актах употребляется понятие «потерпевший». Например, в Законе Республики Казахстан от 29 декабря

2008 года № 114-IV «О специальных социальных услугах» нет ни слова о пострадавших и по всему тексту предусмотрены «потерпевшие».

Также в КРКоАП статьей 745 лицо, пострадавшее от административного правонарушения именуется как «потерпевший». Потерпевшим является физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Поэтому замена юридического понятия в содержании законопроекта «потерпевший» на «пострадавший» следует признать ошибочным как противоречащим вышестоящим по статусу нормативно-правовым актам.

В подпункте 9) статьи 1 законопроекта определяется круг субъектов противодействия семейно-бытовому насилию, которые осуществляют профилактику бытового насилия, но в проекте Закона не дано понятие профилактике бытового насилия, но даны понятие пресечению и противодействию. Следует отметить, что слово «профилактика» употребляется в законопроекте более 50 раз.

По мнению А.Т. Сухарева, В.В. Крутских профилактика (предохранение) – предупреждение, комплекс мер направленных на выявление, ограничение, устранение факторов правонарушения.

В дискуссии по вопросам предупреждения правонарушений многое пока остается неясным и спорным, в отношении даже основополагающих понятий. В научной литературе, среди субъектов профилактической деятельности и практических работников органов внутренних дел бытует мнение, когда речь идет о борьбе с правонарушениями, наряду с терминами «предупреждение» и «профилактика» используются и такие термины, как «предотвращение» и «пресечение», причем в одних случаях как равнозначные, в других, как отличные по содержанию. Различие прослеживается также в соответствующих понятиях и определениях. Как верно заметил Г.С. Саркисов: «Обилие терминов само по себе говорит о нечетких, а то и спорных представлениях относительно понятий, что, по видимому, является следствием недостаточной разработки самой проблемы».

В 60-х годах И.А. Гольфанд и П.П. Михайленко считали, что «не следует искать различия в содержании терминов: «предупреждение», «предотвращение», «профилактика», «пресечение» и что содержание этих терминов едино, в этом смысле они являются синонимами, выражающие мысль о необходимости предпринять такие меры, которые предупреждали бы, а потом и совершенно исключили появление у отдельных лиц каких-либо проступков, наносящих вред обществу».

Почти такого же мнения придерживаются и другие ученые, как В.Н. Бурлаков, В.Н. Кудрявцев, Г.М. Миньковский, А.Б. Сахаров и другие считающих, что термины «предотвращение», «предупреждение», «профилактика» применимы как взаимозаменяемые, и употребляют в своих работах как равнозначные.

Другие авторы, А.Г. Лекарь и А.Ф. Зелинский разграничивают термины «предотвращение» и «профилактика». Под «предотвращением»

подразумевают воспрепятствование конкретному преступлению, тогда как «профилактику» – лишь как устранение причин и условий, способствующих совершению. Кроме того, к «профилактике» они относят процесс выявления и устранения причин и условий, а к «предупреждению» – недопущение замышляемых и подготавливаемых преступлений.

Если рассмотреть термины «предупреждение» и «профилактика» с точки зрения филологического значения, то в словаре современного русского языка термин «предупреждение» сводится к «своевременным мерам опережать чьи-либо действия, предотвращать что-либо». В энциклопедическом словаре термин «предупреждение» является синонимом «профилактики» - от греческого слова – предохранительный.

Таким образом, термины «предупреждение», «предотвращение», «профилактика» и «предохранение» в основном являются однозначными в любых сферах общественных отношений.

Новая статья 3 проекта Закона предусматривает правовую регламентацию сферы действия этого закона, но исходя из содержания этой статьи ее следовало именовать как «Субъекты отношений в сфере профилактики бытового насилия». Также эту статью можно было изложить одним предложением, так как граждане Республики Казахстан, в том числе и иностранцы, указанные в первом абзаце, это те же физические лица, которые указаны во втором абзаце. В связи с этим редакцию статьи 3 законопроекта следует переработать, а лучше всего вообще исключить, так как это никак не повлияет на процесс профилактики бытового насилия.

Введение данной нормы мы также считаем излишней, поскольку согласно пункту 4 статьи 12 Конституции иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами [19].

При этом, имеются особенности в вопросах ответственности дипломатических представителей иностранных государств и иных граждан, которые пользуются иммунитетом.

Статьей 5 проекта Закона предлагается увеличить количество принципов с 8 до 11.

**Таблица 3. Сравнение принципов профилактики бытового насилия**

<b>Ст. 5 проекта Закона</b>	<b>Ст.3 действующего закона</b>
1) соблюдения законодательства и международных стандартов в области прав человека и гендерного равенства; 2) <i>гарантирования соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;</i> 3) <i>недопустимости причинения человеку физического и (или) психического страдания;</i> 4) уважительного, беспристрастного и гуманного отношения к пострадавшим от	1) законности; 2) гарантирования соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; 3) недопустимости причинения человеку и гражданину физического и (или) психического страдания; 4) поддержки и сохранения

<p>семейно-бытового насилия со стороны субъектов профилактики по противодействию семейно-бытовому насилию;</p> <p>5) ответственности уполномоченных государственных органов за соблюдение прав граждан на защиту от семейно-бытового насилия;</p> <p>6) поддержки и сохранения семьи;</p> <p>7) конфиденциальности;</p> <p>8) индивидуального подхода к каждому человеку, находящемуся в трудной жизненной ситуации;</p> <p>9) комплексности и системности;</p> <p>10) приоритета превентивных мер профилактики семейно-бытового насилия над репрессивными;</p> <p>11) недопущение обычаев и традиций, ущемляющих права и свободы человека и способствующих семейно-бытовому насилию.</p>	<p>семьи;</p> <p>5) конфиденциальности;</p> <p>6) индивидуального подхода к каждому человеку и гражданину, находящимся в трудной жизненной ситуации;</p> <p>7) приоритета превентивных мер профилактики бытового насилия над репрессивными;</p> <p>8) комплексности и системности.</p>
---	--

Сравнительный анализ показывает, что почти все принципы, кроме законности, вошли в проект Закона. Соблюдение принципа законности – это основополагающее руководящее начало функционирования субъектов профилактики бытового насилия, при котором охрана и защита потерпевших осуществляется в строгом соответствии с требованиями закона. От состояния законности в делах субъектов профилактики в немалой степени зависит уровень обеспечения прав и свобод потерпевших от семейно-бытовых правонарушений. Поэтому здесь можно сделать вывод, что разработчики законопроекта предлагают детализировать принцип законности путем новых принципов, указанных в п.п. 1, 4, 5 и 11 статьи 5 законопроекта.

На наш взгляд, необходимо сохранить принцип законности, предусмотренный в статье 3 действующей редакции Закона «О профилактике бытового насилия», поскольку профилактические меры бытового насилия предусматривают ограничение прав правонарушителя (защитное предписание, установление особых требований). Поэтому при применении таких профилактических мер соблюдение принципа законности обязательно.

Также, непонятно каким образом на практике будет реализовываться предложенный в подпункте 9) принцип «недопущения обычаев и традиций, ущемляющих права и свободы человека и способствующих семейно-бытовому насилию», в том числе могут возникнуть вопросы определения, выявления обычаев и традиций, способствующих семейно-бытовому насилию. Данная норма также может вызвать неоднозначную реакцию со стороны части населения, выступающей за сохранение и защиту национальных традиций и обычаев.

По нашему мнению, нет смысла в принятии бланкетной статьи 7 проекта Закона, так как Глава 2 законопроекта перечисляет всех субъектов противодействия бытовому насилию и их компетенции. Компетенции субъектов профилактики бытового насилия не должны дублировать

компетенции, указанные в Законе Республики Казахстан «О профилактике правонарушений от 29 апреля 2010 года. Например, в статье 15 законопроекта изложены компетенции уполномоченного органа в области средств массовой информации, которые охватываются правовыми положениями Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 451-І «О средствах массовой информации».

Заслуживает внимание исследования С.В. Корнейчук и Н.С. Гладырь, которые в 2016-2017 годах провели анализ этих компетенций в процессе мониторинга деятельности местной полицейской службы в сфере предупреждения и профилактики бытового насилия в Республике Казахстан.

Предлагаемое законопроектом появление нового субъекта противодействия семейно-бытовому насилию, в лице соответствующего уполномоченного органа по вопросам семьи, требует более тщательной проработки и обсуждения с Главой государства и Парламента РК на предмет функциональной и финансовой обоснованности его создания или возможности реализации вновь вводимых функций одним из центральных госорганов. Хотя данное предложение следует признать интересным, так как в мире существует такая практика создания специализированного органа на уровне Правительства по делам семьи. Но экономические возможности Казахстана на сегодняшний день не так хороши, чтобы создавать новые Министерства.

В соответствии со статьей 7 законопроекта, утвержден перечень субъектов противодействия семейно-бытового насилия и в последующих статьях главы 2 законопроекта определены их полномочия. По нашему мнению, если в п.4 статьи 7 законопроекта упомянуты граждане РК, то следовало отдельной статьей проекта Закона регламентировать их полномочия в сфере противодействия бытовому насилию.

Статьей 8 законопроекта к компетенции Правительства отнесено определение уполномоченного госоргана по координации деятельности субъектов противодействия семейно-бытовому насилию, при этом законопроект не предусматривает госорган с таким названием. В то же время, предусматривается создание уполномоченного органа по вопросам семьи, к компетенции которого отнесены вопросы координации деятельности и взаимодействия с другими субъектами противодействия семейно-бытовому насилию. Также к компетенции уполномоченного органа по вопросам семьи отнесены вопросы обеспечения доступа к информации в сфере противодействия семейно-бытовому насилию, при этом не понятно кому обеспечивается такой доступ к информации.

По сравнению с действующим Законом РК «О профилактике бытового насилия» в законопроекте значительно увеличилось численность субъектов противодействия и профилактики бытовых правонарушений, а также более подробно расписаны их полномочия. Вместе с тем, перечисленные в пунктах 2), 9), 10) 15), 20), 21), 22), 23) статьи 10 законопроекта полномочия органов внутренних дел (рассмотрение заявлений, разъяснение процессуальных прав, реагирование на факт правонарушения, доставление, административное

задержание, осуществление производства по административным правонарушениям, применение уголовно-процессуальных мер принуждения и безопасности) в достаточной степени урегулированы нормами Уголовно-процессуального кодекса и Кодекса об административных правонарушениях и в дополнительной регламентации не нуждаются.

Пунктами 7), 11) и 12) статьи 10 законопроекта устанавливается компетенция ОВД на оказание помощи пострадавшим в основе которой лежит его просьба. Однако, оказание помощи должно иметь обязательный характер и не зависеть от волеизъявления пострадавшего лица, за лицом следует сохранить право отказаться от таких услуг. Кроме того, в целях формирования общей практики необходимо уточнить случаи, имеющие характер «не терпящих отлагательства».

Пунктом 13 статьи 10 проекта Закона за ОВД закрепляется компетенция на вывоз с места жительства предметов первой необходимости и документов, удостоверяющих личность пострадавшего, в случае его перевозки в другое место. При реализации нормы прогнозируется высокий риск индивидуального толкования формулировки «другое место», претензий в адрес ОВД о неполной и некачественной реализации такой функции, а также определения объема необходимого имущества и обеспечения его сохранности. Не оговорены правила такого вывоза, не определена процессуальная форма материальной ответственности органов внутренних дел. Неясно, кто будет нести ответственность в случае утраты и порчи перевозимого имущества и т.д?. Более того, реализация нормы требует выделения дополнительных сил и средств, что сопряжено с финансовыми затратами.

В связи с вышеизложенным, положения статьи 10 законопроекта нуждаются в значительной доработке.

Вопросы взаимодействия субъектов профилактики правонарушений, в том числе и бытового насилия достаточно регламентированы статьями 18 и 19 Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» от 29 апреля 2010 года. В этой связи, существование статьи 22 в проекте Закона не имеет смысла.

Сравнивая редакции действующего Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» и проекта Закона, обнаружили, что отсутствуют правовые основания оказания специальных социальных услуг жертвам бытового насилия, а именно статья 5 действующего закона. Следовало наоборот эту норму совершенствовать, так как в статье нет положения о том как жертвы бытового насилия признаются лицами, попавшими в трудную жизненную ситуацию.

Статьями 28 и 29 законопроекта предусмотрены правовые основания и механизм применения превентивной меры ограничению или лишению свободы бытового насильника путем вынесения защитного предписания. Произошли незначительные изменения от действующей нормы, которые нельзя признать позитивными. Во-первых, в части 1 статьи 28 проекта Закона забыли указать право инспектора подразделения ОВД по защите женщин от

насилия самостоятельно выносить защитное предписание. Традиционными функциями инспектора ПЗЖН является не только защита женщин от насилия, но они осуществляют почти все функции ОВД по предупреждению и профилактики бытового насилия. В связи с этим возникает обоснованный вопрос: почему законопроектом лишили инспектора ПЗЖН права выносить защитное предписание.

Во-вторых, пункт 8 статьи 28 гласит, что «Лицо, в отношении которого вынесено защитное предписание, обязано выполнить указанные в нем условия». Этот пункт излишне детализирует поведение бытового насильника, так как пункт 9 этой же статьи поглощает его, так как предусматривает: «Нарушение защитного предписания влечет ответственность, установленную Кодексом РК об административных правонарушениях». Также в предлагаемом пункте 8 неудачно употребили слово «условие», так как защитное предписание предусматривает не условия, а запреты на поведения лица, совершившего бытового насилия или угрозы его совершения.

В-третьих, следует признать положительным, что на основании законопроекта психокоррекционные программы могут применяться к бытовым насильникам, но они должны к ним применяться не только с их согласия, но и в принудительном порядке. Также психокоррекционные программы должны регулироваться не в рамках защитного предписания, а законодательством по оказанию специальных социальных услуг. Защитное предписание направлено на временное разобщение контактов конфликтующих сторон, не на изменение мировоззрения субъектов семейно-бытовых отношений.

По этой же причине пункт 12 статьи 28 законопроекта следует исключить, так как психокоррекционные программы должны существовать вне запретов защитного предписания.

И-наконец, непонятно зачем надо было формулировать новую статью 29 в проекте Закона вне статьи 28? Если сохраняется угроза жертве бытового насилия, уполномоченное должностное лицо ОВД без заявления жертвы бытового насилия может вынести еще одно защитное предписание без всякого продления.

Частью 2 статьи 29 законопроекта предусмотрели не понятно чье право обжаловать процесс продления защитного предписания. Почему в законопроекте предусмотрели такое право только при продлении срока защитного предписания, а не с момента установления защитного предписания? Порядок обжалования мер индивидуальной профилактики предусмотрен пунктом 4 статьи 17 действующего закона «О профилактике бытового насилия» и это право распространяется на все меры профилактики главы 3 и нет смысла в отдельных статьях это право дублировать. Пунктом 4 статьи 26 законопроекта установлено, что решение о применении мер индивидуальной профилактики может быть обжаловано заинтересованными лицами в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. На основании этого обосновано, что статья 29 законопроекта является лишней и ее необходимо исключить полностью.

Статью 31 и 32 проекта Закона следует исключить, так как порядок установления особых требований к поведению правонарушителя и механизм административного задержания предусмотрен вышестоящим по статусу правовым актом, а именно ст.ст. 54, 786-789 КРКоАП. Тем более, что многие положения этих норм законопроекта противоречат статьям КРКоАП. Например, в части 1 статьи 32 законопроекта написано, что административное задержание заключается во временном лишении свободы правонарушителя, а 787 КРКоАП административное задержание заключается во временном ограничении свободы правонарушителя.

В статье 34 законопроекта предложено регулировать вопросы постановки и снятия с профилактического учета ОВД, что уже урегулировано на ведомственном уровне приказом Министра внутренних дел РК от 15 июля 2014 года № 432 «Об утверждении Правил осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на профилактическом учете в органах внутренних дел».

Наряду с этим, ведомственные Правила осуществления профилактического контроля разработаны и действуют в соответствии с подпунктом 25 статьи 11 Закона Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел Республики Казахстан». Тем более, что содержание статьи 34 законопроекта противоречит Закону Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», предусматривая выполнение функций не свойственных ОВД. Например, оказывать содействие в трудоустройстве (п.3 ст.34) должны не ОВД, а органы труда и социальной защиты населения.

Также ОВД исполняют постановления о приводе, которые вынесены только судом или должностными лицами ОВД. Для прохождения медицинской психокоррекционной программы не следует осуществлять привод, бытовой насильник должен являться добровольно. Принудительное прохождение психокоррекционных мероприятий не предусмотрено законопроектом.

В этой связи обоснован вывод, что существование статьи 34 в проекте Закона является лишним, а значить ее следует исключить.

Глава 4 законопроекта предполагает правовое регулирование процесса организации противодействия семейно-бытовому насилию в отношении несовершеннолетних, причем не весь объем этого процесса, а только его особенности.

Эта глава состоит из двух статей, где статья 35 законопроекта предусматривает некоторые элементы помещения несовершеннолетних в организации образования для временного пребывания несовершеннолетних. Содержание статьи сформулировано не точно и возникают обоснованные вопросы:

1) какие организации имеет в виду законодатель? Это ЦАН или предполагается создание каких-то новых организаций?

2) кто имеет право принимать решение о помещении несовершеннолетних в эти организации?

3) каковы сроки пребывания, режим работы, условия содержания и т.п.?

Если в статье 35 речь идет о ЦАН, то статью следует исключить, так как правовые основания деятельности ЦАН изложены в полном объеме в Законе РК от 9 июля 2004 года «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности», а также в приказе соответствующей инструкции.

Название статьи 36 законопроекта почти полностью совпадает с наименованием главы 4, в которой расположена эта статья.

**Таблица 4. Сравнение наименований главы и статьи в этой главе**

<b>Глава 4 законопроекта</b>	<b>Статья 36 законопроекта</b>
Особенности организации противодействия семейно-бытовому насилию в отношении несовершеннолетних	Противодействие семейно-бытовому насилию в отношении несовершеннолетних

Сравнение наименований показывает, что в глава 4 проекта Закона должна состоять только из статей, регулирующих только особенности противодействия семейно-бытовому насилию в отношении несовершеннолетних, поэтому название статьи 36 необходимо изменить. Содержание статьи 36 законопроекта также не лишена недостатков.

Во-первых, п. 1 статьи 36 проекта Закона предусматривает информирование ОВД организациями образования, здравоохранения, труда и социальной защите о фактах семейно-бытового насилия. Эта норма является лишней, так как это уже предусмотрено в законопроекте подпунктом 2 п. 2 ст. 11, подпунктом 5 п. 2 ст. 12 и подпунктом 8 п. 2 статьи 13. Дублирование идентичных норм в одном и том же правовом акте не допускается на основании Закона РК «О правовых актах» от 6 апреля 2016 № 480.

Во-вторых п. 3 статьи 36 законопроекта предусмотрено направление на медицинское освидетельствование или судебно-медицинскую экспертизу несовершеннолетних, пострадавших от семейно-бытового насилия, как будто если несовершеннолетний пострадает вне быта, то это процессуальное действие производить не надо. Здесь же оговорено, что несовершеннолетние жертвы бытового насилия направляются на освидетельствование без согласия родителей и иных законных представителей. Получается так, как будто в настоящее время, избитых несовершеннолетних своими родителями, нельзя направить на судебно-медицинскую экспертизу без согласия этих родителей. Следует учесть, что судебно-медицинская экспертиза может назначаться при физическом и сексуальном бытовом насилии, а при экономическом и физическом это делать не логично.

В-третьих, пункт 4 статьи 36 законопроекта предусматривает меры индивидуальной защиты несовершеннолетних, которые может санкционировать суд при обращении органов опеки и попечительства. Что тут имели в виду разработчики законопроекта можно только гадать.

В-четвертых, п.5 статьи 36 проекта Закона допускают, что лицо, совершившее бытовое насилие в отношении несовершеннолетнего, может быть его представителем, но должно кем-то учитываться. Институт представительства несовершеннолетних регулируется кодифицированным уголовным и административным законодательством и уточнения нижестоящими по статусу нормативно-правовыми актами излишни.

И-наконец, право на обжалование решений государственных органов, изложенное в п.7 является излишним, так как порядок рассмотрения обращений в РК урегулирован Административным процедурно-процессуальным кодексом РК от 29 июня 2020 года.

В соответствии с п.4 части 1 статьи 807 КРКоАП, статьям указанным в этой норме, напрямую в суд возможно обратиться с заявлением о восстановлении нарушенных прав. Но за правонарушения в сфере семейно-бытового насилия нельзя обращаться в суд без составления материала об административном правонарушении. Поэтому зачем предусматривать право обращаться в суд несовершеннолетнему в возрасте от 16 лет, если даже и обращение в суд взрослого лица, пострадавшего от бытового насилия, рассматриваться не будет без предварительного административного расследования?

Под сомнение можно поставить и факт существования в законопроекте статьи 29, предполагающей появление правовых оснований соблюдения принципа конфиденциальности при осуществлении помощи пострадавшим от семейно-бытового насилия. О том, что надо соблюдать конфиденциальность в сфере семейно-бытовых отношений уже указано п.7 статьи 5 проекта Закона. В пункте 3 статьи 29 законопроекта сделана ссылка на Закон РК «О персональных данных и их защите», хотя соблюдение этого принципа регулируется в зависимости от вида помощи жертве бытового насилия.

Например, обеспечение конфиденциальности при оказании медицинской помощи регулируется не Законом РК «О персональных данных и их защите», а вышестоящим по статусу правовым актом, а именно Кодексом РК «О здоровье народа и системе здравоохранения».

Содержание статьи 42 законопроекта не соответствует своему названию «Статистический учет семейно-бытового насилия», так как в статье изложены компетенции КПСиСУ при Генеральной прокуратуре РК. В этой связи содержание статьи следовало разместить в статье 19 проекта Закона, где изложены компетенции органов прокуратуры по предупреждению семейно-бытового насилия. Также мы считаем, что в законе не следует расписывать компетенции структурных подразделений уполномоченных органов. Компетенции КПСиСУ уже утверждены Указом Президента Республики Казахстан от 28 марта 2003 года № 1050 «Об утверждении Положения о КПСиСУ при Генеральной прокуратуре РК».

Как мы уже отмечали, в связи с подготовкой нового Закона РК «О противодействии семейно-бытовому насилию», разработчиками был подготовлен сопутствующий законопроект «О внесении изменений и

дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия семейно-бытовому насилию в Республике Казахстан» (далее – законопроект).

Этим законом предлагаются поправки в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Гражданский процессуальный кодексы, Кодекс Об административных правонарушениях, законы «Об образовании», «Об органах юстиции» и другие (*всего 12 законов*).

Разработчики этого сопутствующего законопроекта, ссылаясь на п.п. 15 и 16 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстан от 2 сентября 2019 года об усилении уголовной ответственности за тяжкие преступления против личности и бытовое насилие, ввели новые квалифицирующие признаки. А именно новый квалифицирующий признак «совершенные в сфере семейно-бытовых отношений» предлагают по следующим составам уголовных правонарушений:

- 1) ст. 106 УК «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью»;
- 2) ст. 107 УК «Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью»;
- 3) ст. 115 УК «Угроза».

Считаем, что действующие меры уголовного наказания по данным статьям являются предельно суровыми и охватываются общими признаками данных уголовных правонарушений. Если отказаться от этих поправок, то изменения и дополнения в подпункт 1) статьи 6 Закона «О фонде компенсации потерпевшим» тоже являются лишними.

Об неоднократных переносах составов правонарушений о побоях и легких телесных повреждениях из КРКоАП в УК РК и обратно, существует много научных публикаций и мнений практических сотрудников ОВД. Частично мы согласны с поправками по ст.ст. 108 и 109 УК РК.

При этом поддерживается предложение разработчиков сопутствующего законопроекта по введению новой меры административно-правового воздействия о прохождении лицом, совершившим административное правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений психокоррекционной программы. Причем такие программы должны реализовываться в отношении бытовых хулиганов в принудительном порядке и за игнорирование решения судьи привлекать к соответствующей юридической ответственности. Правовые основания прохождения мероприятий психокоррекционной программы предложено осуществлять в рамках нового п.2-1 статьи 54 КРКоАП.

Новая норма (п.2-1 ст. 54 КРКоАП) гласит, что при рассмотрении дела об административном правонарушении в сфере семейно-бытовых отношений суд вправе применить меру административно-правового воздействия в виде прохождения обязательной психокоррекционной программы, направленной на изменение агрессивного поведения лица, совершившего административное правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений. Как видим здесь не все ясно:

1) кто ходатайствует и обосновывает для суда необходимость проведения психокоррекционной программы?

2) может ли бытовой насильник добровольно пройти эту программу?

3) кто финансирует эти мероприятия или ее реализуют за счет бытового насильника?

Следует отметить, что в сопутствующем законопроекте нет больше никаких дополнений и изменений в статью 54 КРКоАП. Несмотря на то, что в статье 31 проекта нового Закона РК «О противодействии семейно-бытовому насилию» разработчики предлагают запрещать совместное проживание лица, совершившего бытовое насилие, совместно проживать с потерпевшим и членами его семьи, без учета наличия иного жилища. Возможно это правильно, но если не внести соответствующие изменения и дополнения в статью 54 КРКоАП, то бытового насильника нельзя будет изгнать из дома без наличия у него иного жилья и тем самым разобщить контакты конфликтующих сторон.

Заслуживают внимания дополнения в статью 64 КРКоАП, касающиеся невозможности освобождения правонарушителя от административной ответственности в связи с примирением сторон при совершении им правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений (ст.73 КРКоАП). Сопутствующий законопроект предлагает применять институт примирения конфликтующих сторон только в случаях первого конфликта в порядке медиации или заглаживания бытовым насильником причиненного вреда. Но так как мы не согласны с включением ст.ст. 73-1 и 73-2 КРКоАП в УК РК, то предлагаем часть 1-1 статьи 64 изложить в следующей редакции:

«1-1. Лица, впервые совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 73, 73-1 или 73-2 освобождаются судом от административной ответственности, если они примирились с потерпевшими. В случае повторного совершения указанных правонарушений суд вправе освободить от административной ответственности, если они примирились с потерпевшими, в том числе в порядке медиации, и загладили причиненный вред».

Вызывает также сомнение в необходимости новой статьи 135-1 КРКоАП, предусматривающей административную ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан в области защиты прав ребенка, так как данные деяния охватываются статьей 127-1 КоАП «Несообщение о противоправных деяниях, совершенных несовершеннолетними или в отношении несовершеннолетних». Тем более, что такие поправки следует рассматривать не в сфере предупреждения бытового насилия, а в области защиты прав ребенка.

Предлагаемые изменения и дополнения в статью 461 КРКоАП путем введение новых квалифицирующих признаков не логичны, так как после нарушения защитного предписания не следует опять выносить защитное предписание, а надо принимать более жесткие ограничения на срок не 30 суток, а до 1 года. Повторные ограничения должны устанавливаться путем запретов на поведение, предусмотренные статье 165 УПК РК «Запрет на

приближение» по уголовным бытовым правонарушениям или устанавливать особые требования к поведению правонарушителя за административные правонарушения в соответствии со статьей 54 КРКоАП.

Необходимость принятия новой специализированной нормы в КРКоАП (ст.461-1 КРКоАП), предусматривающей административную ответственность за нарушение установленных требований к поведению правонарушителя, совершенно не обоснована. Во-первых, устанавливают особые требования к поведению правонарушителя судьи и объектом административного правонарушения являются не установленный порядок управления (глава 27 КРКоАП), а институты государственной власти (правосудия) (глава 33 КРКоАП).

Во-вторых, так как такая ответственность уже предусмотрена статьей 669 КРКоАП. По этой же причине лишена смысла поправка в КРКоАП по введению нового состава по статье 669-1 КРКоАП «Неисполнение постановлений суда», которая создает не обоснованную конкуренцию норм со статьей 669 КРКоАП.

Таким образом, мы в рамках совершенствования профилактической функции МПС предлагается уточнить редакции включенных в статью 1 законопроекта понятий, привести их в соответствие с требованиями юридической терминологии и техники, а также обеспечить соответствие действующему законодательству и исключить неоднозначное толкование вводимых определений. Проанализированные проекты требуют серьезной доработки и дальнейшей апробации в деятельности МПС по профилактике бытового насилия.

В целях повышения эффективности юридической ответственности за физическое насилие в семейно-бытовых отношениях, следует строго соблюдать принцип «нулевой терпимости» к бытовой деликтности. Но в первую очередь, должны применяться альтернативные меры штрафу и лишению свободы в административном или уголовно-процессуальном порядке к лицу, допустившему физическое насилие или иной вид бытового насилия. То есть, защитное предписание с установлением особых требований к поведению правонарушителя должны являться мерой административно-правового воздействия и применяться наряду с наложением административного взыскания, так и вместо него при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности.

Процесс по уменьшению уровня бытовой деликтности может быть связан с применением мер, альтернативных аресту и крупным штрафам, предусмотренным для правонарушителей в сфере семейно-бытовых отношений. Меры правовой охраны и защиты жертв бытового насилия должны быть связаны с исключением контакта конфликтующих сторон, которые предусмотрены в защитном предписании, охранных ордерах и т.п. А за нарушение защитного предписания (охранного ордера) применять меры не связанные с лишением свободы. К примеру, такие наказания как исправительные работы, общественные или обязательные работы.

Причем за нарушение краткосрочных (первичных) защитных предписаний следует предусмотреть применение санкций, которые не исключают возможности бытового насильника (агрессора) по содержанию детей и иных членов семьи, зависящих материально от правонарушителя. За нарушение долгосрочных защитных предписаний или за повторное в течение одного года нарушение ограничений, предусмотренных защитными предписаниями, а также совершение повторного факта любого вида насилия необходимо привлекать бытового насильника к уголовной ответственности.

Кроме этого, предлагается внедрить в правоприменительную практику опыт условного наложения административных взысканий за бытовое насилие. Поскольку такого правового института ни когда не существовало в административном праве, то можно только прогнозировать, что это положительно отразится на благополучии семейно-бытовых отношений. Если правонарушителя в сфере быта, совершившего проступок впервые, участковый инспектор полиции подвергнет административному взысканию в виде штрафа условно, и разъяснит ему, что за повторный тождественный проступок он будет подвергнут административному аресту и поставлен на профилактический учет, то это повлечет ряд положительных последствий:

1) заметно упростит административный процесс (оптимизирует делопроизводство по сбору административного дела, уменьшит нагрузку на специализированные административные суды);

2) увеличит оперативность разбирательства по проступкам в сфере быта;

3) не скажется на отрицательном балансе бюджета семьи, если члену семьи придется реально выплачивать штраф;

4) повысит профилактическую составляющую;

5) повысит юрисдикционный статус участкового инспектора полиции (особенно сельской местности), который, учитывая раскаяние правонарушителя, применит к нему взыскание условно.

Решение обозначенных проблем по снижению уровня бытовой деликтности административно-правовыми средствами позволит создать в эффективный процессуальный механизм защиты прав и законных интересов граждан, пострадавших от бытового насилия. Реализация такого механизма позволит констатировать воплощение в жизнь демократических принципов существования государства. Создание современной системы предупреждения и профилактики семейно-бытового насилия позволит реализовать основные обязательства по эффективному соблюдению прав женщин и достижению гендерного равенства.

### 3. ОСОБЕННОСТИ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И НРАВСТВЕННОСТЬ, МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СЛУЖБОЙ

#### 3.1 Особенности профилактической деятельности местной полицейской службы в сфере охраны общественного порядка

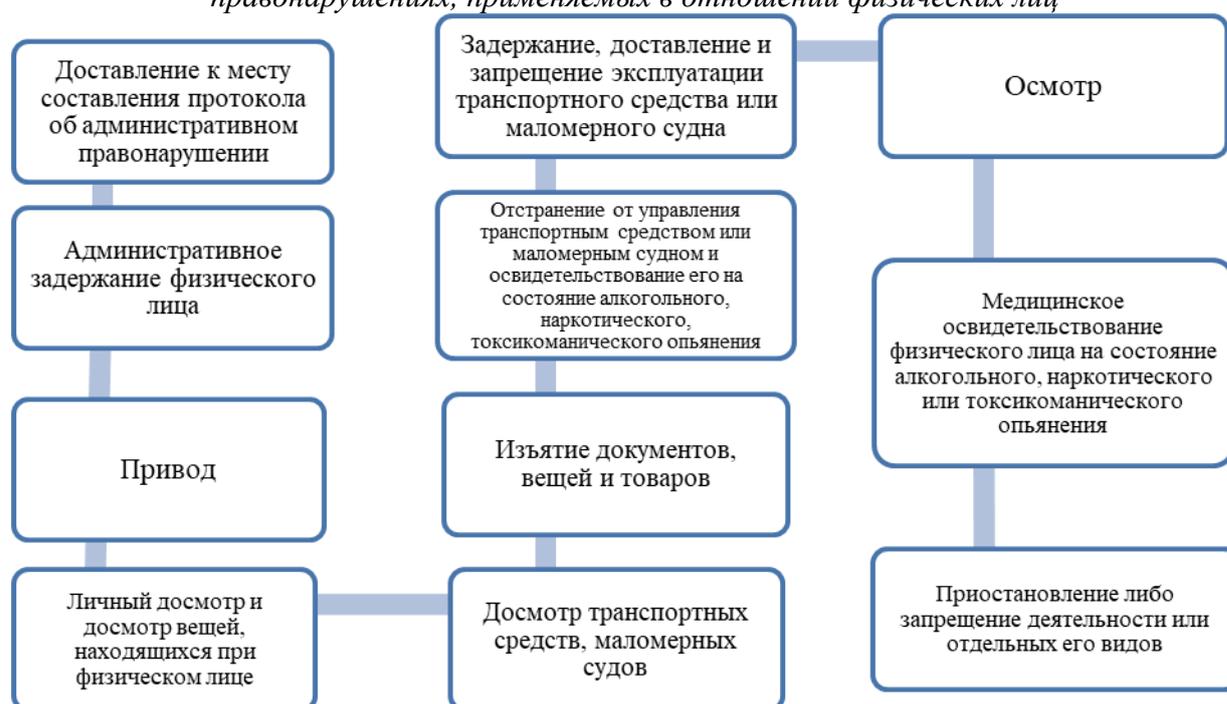
Существенное значение в сфере предупреждения и профилактики административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и нравственность, имеют меры административно-процессуального обеспечения, применяемые местной полицейской службой.

При этом, В.Н. Тарарян, И.А. Омаров в своих трудах обосновывали положение о том, что «...меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не имеют самостоятельного юридического значения, так как поглощаются видами административных взысканий, что говорит об их обслуживающей функции».

Однако правоприменительная практика подтверждает наши доводы о том, что указанные в ст.785 КРКоАП меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются не только с целью непосредственного пресечения административных правонарушений, но и для привлечения правонарушителей к ответственности, что является важным условием в рамках реализации материальных норм права и способствует определенному профилактическому воздействию.

Итак, проанализируем ряд мер, наиболее часто применяемых сотрудниками МПС. Полный же перечень мер приведен в таблице 2 (См. Таблица 2).

Таблица 2 – Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых в отношении физических лиц



В кодифицированном законодательстве предусмотрен ряд процессуальных мер, которые имеют право применять сотрудники МПС с целью пресечения административных правонарушений, предотвращения непосредственной угрозы жизни и здоровью людей. Однако, несмотря на достаточно обширное толкование данных мер (Гл.40 КРКоАП), в правоприменительной практике присутствуют пробелы, позволяющие должностным лицам по-разному толковать те или иные материальные нормы.

С учетом этого проанализируем такую меру обеспечения производства как доставление. В соответствии со ст.786 КРКоАП доставление представляет собой принудительное препровождение физического лица, представителя юридического лица, в случаях, предусмотренных законом, также и транспортного средства, орудий совершения правонарушения в целях пресечения правонарушения, установления личности правонарушителя, а также составления протокола об административном правонарушении либо вынесения защитного предписания в случае невозможности составить их на месте обнаружения административного правонарушения.

Для начала обратимся к определению термина «принудительное». Не вполне ясно, что же следует понимать под данным термином. В случае, если человек следует за полицейским в отдел полиции, добровольно исполняет все его требования, получается это не будет являться доставлением? Однако добровольное следование при доставлении осуществляется под угрозой возможного принуждения. Получается, что в данном случае добровольность является вынужденной.

Считаем, что определение понятия «доставление», указанное в ч.1 ст.786 КРКоАП является, по-нашему мнению неполным, так как в нем не указаны возможные последствия доставления. Предлагаем дополнить определение и указать, что за неисполнение доставления возможно применение такой меры, как административное задержание или иные процессуальные меры.

Сложности в применении данной меры обеспечения производства заключаются также в транспортировке, отсутствии транспортных средств для доставления, в особенности в сельских регионах, а также отсутствие в некоторых ОП специальных помещений для содержания лиц, подвергнутых доставлению за совершение административных правонарушений.

Анализ практического применения данной меры позволяет сформулировать вывод о том, что в деятельности сотрудников МПС сложилась определенная практика для определения времени доставления, три часа, хотя действующее законодательство вообще не предусматривает ограничение данной меры по времени. Считаем, что в ч.3 ст.786 КРКоАП следует закрепить конкретные сроки начала и окончания доставления, что по нашему мнению, будет способствовать исключению фактов превышения

служебных полномочий со стороны сотрудников полиции и в тоже время, соблюдению прав лиц, доставляемых в территориальные ОП.

Таким образом, при применении данной меры обеспечения производства возникает ряд проблем, требующих своего разрешения для исключения ошибок в правоприменительной практике сотрудников МПС.

Существенное значение в профилактике административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и нравственность, имеет и такая мера обеспечения производства, как административное задержание. Среди ученых-административистов отсутствует единое мнение по поводу определения сущности «административного задержания».

К примеру, Таранов А.А. полагал, что под административным задержанием следует понимать «...принудительное кратковременное ограничение свободы действий и передвижений граждан, совершивших административное правонарушение в целях установления личности правонарушителя, составления протокола об административном правонарушении, доставления нарушителя в ОВД и привлечения его к административной ответственности».

Х.Ю. Ибрагимова в своих трудах определяла административное задержание, как «...кратковременное ограничение свободы правонарушителя, связанное с принудительным его содержанием в течение установленного законом срока в специальных помещениях органов внутренних дел с целью пресечения административного правонарушения, составления протокола, а также обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановления по делам об административных правонарушениях».

Анализируя нормы КРКоАП, раскрывающие сущность административного задержания, мы пришли к выводу, что в законодательстве отсутствуют четкие формулировки, позволяющие определить механизм применения данной меры, на основании чего некоторые действия сотрудников МПС остаются не регламентированы законом, что вызывает затруднение не только у них, но и способствует дополнительным вопросам среди граждан.

В ст.787 КРКоАП определены обстоятельства применения данной меры обеспечения производства. Однако, в ч.1 анализируемой статьи не указан конкретный перечень правонарушений, за которые сотрудники ОВД могут задержать правонарушителя, что позволяет широко толковать данную норму.

Приведем пример из практической деятельности. Прибывший по вызову жильцов общежития УИП пресек хулиганские действия гражданина В., потребовав от него прекращения противоправных деяний. Личность правонарушителя была установлена на месте, а его хулиганские действия подтверждались показаниями свидетелей, в связи с чем, УИП составил протокол об административном правонарушении по факту мелкого хулиганства и предупредил гражданина В. о том, что по факту совершения правонарушения он будет вызван в УПП. После ухода УИП гражданин В.

продолжил осуществлять хулиганские действия в отношении жильцов данного общежития. УИП был вынужден применить такую меру пресечения, как административное задержание, вследствие чего продолжение противоправного поведения стало невозможным. В указанном случае применение данной меры преследовало цель именно пресечь, прекратить правонарушение, в том время как личность правонарушителя была известна, протокол был составлен на месте.

Рассмотрим другой пример. Прибывший по вызову граждан наряд полиции осуществил административное задержание гражданина С., который оскорблял и приставал к пассажирам общественного транспорта. Правонарушителя удерживали граждане, при этом он сам вел себя спокойно и агрессию в адрес окружающих не выражал. При разбирательстве было установлено, что документов, удостоверяющих личность, у него с собой не было, какие-либо дополнительные сведения о себе нарушитель не сообщил стражам порядка. В связи с чем, было принято решение о применении такой меры обеспечения производства, как административное задержание. В данном примере, целью применения административного задержания явилось не пресечение правонарушения, а установление личности правонарушителя, степень его вины и составление протокола об административном правонарушении.

В конечном счете, указанные цели и в первом примере и во втором крайне важны для обеспечения качественного административно-процессуального производства.

Еще одной проблемой при применении данной меры обеспечения производства является раздельное содержание лиц (женщин и мужчин, несовершеннолетних от взрослых и т.д.). Обозначенная нами проблема имеет организационный характер и для ее разрешения есть несколько вариантов:

а) переоборудовать свободные кабинеты территориальных ОП, что представляется крайне сложным, так как таковые кабинеты практически отсутствуют;

б) необходимо привлечь местные исполнительные органы, которые обязаны содействовать в организации деятельности МПС, в том числе путем выделения специальных помещений для административно-арестованных.

В действующем кодифицированном законодательстве отсутствуют нормы о недопустимости задержания несовершеннолетних, не достигших 16-летнего возраста, беременных женщин, инвалидов 1 и 2 групп, то есть тех лиц, в отношении которых в соответствии с ч.2 ст.50 КРКоАП установлен запрет применения административного ареста. Считаем, что указанные категории представляют собой социально-уязвимый слой населения, которые в силу своих физиологических либо же психических недостатков не могут в полной мере реализовать предоставленные им права и исполнять возложенные на них обязанности. В этой связи, считаем, что в ст.788 КРКоАП необходимо закрепить данное положение и запретить применять такую меру обеспечения производства в отношении указанных лиц.

Анализируя такую меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как привод (ст.790 КРКоАП), следует отметить, что анализируемая нами статья не раскрывает данное понятие, что способствует допущению ошибок со стороны уполномоченных должностных лиц. Не совсем ясно, как сотруднику полиции следует отличать привод от доставления, ведь и первая, и вторая мера происходит в результате принудительного препровождения физического лица. В ст.790 КРКоАП также не указано основание для применения данной меры обеспечения, не раскрыт порядок ее применения, что служит совершению различного рода нарушений со стороны уполномоченных должностных лиц. Именно поэтому, с целью недопущения нарушений законности при осуществлении привода, соблюдения прав и свобод граждан, считаем целесообразным раскрыть понятие привода в ч.1 ст.790 КРКоАП и определить порядок его производства. Кроме того, предусмотреть какие меры вправе применить сотрудник полиции в случаях, когда лицо, подвергаемое приводу, оказывает сопротивление при его применении либо же вообще отказывается от того, чтобы в отношении него осуществляли привод.

Раскрывая такую меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как досмотр транспортных средств, маломерных судов (ст.792 КРКоАП) необходимо отметить, что указанная мера производится в присутствии владельца транспортного средства либо его представителя, или лица, управляющего транспортным средством на законном основании. В соответствии с ч.4 указанной статьи досмотр может быть произведен и в отсутствие указанных лиц «...в случаях, не терпящих отлагательства». При этом законодатель не раскрыл, какие же случаи относятся к таковым, что опять же предоставляет широкие возможности для толкования данной нормы. Поэтому, мы предлагаем внести примечание в данную статью и раскрыть понятие «случаев, не терпящих отлагательства».

Таким образом, проанализировав часть мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, мы пришли к выводу о том, что законодательство в данной сфере нуждается в совершенствовании. В недостаточной степени регламентированы правила осуществления данных мер, порядок их применения, отсутствуют дефиниции определенных мер, что создает дополнительные возможности для широкого толкования данных мер не только со стороны сотрудников полиции, но и граждан.

В практической деятельности встречаются случаи, когда полицейские при выявлении административных правонарушений, в том числе и посягающих на общественный порядок и нравственность, подходят к гражданам, не представляются, разговаривают на повышенных тонах, требуют проследовать с ними в отдел полиции, участковый пункт полиции. В рамках исполнения служебных обязанностей применяют не только шаблонный метод работы, но и показывают слабый уровень знаний по нормам действующего законодательства, при квалификации правонарушения. Безусловно, изложенные факты накладывают негативный

отпечаток на эффективность деятельности всех сотрудников органов внутренних дел.

Вопросы применения сотрудниками МПС мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении требуют дальнейшего совершенствования их теоретических знаний, изучения правовых актов, в особенности тех, которые касаются соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В данном контексте мы солидарны с мнением Укина С.К., который утверждал, что «...немаловажным фактором по защите прав, свобод и законных интересов граждан является законодательное сокращение дискреционных полномочий должностных лиц, действующих по своему усмотрению. На законодательном уровне необходимо четкое, исчерпывающее закрепление полномочий работников правоохранительных органов...».

Обобщив вышеизложенное, следует отметить, что разработка кодифицированной правовой базы, отвечающей реалиям сегодняшнего дня и отражающей потребности защиты общественных отношений от противоправных действий, обеспечения соответствия принятых актов закрепленным стандартам, поддержание режима законности в практической деятельности по применению данных мер будет выступать эффективным условием для деятельности всех подразделений ОВД. Только при оптимальном условии и соблюдении изложенных выше составляющих, проблемы обеспечения и применения мер обеспечения производства будут сведены к минимуму.

Подводя итог, отметим, что меры административного принуждения, в том числе и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях имеют профилактическую направленность и выступают как средство предупреждения и пресечения правонарушений, посягающих на общественный порядок и нравственность.

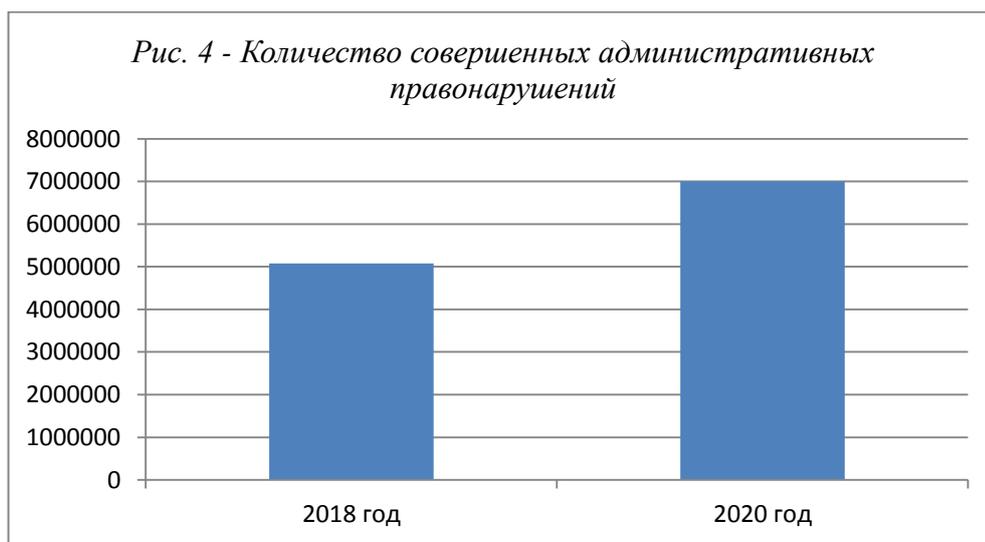
С учетом этого, под мерами административного пресечения понимаются юридические средства и способы принудительного воздействия, имеющие целью оперативное пресечение противоправных действий путем прямого вмешательства должностного лица, обладающего специальными полномочиями, в деятельность правонарушителя для привлечения его к административной ответственности.

Разработка современной правовой базы, ориентированной на защиту общественных отношений от противоправных посягательств, обеспечение актов применения мер административного пресечения нормативным стандартам, поддержание режима законности в практике применения административных мер, позволит решить существующие проблемы в механизме применения данных мер сотрудниками МПС и оказать действенную помощь в разработке методических, практических рекомендаций по их эффективному применению.

### 3.2 Совершенствование деятельности местной полицейской службы по профилактике правонарушений, посягающих на общественный порядок и нравственность.

14 декабря 2012 года Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в своем Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050: Новый политический курс состоявшегося государства» указал на необходимость соблюдения обществом и государственными органами принципа «нулевой терпимости» даже к незначительным правонарушениям.

Обозначенное Главой государства направление деятельности вполне актуально и обоснованно, поскольку в Республике Казахстан ежегодно совершается огромное количество административных правонарушений. К примеру, в если в 2018 году было зафиксировано около 5 077 564 правонарушений, то уже в 2020 году количество административных правонарушений возросло до 7 000 000 (см. Рис.4). Из приведенных статистических данных прослеживается существенный рост количества совершаемых в Казахстане административных правонарушений за последние годы.



Необходимо отметить, что предупреждение даже самых незначительных нарушений общественного порядка в большинстве случаев может обеспечить защиту прав и законных интересов граждан от противоправных посягательств, влекущих причинение им значительного ущерба: физического, материального и морального. Подобные случаи касаются совершения практически всех административных правонарушений, которые без должной профилактики очень часто способствуют совершению уголовных правонарушений, посягающих на общественный порядок.

Одним из подобных примеров могут служить события, произошедшие в декабре 2011 года в городе Жанаозене, когда, на первый взгляд, незначительные противоправные деяния в виде мелких хулиганств и других административных правонарушений переросли в групповые нарушения

общественного порядка и массовые беспорядки, повлекшие в дальнейшем причинение значительного ущерба интересам общества и государства. В итоге подразделениям ОВД удалось восстановить общественный порядок только в условиях двадцатидневного режима чрезвычайного положения. В сложившейся ситуации вопросы предупреждения даже самых незначительных нарушений общественного порядка приобретают особую значимость, в связи с чем, различными государственными органами, в том числе и правоохранительными, уделяется большое внимание обеспечению принципа «нулевой терпимости» при осуществлении своих полномочий.

Рассмотрим, каковы же полномочия сотрудников ОВД при выявлении фактов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и нравственность.

УИП при обходе административного участка, при выявлении фактов нарушений общественного порядка обязаны пресекать противоправные действия лиц, задерживать и доставлять их в УПП, если разбирательство на месте совершения правонарушения и принятые меры в отношении них окажутся явно недостаточными.

Кроме того, с целью соблюдения и поддержания общественного порядка на закрепленной территории, УИП следует проводить работу по предупреждению различных фактов правонарушений, в особенности тех, которые совершаются в общественных местах. Следует принимать неукоснительные меры в отношении лиц, нарушающих не только установленные законодательством нормы, но также и морально-этические нормы, закрепленные правила общежития, так как от своевременного предупреждения и пресечения указанных деяний зависит уровень правонарушений в будущем. Именно поэтому сотрудникам ОВД следует воздействовать на данные явления решительным образом, не только привлекая виновных лиц к ответственности, но и проводить профилактические беседы, разъяснительную работу, пытаться убедить их встать на путь соблюдения законности и правопорядка в обществе.

Для решения обозначенных нами задач сотрудники ОВД обладают значительным арсеналом средств убеждения и принуждения, которые могут быть реализованы в различных формах. Кроме того, сотрудники ОВД, участвующие в профилактике административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и нравственность должны обладать высокой профессиональной подготовкой, быть дисциплинированными, бдительными, решительно и смело выполнять возложенные на них обязанности, воспитывать в себе высокие моральные качества и стойко переносить трудности, возникающие при исполнении служебных обязанностей. В обращении с гражданами сотрудникам полиции рекомендуется быть внимательными, тактичными, вежливыми, что будет способствовать установлению тесного контакта с населением, позволит расположить к себе граждан.

Для предупреждения совершения правонарушений со стороны поднадзорных и подучетных лиц, сотрудники ОВД должны осуществлять

постоянное наблюдение за поведением указанных лиц, проводить с ними индивидуально-профилактическую работу, пытаться решить их проблемы (социально-бытовые, материальные, к примеру, устроить на работу). Сотрудники ОВД обязаны контролировать поведение профилактируемых и поднадзорных лиц, осуществлять контроль за соблюдением указанными лицами установленных в отношении них ограничений, а также принимать меры воздействия, в случае допущения нарушений с их стороны.

В сфере борьбы с правонарушениями, посягающими на общественный порядок и нравственность, на сотрудников полиции возложена миссия по надежному и эффективному обеспечению общественного порядка, при строгом обеспечении охраняемых прав и законных интересов граждан. Своевременное, быстрое, полное выявление и раскрытие административных правонарушений в указанной сфере, а также установление и устранение причин и условий, способствующих их совершению, будет безусловно иметь положительный эффект в сфере профилактики данных видов правонарушений.

Распространенность, специфичность причин и условий, мотивов и целей совершения административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и нравственность, обуславливает преимущественное использование административных форм и методов борьбы с ними, применения мер административного и общественного воздействия, которые выступают важным профилактическим средством.

К тактическим методам, приемам и способам борьбы с правонарушениями, посягающими на общественный порядок и нравственность, можно отнести следующие:

- наблюдение за выполнением гражданами установленных правил поведения;
- организация патрулирования в местах вероятного совершения анализируемых нами правонарушений (притоны, заброшенные строения, места массового скопления людей и т.д.);
- предъявление требований о прекращении противоправных деяний;
- пресечение фактов распития алкогольных напитков, употребления табачных изделий вне установленных для этого мест;
- обнаружение лиц, допускающих установленные законом нарушения в области реализации алкогольной, табачной продукции и привлечение виновных лиц к ответственности.

Разрабатывая планы дислокации и сосредоточения сил и средств, задействованных в охране общественного порядка, необходимо учитывать не только данные о совершенных правонарушениях, но и сведения, касающиеся предстоящих социально-экономических изменений, к примеру, открытие зон отдыха, проведение культурно-массовых мероприятий, появление новостроек и т.д. При этом, определяя посты и маршруты патрулирования, следует учитывать и такие факторы, как география и место совершения

административных правонарушений, проведение массовых гуляний, спортивных соревнований и др.

Одной из форм усиления борьбы с данными противоправными деяниями является привлечение к охране общественного порядка гражданского общества. Укрепление и развитие партнерских отношений взаимодействия полиции с институтами гражданского общества на сегодняшний день рассматривается в качестве одного из важных направлений во многих странах мира, так как миссия полицейских заключается не только в защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, но и в установлении доверия граждан к государственным органам, вовлеченность их в сферу обеспечения безопасности и общественного порядка.

Однако, анализ состояния взаимодействия органов внутренних дел с общественностью позволил сделать вывод о том, что работу в данном направлении необходимо развивать и совершенствовать, используя современные формы и методы работы. В настоящее время, в данной сфере имеются следующие проблемы:

1. Отсутствие четкого и эффективного взаимодействия между УИП, общественными помощниками полиции, СМИ, волонтерами, КСК, консьержами, студенческими молодежными движениями, коллективами, общественными организациями правоохранительной направленности.

В связи с этим, необходимо проработать вопрос об утверждении Концепции взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, основной задачей которой должно стать развитие взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, реализуемое путем совершенствования нормативно-правового регулирования, усиления обратной связи между населением и полицией, разработки и реализации комплекса информационно-пропагандистских мер, направленных на преодоление правового нигилизма и повышения правовой культуры общества.

2. Отсутствие активной гражданской позиции граждан к участию в мероприятиях по охране общественного порядка и профилактике правонарушений.

Необходимо популяризовать данный вид общественно-полезной деятельности путем улучшения социального и материального статуса лиц, принимающих участие в охране правопорядка.

По нашему мнению, следует повысить материальное стимулирование лиц, принимающих участие в охране общественного порядка и профилактике правонарушений.

Резюмируя изложенное, отметим, что оптимальной моделью взаимодействия полиции и институтов гражданского общества должна стать модель партнерского взаимодействия, что предполагает максимальное повышение уровня вовлеченности общества в процесс обеспечения общественной безопасности и профилактику правонарушений. Полиции следует изменить сознание и понимание граждан и сделать так, чтобы общество активно и эффективно взаимодействовало с органами внутренних

дел, что будет способствовать результативному проведению государственной политики и эффективной реализации правоохранительной функции государства.

Важнейшей формой борьбы с административными правонарушениями, посягающими на общественный порядок и нравственность, является проведение профилактических мероприятий. При этом общие профилактические мероприятия должны быть нацелены на выявление, устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений. А вот индивидуальные меры профилактического воздействия следует применять уже индивидуально, в отношении конкретного субъекта, нарушившего закон или от которого можно ожидать совершение правонарушения в будущем.

Все изложенные выше обстоятельства указывают на значимость такого направления деятельности МПС, как предупреждение административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, и как следствие этого – обеспечение принципа «нулевой терпимости» к правонарушениям в казахстанском обществе.

Стоит отметить, что в настоящее время указанная сфера деятельности МПС осложнена рядом отдельных проблем, негативно влияющих на эффективность профилактики рассматриваемого вида правонарушений. Самой значимой из этих проблем является правовой нигилизм большинства граждан, легкомысленно относящихся к мелким нарушениям общественного порядка и не осознающих общественную опасность их последствий.

Кроме этого, многие граждане зачастую негативно воспринимают профилактическую деятельность полиции в данной сфере, расценивая это как своего рода притязания и произвол, не желая при этом оказывать содействие сотрудникам ОВД в охране общественного порядка. Об этом свидетельствует содержание большого количества видеороликов, снятых на сотовые телефоны и размещенных в сети Интернет в период действия в Казахстане режима чрезвычайного положения в связи с пандемией коронавируса. Авторы данных роликов пытаются демонстрировать знание своих гражданских прав, проявляя неуважение к представителям власти, но при этом нарушают свои гражданские обязанности в части соблюдения требований режима чрезвычайного положения и выполнения законных требований сотрудников полиции.

Вторая проблема касается недостаточной оснащенности населенных пунктов, в особенности, мелких городов и районов системами видеонаблюдения улиц и других общественных мест, что в ряде случаев облегчает совершение административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, а также способствует избежанию ответственности правонарушителями. Наряду с этим, снижается оперативное реагирование нарядами комплексных сил полиции на совершаемые правонарушения и исключается возможность осуществления разбирательства «по горячим следам».

Третья проблема заключается в недостаточном оснащении Центров оперативного управления отдельных мелких городов аппаратно-программными комплексами, использование которых обеспечивает слаженность действий оперативного дежурного и сотрудников комплексных сил полиции по реагированию на различные нарушения общественного порядка.

Также хотелось бы уделить внимание проблеме, связанной с недостаточной оснащенностью сотрудников МПС видеорегистраторами, видеожетонами, планшетами, а также их автотранспорта терминалами оплаты штрафов и бортовыми компьютерами, особенно в сельской местности. Использование указанных технических средств позволяет осуществлять производство по делу в краткие сроки, а также облегчает процедуру доказывания вины правонарушителя в совершении правонарушения. В частности, применение видеожетонов обеспечивает фиксацию противоправных действий правонарушителя с возможностью использования в дальнейшем видеозаписи в качестве доказательства по делу об административном правонарушении, а также проверки законности действий сотрудника полиции и исключения тем самым в отношении него фактов клеветы со стороны правонарушителя.

Таким образом, нами были рассмотрены наиболее значимые проблемы деятельности сотрудников МПС по предупреждению административных правонарушений, посягающих на общественный порядок. Решение данных проблем возможно путем повышения правовой грамотности населения и пропаганды среди них правопослушного поведения, а также улучшения технической оснащенности сотрудников МПС и ЦОУ отдельных городов. Предлагаемые меры будут способствовать повышению эффективности деятельности полиции по предупреждению вышеуказанных правонарушений и обеспечению общественного порядка на должном уровне.

## **4. ОСОБЕННОСТИ ПРОФИЛАКТИКИ РЕЦИДИВНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ МЕСТНОЙ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СЛУЖБОЙ**

### **4.1 Особенности профилактики рецидивной преступности местной полицейской службой**

Актуальность изучения специфики деятельности МПС по предупреждению рецидивной преступности мер индивидуальной профилактики правонарушений не вызывает сомнений и обусловлена несколькими факторами. Во-первых, необходимость рассмотрения данного вопроса обусловлена появлением нового комплекса профилактических мероприятий, направленных на выявление, ограничение, устранение факторов правонарушений, отнесенных к юрисдикции МПС.

Во-вторых, эта работа стала главным приоритетом в связи с принятием ряда программных документов последних лет. В-третьих, на рассмотрении в Парламенте РК находится ряд законопроектов, касающихся сферы профилактики правонарушений, которые свидетельствуют о том, что современное состояние индивидуальной профилактической деятельности МПС в отношении ранее судимых лиц не является окончательным вариантом.

Необходимо отметить, что основным субъектом профилактики рецидивной преступности в системе МПС является служба участковых инспекторов полиции. Правовыми основаниями применения участковыми инспекторами полиции мер индивидуальной профилактики правонарушений следует считать п.4 статьи 6 Закона Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел Республики Казахстан». Эта норма гласит, что кроме индивидуальной профилактики правонарушений ОВД имеют право применять общие и специальные меры профилактики правонарушений.

Рост количества административных и уголовных правонарушений в отдельных сферах общественных отношений свидетельствует о том, что система мер индивидуальной профилактики правонарушений, применяемых УИП, продолжает оставаться неэффективной. Не принесли ожидаемых результатов и отдельные попытки полиции взять под контроль криминальную ситуацию в стране, связанную с нейтрализацией причин и условий преступности. Со временем мероприятия в рамках индивидуальной профилактики, направленные на предупреждение любой деликтности в сфере юрисдикционной деятельности УИП, трансформируются из традиционных в консервативные и не дают положительных результатов. Практика требует проведения новых соответствующих исследований, ее запросы обусловлены с необходимостью повышения эффективности предупреждения административных и уголовных правонарушений.

Правовая регламентация применения мер индивидуальной профилактики, которые могут применять в своей деятельности УИП, утверждена главой 3 Закона РК «О профилактике правонарушений». В

соответствии со статьей 23 этого закона мерами индивидуальной профилактики правонарушений являются:

- 1) профилактическая беседа;
- 2) защитное предписание;
- 3) представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений;
- 4) принудительные меры медицинского характера;
- 5) установление особых требований к поведению правонарушителя;
- 6) профилактический учет и контроль;
- 7) административное взыскание;
- 8) лишение либо ограничение родительских прав, отмена усыновления (удочерения) ребенка, освобождение и отстранение опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей, досрочное расторжение договора о передаче ребенка на воспитание патронатному воспитателю;
- 9) меры, принимаемые по приговору суда;
- 10) установление административного надзора;
- 11) превентивное ограничение свободы передвижения.

Несмотря на то, что вышеперечисленные меры индивидуальной профилактики правонарушений рассчитаны для их применения в деятельности всех субъектов профилактики правонарушений, они все могут применяться УИП. Например, чтобы судья применил меры индивидуальной профилактики правонарушений, предусмотренные пунктами 5, 7-11, УИП должны собрать соответствующий материал и только после вынесения судебного решения осуществлять профилактический контроль.

Наряду с Законом РК от 29 апреля 2010 года «О профилактике правонарушений» индивидуальная профилактика правонарушений урегулирована иными законами РК:

- 1) О профилактике бытового насилия. Закон РК от 4 декабря 2009 года № 214;
- 2) О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждение детской безнадзорности и беспризорности. Закон РК от 9 июля 2004 года № 591;
- 3) Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 года № 28-І.

Закон РК «О профилактике правонарушений» по смыслу является основным законом по отношению к законам, предусматривающим профилактику бытовых правонарушений и среди несовершеннолетних, которые должны применяться только с учетом особенностей, предусмотренных этими законами.

Основания применения мер индивидуальной профилактики во всех перечисленных законах совпадают. Механизм реализации деятельности по постановке на профилактический учет и осуществления предупредительных мер реализован ведомственными приказами МВД РК.

Прежде чем анализировать меры индивидуальной профилактики правонарушений, применяемых УИП, следует учесть, что меры

индивидуальной профилактики возможно применять без официальной регистрации в ЕРДР или ЕРАП, если существует достаточная и достоверная информация о наличии оснований постановления на профилактический учет.

*Таблица № 5. Правовые основания применения мер индивидуальной профилактики УИП*

<p><b>«О профилактике правонарушений».</b> Закон РК от 29 апреля 2010 года № 271</p>	<p><b>«О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности».</b> Закон РК от 9 июля 2004 года № 591</p>	<p><b>«О профилактике бытового насилия».</b> Закон РК от 4 декабря 2009 года №214</p>
<p><b>Статья 24</b></p>	<p><b>Статья 19-2.</b></p>	<p><b>Статья 18</b></p>
<p>Основания для принятия мер индивидуальной профилактики правонарушений</p>	<p>Основания для принятия мер индивидуальной профилактики правонарушений, безнадзорности и беспризорности среди несовершеннолетних</p>	<p>Основания для принятия мер индивидуальной профилактики бытового насилия</p>

Сравнительный анализ оснований применения мер индивидуальной профилактики показал, что эти меры не имеют принципиальных отличий, и вполне возможно полностью оставить редакцию исследуемых статей в основном законе «О профилактике правонарушений», влияние которого распространяется на все сферы общественных отношений, требующие применения мер индивидуальной профилактики для предупреждения и профилактики любых деликтных проявлений. То есть статьи 19-2 и 18, приведенные в таблице № 5 можно исключить из соответствующих вышеупомянутых специализированных законов.

Следует отметить, что непосредственное обнаружение УИП факта совершения либо попытки совершения правонарушения является основанием для применения мер индивидуальной профилактики. Но, по сути дела, исходя из перечня мер профилактики, их применение осуществляют УИП и иные должностные лица ОВД. А вот основанием должно являться непосредственное обнаружение, либо попытка совершения правонарушения не только любым субъектом профилактики правонарушений, но и всеми законопослушными гражданами РК. Этому также требует принцип «нулевой терпимости» ко всем правонарушениям, предусмотренный многими программными документами.

Например, в ч.2 статьи 19 Закона РК «О профилактике правонарушений» прямо регламентировано, что «Субъекты профилактики правонарушений обязаны незамедлительно информировать государственные органы о ставших им известными фактах готовящихся или совершенных правонарушений, отнесенных к компетенции этих органов». Аналогичные требования содержатся и специализированных законах. Так в п.5 ч.1 статьи

15 Закона РК «О профилактике бытового насилия» предусмотрено, что организации по оказанию помощи, несмотря на принцип конфиденциальности, должны информировать ОВД о фактах бытового насилия или об угрозе их совершения.

Понятие мер индивидуальной профилактики в сравниваемых законах имеет ряд отличий.

*Таблица № 6. Сравнение понятий индивидуальной профилактики правонарушений.*

«О профилактике правонарушений». Закон РК от 29 апреля 2010 года № 271	«О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности». Закон РК от 9 июля 2004 года № 591	«О профилактике бытового насилия». Закон РК от 4 декабря 2009 года № 214
Статья 23	Статья 19-1	Статья 17
Меры индивидуальной профилактики правонарушений применяются для систематического целенаправленного воздействия на правосознание и поведение лица либо ограниченного круга лиц в целях предупреждения совершения правонарушений с их стороны, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению	Меры индивидуальной профилактики правонарушений, безнадзорности и беспризорности среди несовершеннолетних применяются для систематического целенаправленного воздействия на правосознание и поведение несовершеннолетних в целях предупреждения совершения новых правонарушений с их стороны, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению.	Меры индивидуальной профилактики бытового насилия применяются для систематического целенаправленного воздействия на правосознание и поведение лица, совершившего бытовое насилие, в целях предупреждения совершения новых правонарушений с его стороны и обеспечения безопасности потерпевшего

Таким образом, между определениями в разных законах имеются различия. При этом неясно, почему в рамках профилактики бытового насилия невозможно воздействие на правосознание и поведение ограниченного круга лиц, а только на поведение одного лица. Кроме того, формулировка «устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений» также отсутствует в мерах индивидуальной профилактики бытового насилия, в отличие от общего определения, данного в Законе РК от 29 апреля 2010 года «О профилактике правонарушений». Тогда как при определении термина «профилактика бытового насилия» в подпункте 4 статьи 1 Закона указано не только устранение, но и выявление причин и условий совершения правонарушений.

**Профилактическая беседа.** По мнению большинства сотрудников службы участковых инспекторов полиции, профилактическая беседа, как мера индивидуальной профилактики правонарушений в отдельно взятом виде не эффективна, так как в большинстве случаев после применения данной меры профилактики, лицо вновь совершает правонарушение. Но по нашему мнению это происходит от неумелого порядка и качества содержания профилактической беседы. То есть, несмотря на то, что эта мера индивидуальной профилактики проводится часто, далеко не все участковые инспектора владеют методикой ее проведения.

Ж.С. Мырзабеков в своей работе отмечает, что еще нередки случаи, когда УИП в ходе профилактической беседы допускают некорректные выражения, грубость, бестактность, неуместные угрозы наказанием. Поэтому неудивительно то, что профилактическая беседа с участковым инспектором ими воспринимается не как беседа, а скорее, как допрос.

Впервые правовая регламентация профилактической беседы на законодательном уровне появилась совсем недавно на основании Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года «О профилактике бытового насилия», то есть раньше основного Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений», который был подписан Президентом РК только 29 апреля 2010 года. Одновременно с понятием профилактической беседы, изложенным в статье 25 Закона РК «О профилактике правонарушений», появилось это же понятие в Законе РК от 9 июля 2004 года №591, регулирующего индивидуальную профилактику правонарушений среди несовершеннолетних. Сравнение всех этих понятий показывает, что содержание норм этих законов, регулирующих порядок проведения профилактической беседы, не имеет принципиальных отличий, поэтому нет необходимости во всех законах дублировать одну и ту же правовую норму.

То есть, статьи 19-3 Закона РК от 9 июля 2004 года «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждения детской безнадзорности и беспризорности» и статью 19 Закона РК от 4 декабря 2009 года «О профилактике бытового насилия» следует исключить. В этих законах упоминать профилактическую беседу следует с ссылкой на Закон РК «О профилактике правонарушений».

Профилактическая беседа преследует цель изменения в лучшую сторону образа жизни, поведения профилактируемого лица. Прежде, чем провести профилактическую беседу, следует хорошо продумать ее содержание. Подготовку к ней надо начинать с составления перечня вопросов, подлежащих выяснению и обсуждению. Разумеется, нет необходимости подробно планировать всю беседу, но при этом обязательно нужно учитывать возраст профилактируемого лица, жизненный опыт, образование, семейное положение, характер совершенного правонарушения или фактическое основание для постановки лица на учет, степень нравственной, социальной защищенности. Иными словами, на основе предварительно собранной информации необходимо составить примерный

план беседы (письменный или устный), предусмотрев в нем главные вопросы.

Результативность беседы зависит от места и времени ее проведения. Как показывает полицейская практика, встречи участковых инспекторов с профилактируемыми лицами для проведения профилактической беседы в основном осуществляются дома у последних, в полиции или в участковом пункте полиции. Интересно отметить, что для лиц, состоящих на профилактическом учете, больше всего приемлемо желание о проведении таких встреч-бесед у них на дому или вне официального учреждения. В то время как участковые инспектора, наоборот, предпочитают участковые пункты полиции. Конечно, в этом вопросе трудно советовать, как поступить лучше. Все зависит от конкретных обстоятельств, но, учитывая в целом пожелания профилактируемого лица, участковый инспектор должен создать благоприятные условия для проведения эффективной профилактической беседы. Здесь следует придерживаться и такого правила: при ухудшении поведения профилактируемого лица встречу желательно провести в помещении ОВД, если члены семьи положительно воздействуют на профилактируемое лицо, то на дому.

Так как сейчас деятельность УИП переводится на сервисную модель работы с населением, то проводить беседу необходимо так, чтобы у профилактируемого лица сложилось представление об участковом инспекторе как о тактичном, требовательном, справедливом и знающем человеке.

Используя беседу, как форму профилактического воздействия необходимо помнить, что одной встречей решить все задачи невозможно. Количество бесед должно определяться в каждом конкретном случае вызванными обстоятельствами. Но они должны быть регулярными, преследовать одну цель, носить наступательный характер. Целесообразно для ее проведения избирать различные предлоги, связанные с положительными или отрицательными поступками профилактируемого лица.

Регулярность профилактических бесед должна совпадать с количеством проведенных профилактических мероприятий участковым инспектором полиции в зависимости от категории лиц, состоящих на профилактических учетах. Например, согласно п. 32 Правил учета лиц, состоящих под административным надзором, утвержденных приказом МВД РК № 97 от 11 февраля 2005 года профилактические беседы должны проводиться один раз в квартал.

Согласно законодательству до 2018 года поднадзорный должен был являться в ОВД от 1 до 4 раз в месяц для регистрации и проведения с ним профилактических бесед. Законом РК от 18 апреля 2017 года № 58 это ограничения исключили из статьи 7 Закона об административном надзоре, но в п.32 Правил учета лиц, состоящих под административным надзором, изменения не внесли.

В связи с этим, проводить профилактические беседы с лицами, состоящими под административным надзором, раз в квартал слишком редкое явление.

Не четко определена периодичность проведения профилактических бесед и с лицами, условно-досрочно освобожденными от дальнейшего отбытия наказания. Вторым пунктом части 8 статьи 169 УИК Республики Казахстан предусмотрена ежемесячная обязательная явка таких лиц к УИП и к инспектору пробации для отчета о своем поведении и получаемой социально-правовой помощи.

Во время такой явки и проводится профилактическая беседа, но еще участковый инспектор обязан посещать лиц, условно-досрочно освобожденных от отбытия наказания по месту жительства, работы (учебы), а также при необходимости вызывать в ОВД. Не устанавливаются периодичность проверки таких категорий лиц. Правила осуществления контроля за поведением лиц, освобожденных от отбывания наказания, утвержденных приказом МВД РК от 19 сентября № 622.

На основании вышеизложенного анализа и учитывая мнение участковых инспекторов полиции, приходим к выводу, что профилактическая беседа должна проводиться с утвержденной периодичностью на ведомственном уровне, а именно приказом МВД РК № 1095 от 29 декабря 2015 года, регулирующим деятельности УИП и их помощников.

*Таблица № 7. Периодичность проведения профилактических бесед с лицами, состоящими на профилактическом учете у УИП.*

<b>Категории профилактируемых лиц</b>	<b>Периодичность</b>
Состоящие под административным надзором	Не реже 1 раза в 10 дней
Формально, подпадающие под административный надзор	Не реже 1 раза в квартал
Освобожденные условно-досрочно от отбывания наказания	Не реже 1 раза в 10 дней
Установлены особые требования к поведению	Не реже 2 раз в месяц
Вынесено защитное предписание	Не реже 1 раза в 10 дней

Защитное предписание применяется с целью обеспечения безопасности потерпевшего при условии отсутствия оснований для применения административного или уголовно-процессуального задержания правонарушителя. То есть, если имеются основания любого вида задержания, то защитное предписание применить нельзя, даже если фактическое задержание производится не будет.

Защитное предписание также предусмотрено всеми анализируемыми законами, но разъяснение по порядку применения этой меры приведено только в Законе РК «О профилактике бытового насилия», так как эта мера применяется только в случае семейно-бытовых конфликтов и только между субъектами семейно-бытовых отношений. То есть, если конфликт произойдет между соседями, друзьями, коллегами по работе, а также не

близкими родственниками, проживающими отдельно и никогда не проживавшими вместе, то защитное предписание применить невозможно. Причем место совершения бытового насилия значения не имеет, так как согласно статье 18 Закона РК «О профилактике бытового насилия», основанием для принятия мер индивидуальной профилактики является не только факт бытового насилия, но и информация об угрозе или попытке совершения насилия по бытовому мотиву.

По смыслу, для применения ограничений к бытовому насильнику проживание конфликтующих сторон должно быть отдельным. Защитным предписанием запрещается:

1) совершать бытовое насилие;  
2) вопреки воле потерпевшего *разыскивать* жертву бытового насилия. Зачем такая мера, запрещающая разыскивать жертву насилия, если агрессор продолжает проживать с ней под одной крышей?

3) преследовать;  
4) посещать;  
5) вести устные, телефонные переговоры. Здесь следовало оговориться, что такие запреты не должны распространяться на устные и телефонные переговоры без цели оказания психологического (эмоционального) насилия. Например, бытовой насильник попросил по телефону разрешения прийти домой и забрать свои личные вещи.

б) вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи.

Однако, на наш взгляд, защитное предписание не должно исключать контакты по уважительным причинам, например, в случае болезни общего ребенка сторон. Подобные ситуации должны предполагаться заранее и быть приняты во внимание уже в самом решении о защитном предписании. Например, контакты в связи со встречами с ребенком или разделом имущества могут быть назначены при условии присутствия социальных работников или иных третьих лиц.

Защитное предписание в отношении членов одной семьи не должно предполагать вмешательства в экономические вопросы, такие как обязанности сторон по оплате аренды жилья, аренды, владения и раздела имущества. Защитное предписание не должно иметь юридического влияния на совместную заботу об общем ребенке, его содержание и право на встречи с ним без цели совершения бытового насилия. В связи с этим защитное предписание должно предусматривать отдельное проживание конфликтующих сторон.

В части 1 статьи 20 следует оговориться, что слова «с учетом мнения потерпевшего» не должны исключать принятие окончательного решения сотрудниками ОВД по вынесению защитного предписания. Если нет уверенности, что бытовое насилие не будет продолжаться или произойдет перерастание бытового конфликта в более тяжкие его виды, то защитное предписание должно применяться на усмотрение сотрудника ОВД.

Таким образом, обосновано, что законы РК в сфере профилактики правонарушений находятся в разрозненном состоянии, многие положения дублируются, а также есть факты противоречия норм этих законов, что дает право субъектам профилактики трактовать такие нормы произвольно. Наименование действующего закона РК «О профилактике правонарушений» не соответствует содержанию, так как этот закон не охватывает все сферы деликтных проявлений, которые подлежат профилактике.

Профилактировать какую-нибудь одну сферу общественных отношений в чистом виде невозможно. Работая с правонарушителем, приходится воздействовать на причины совершения правонарушения и решать проблемы пьянства, алкоголизма, наркомании, безнадзорности и беспризорности среди несовершеннолетних, невыполнения родительских обязанностей и т.п. В этой связи мы предлагаем инициировать подготовку и принятие нового комплексного Закона РК «О профилактике правонарушений», а также сопутствующего ему Закона РК с объединением специализированных законов.

Впервые понятие и правовые основания устанавливать особые требования к поведению правонарушителя появились в Законе Республики Казахстан от 04.12.2009 года № 214 «О профилактике бытового насилия».

В первоначальном виде эту меру предполагалось применять только к правонарушителям в сфере семейно-бытовых отношений. В настоящее время особые требования к поведению правонарушителю могут также устанавливаться в иных сферах общественных отношений, с целью обеспечения общественного порядка и общественной безопасности и только за административные правонарушения.

Реально применять на практике эту меру стали, когда Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее - КРКоАП) был дополнен статьей 59-1 КРКоАП, в соответствии с Законом Республики Казахстан от 29 апреля 2010 года № 272 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях».

В настоящее время исследуемую меру принуждения можно применять только в соответствии со статьей 54 КРКоАП по 15 статьям Особенной части КРКоАП, предусматривающих более 30 составов административных правонарушений. Для несовершеннолетних установление особых требований дополнительно применяется на основании статьи 69-70 как мера воспитательного воздействия.

С.В. Корнейчук и Н.С. Гладырь отмечали, что исследуемая мера неоднократно совершенствовалась, но учитывая результаты последнего общественного мониторинга деятельности местной полицейской службы, сформулировали вывод, что современное состояние правоприменительной практики и юридическое толкование этой нормы не является окончательным вариантом.

Установить особые требования к поведению правонарушителя это значит применить меру административного принуждения, которая, согласно

статье 52 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях является мерой административно-правового воздействия к правонарушителю за совершение административного правонарушения.

В соответствии со статьей 17 Закона РК от 4 декабря 2009 года «О профилактике бытового насилия» и статьи 18 Закона РК от 29 апреля 2010 года «О профилактике правонарушений» установление особых требований к поведению правонарушителя трактуется как мера индивидуальной профилактики правонарушений.

К несовершеннолетним правонарушителям особые требования к их поведению устанавливаются наряду с ограничением досуга как меры воспитательного воздействия за совершение административного правонарушения. Согласно подпункту 5 пункта 2 статьи 19-1 Закона Республики Казахстан от 9 июля 2004 года «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности» меры воспитательного воздействия являются составной частью мер индивидуальной профилактики.

По мнению Ж.К. Асанова и С.В. Корнейчука установление особых требований к поведению правонарушителя следует считать мерой административного пресечения, так как целью установленных ограничений поведения правонарушителя является разобщение контактов конфликтующих сторон.

Мы разделяем точку зрения С.В. Корнейчука и О.С. Савицкой, которые обосновали вывод о том, что установление особых требований к поведению правонарушителя следует считать мерой индивидуальной профилактики правонарушений, которая может выражаться в виде мер:

- 1) воспитательного воздействия;
- 2) административно-правового воздействия;
- 3) пресечения.

В настоящее время имеются ряд принципиальных отличий, которые могут вызвать проблемы в правоприменительной практике судов и правоохранительных органов.

**Законом Республики Казахстан от 12 июля 2018 года №180 были внесены изменения и дополнения в статью 22 Закона Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия», наименование которой полностью совпадает с наименованием статьи 54 КРКоАП, а значить их содержание не должно противоречить между собой. Но так как изменили только вышеупомянутую статью 22, а в статью 54 КРКоАП не внесли изменения, отдельные ограничения к правонарушителю стали толковаться по-разному.**

*Таблица № 8. Сравнение ограничений при установлении особых требований к поведению правонарушителя.*

Ограничения по статье 54 КРКоАП	Ограничения по статье 22 Закона «О профилактике бытового насилия»
несовершеннолетним посещать определенные места, выезжать в другие местности без разрешения комиссии по защите прав несовершеннолетних	Отсутствует
употреблять алкогольные напитки, наркотические средства, психотропные вещества	употреблять алкогольные напитки, а также наркотические средства и психотропные вещества, <b>их аналоги в немедицинских целях</b>

По юридической силе КРКоАП выше закона, поэтому суды по-прежнему могут полностью запрещать правонарушителям употреблять алкогольные напитки, наркотические средства, психотропные вещества даже в медицинских целях. А вот аналоги психотропных веществ суды не могут запретить употреблять лицам, совершившим административное правонарушение в состоянии опьянения. Отсюда обоснован еще один вывод, что внесения изменения Законом Республики Казахстан от 12 июля 2018 года № 180 в статью 22 Закона были напрасны.

В самой редакции ограничения в виде: «несовершеннолетним посещать определенные места, выезжать в другие местности без разрешения комиссии по защите прав несовершеннолетних» нами выявлено две проблемы:

1) не точно указано название комиссии. Согласно постановлению Правительства РК от 11 июня 2001 года № 789 «Об утверждении типового положения о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» виден вывод, что в подпункте 3 части 1 статьи 54 КРКоАП не правильно указано название комиссии;

2) эта комиссия является коллегиальным органом при акимате и заседает обычно один раз в квартал, и несовершеннолетнему долго придется ждать разрешения на выезд с постоянного места жительства.

В связи с этим, предлагается такими правами наделить дополнительно сотрудников полиции, а именно начальника местной полицейской службы или его заместителя, не лишая этого права комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Еще одна важная особенность механизма установления особых требований к поведению правонарушителя изложена во вторых пунктах Закона «О профилактике бытового насилия» и Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений».

*Таблица № 9. Сравнение норм законов о профилактике и КРКоАП об установлении особых требований к поведению правонарушителя*

<b>Ст. 27 Закона РК «О профилактике правонарушений»</b>	<b>Ст.22 Закона РК «О профилактике бытового насилия»</b>	<b>Ст.54 КРКоАП</b>
2. Установление особых требований к поведению правонарушителя является мерой административно-правового воздействия и применяется наряду с наложением административного взыскания, так и вместо него при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности.	2. Установление особых требований к поведению правонарушителя является мерой административно-правового воздействия и применяется наряду с наложением административного взыскания, так и вместо него при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности.	<b>отсутствует</b>

Как видно из сравнительной таблицы № 5, в КРКоАП отсутствуют правовые основания применения судами этой меры административно-правового воздействия вместо применения меры административного взыскания, предусмотренными санкциями статей, за которые можно установить особые требования к поведению правонарушителя. И как показывают исследования С.В. Корнейчука и Н.С. Гладырь, на практике суды игнорируют требования законов, путем непринятия решений по освобождению правонарушителя от административной ответственности в связи с установлением особых требований к поведению правонарушителя. Из-за этого нарушается основной принцип, провозглашенный Законом «О профилактике бытового насилия» и иными специализированными профилактическими законами о «приоритете превентивных мер профилактики бытового насилия над репрессивными».

Но частью 2 статьи 53 КРКоАП предусмотрено, что применение меры административно-правового воздействия в виде установления особых требований к поведению правонарушителя допускается применять наряду с наложением административного взыскания, а также вместо него при освобождении правонарушителя от административной ответственности в связи с примирением сторон или малозначительностью административного правонарушения.

То есть, суд не может освободить правонарушителя от административной ответственности без примирения конфликтующих сторон, или признания правонарушения малозначительным, путем разобщения контактов конфликтующих сторон на основании части 2 статьи 54 КРКоАП. Это разъяснено пунктом 20 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 20 апреля 2018 года № 5 «О постановлении суда по делу об административном правонарушении».

Особые требования к поведению лица, совершившего административное правонарушение, могут быть применены в полном объеме или раздельно в зависимости от образа жизни, поведения в семье и по месту жительства, других обстоятельств, характеризующих личность данного лица. Установление таких требований является правом, а не обязанностью суда, поэтому мотивы принятого судом решения об установлении таких требований или отказе в их установлении должно быть мотивировано в постановлении.

По смыслу ограничения «разыскивать», «преследовать», «посещать» и «вступать в контакты» должны исключать совместное проживание конфликтующих сторон в сфере быта, но так как изгнание лица, совершившего бытового насилия предусмотрено только в исключительных случаях, то в правоприменительной практике такие запреты носят формальный характер. Трудно себе представить соблюдение таких запретов, если конфликтующие стороны в сфере семейно-бытовых отношений продолжают проживать совместно в пределах индивидуального жилого дома, квартиры или иного жилища.

Часть 2 статьи 54 КРКоАП предусматривает меру административно-правового воздействия в виде запрета лицу, совершившему бытовое насилие, проживать в индивидуальном жилом доме, квартире или ином жилище с потерпевшим в случае наличия у этого лица другого жилища. Данная норма была введена Законом РК от 18.02.2014 года № 175 «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты РК по вопросам противодействия бытовому насилию».

Но из-за имеющейся формулировки «в случае наличия у этого лица другого жилища» данная норма обречена на редкое ее применение в практической деятельности правоохранительных органов. К примеру, в 2019 году в отношении 7712 граждан было установлены особые требования поведению, и только к 320 правонарушителям был применен запрет совместного проживания с жертвой насилия.

Временное «изгнание» бытового правонарушителя предусмотрено только в исключительных случаях. Под «исключительными случаями» следует понимать реальные угрозы жизни и здоровью жертвы насилия и членам ее семьи, а также случаи, когда в действиях правонарушителя имеются обстоятельства отягчающие ответственность за административное правонарушение, предусмотренные статьей 57 КРКоАП. Так как анализируема норма почти всегда выносится после защитного предписания, и если требования защитного предписания показали свою не эффективность то действия лица, допустившего неоднократное бытовое насилие следует считать исключительными случаями. Особые требования к поведению правонарушителя почти полностью поглащают ограничения, при вынесении защитного предписания.

Запретить проживать бытовому насильнику в индивидуальном жилом доме, квартире или ином жилище с потерпевшим суд может определить сроком только до 30 суток. Продление этого срока не предусмотрено

законодательством Республики Казахстан. При назначении данного запрета суд должен учитывать, что под наличием иного жилища для правонарушителя следует понимать наличие в семье другого жилья (квартиры, дома, дачи), возможность его проживания у родственников, друзей, знакомых и т.п.

Исключить совместное проживание конфликтующих сторон в сфере семейно-бытовых отношений также возможно на основании п. 3 статьи 15 Закона РК «О профилактике бытового насилия» от 4 декабря 2009 года № 214, где предусмотрено, что организации по оказанию помощи: «в соответствии с возможностями предоставляют временное проживание потерпевшим».

Заслуживает внимание мнение сотрудников местной полицейской службы, где 52% опрошенных предложили наделить полномочиями сотрудников ОВД самостоятельно в рамках вынесения защитного предписания временно запрещать проживание семейным дебоширам совместно с жертвой бытового насилия.

Это обосновано тем, что во многих ГОРОП отсутствуют специально отведенные помещения для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию. Не смотря на то, что Законом Республики Казахстан от 28 декабря 2017 года № 127 сроки административного задержания увеличены с трех до 24 часов, это не решило проблему разобщения контактов конфликтующих сторон таким способом.

Увеличение срока административного задержания предполагало введение института «дежурных судей», которые в течение 24 часов должны были осудить бытового насильника. В большинстве регионов, особенно в сельской местности, институт дежурных судей не создали, а в сельской местности он существовать не может из-за отсутствия достаточного количества штатов судей.

Таким образом, с целью снижения административной деликтности следует совершенствовать правовые основания и механизм установления особых требований к поведению правонарушителя, а именно:

1) пункт 3 части 1 ст. 54 КРКоАП изложить в следующей редакции: «несовершеннолетним посещать определенные места, выезжать в другие местности без разрешения начальника местной полицейской службы или его заместителя»;

2) пункт 4 части 1 ст. 54 КРКоАП следует изложить в новой редакции: «употреблять алкогольные напитки, а также наркотические средства и психотропные вещества, их аналоги в немедицинских целях»;

3) статью 54 КРКоАП следует пополнить новой частью 4 следующего содержания: «установления особых требований к поведению правонарушителя, могут применяться судом наряду с наложением административного взыскания, так и вместо него при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности»;

4) пункт 3 статью 20 Закона Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» обосновано дополнить 2 абзацем следующего содержания: «При вынесении защитного предписания, для охраны и защиты потерпевшего и членов его семьи должностные лица ОВД, указанные в части первой настоящей статьи, вправе применить на срок от 24 до 72 часов меру административно-правового воздействия в виде запрета лицу, совершившему бытовое насилие, проживать в индивидуальном жилом доме, квартире или ином жилище с потерпевшим».

#### **4.2 Перспективные направления совершенствования деятельности местной полицейской службы по профилактике рецидивной преступности**

В Республики Казахстан на профилактических учетах МПС в среднем состоит на учетах около 20 тысяч граждан, а только за один год они ставят на профилактический учет около 90 тысяч правонарушителей или лиц, склонных к совершению правонарушений.

*Таблица № 9. Юридическая ответственность (последствия) за нарушения установленных ограничений подучетными лицами.*

<b>Категории профилируемых лиц</b>	<b>Срок ведения учета</b>	<b>Ответственность за нарушения порядка пребывания на профилактическом учете</b>
установлен административный надзор	От 6 месяцев до 3 лет	Ст.ст. 478 и 480 КРКоАП; Ст.431 УК РК
условно-досрочно освобожденные из мест лишения свободы	Неотбытая часть наказания	Ст. 72 УК РК отмена условно-досрочного освобождения и исполнение оставшейся неотбытой части наказания
освобожденный 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	До погашения или снятия судимости	Установлен административный надзор в порядке Главы 2 Закона Республики Казахстан от 15 июля 1996 года № 28-І «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»
установлены особые требования к поведению	От 3 месяцев до 1 года	Ч.ч.2-4 ст. 669 КРКоАП
вынесено защитное предписание	До 30 суток	Ст. 461 КРКоАП

В таблице указан срок осуществления профилактического контроля за лицами, состоящими на учете в МПС и правовые основания привлечения к ответственности лиц уклоняющихся или не исполняющих обязанности и ограничения, установленные судом или ОВД. Проведенный анализ

особенностей привлечения к юридической ответственности лиц, состоящих на профилактическом учете, показал, что имеется ряд проблем, которые необходимо разрешить путем внесения изменений и дополнений в нормативные акты Республики Казахстан.

Лица, состоящие под административным надзором, в зависимости от нарушений профилактического контроля могут быть привлечены не только к административной, но и уголовной ответственности. Также за нарушения общественного порядка и несоблюдение ограничений административного надзора предусмотрен порядок продления срока пребывания под административным надзором на 6 месяцев. Ранее мы уже рассматривали перечень ограничений к поведению лиц, в отношении которых установлен административный надзор. Всего таких ограничений пять, причем законодательство об административном надзоре предусматривает, что такие запреты могут быть применены в полном объеме или отдельно в зависимости от образа жизни, поведения в семье и по месту жительства, других обстоятельств, характеризующих личность поднадзорного.

Несоблюдение вышеперечисленных запретов влечет административную ответственность по статье 480 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. Объективная сторона этого правонарушения характеризуется двумя квалифицирующими признаками:

1) невыполнение лицом, освобожденным из мест лишения свободы, правил административного надзора;

2) невыполнение лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных в отношении него судом ограничений.

Первый квалифицирующий признак бланкетный и вообще не применяется в практике, так как в Республике Казахстан отсутствуют правила административного надзора. То есть, на уровне Правительства РК и МВД РК нет утвержденного нормативно-правового акта «Об утверждении Правил административного надзора».

Второй квалифицирующий признак также содержит в себе неточности, так как предусматривает административную ответственность за нарушение установленных ограничений, а не запретов, как это трактует Закон РК «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Ограничение по отношению к запрету в лингвистике является гиперонимом (понятие в отношении к другому понятию, выражающее более общую сущность).

Но в юриспруденции такие понятия следует считать синонимами, то есть можно между ними поставить знак равенства, а значит за все запреты, перечисленные в статье 7 Закона РК «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», необходимо привлекать поднадзорного к административной ответственности по статье 480 КРКоАП.

В случае если поднадзорный совершает повторное аналогичное правонарушение, предусмотренное ч.1 ст. 480 КРКоАП, в течение года после

наложения административного взыскания, то административная ответственность наступает по ч.2 ст. 480 КРКоАП. Если поднадзорный в третий раз нарушит запреты, предусмотренные ст. 7 Закона об административном надзоре, то он опять будет привлекаться по ч.2 ст.480 КРКоАП, как за повторное правонарушение. После обновления кодифицированного законодательства с 1 января 2015 года отменены условия привлечения к уголовной ответственности за систематические нарушения норм КРКоАП по правилам административной преюдиции.

В ходе интервьюирования сотрудников местной полицейской службы, участковые инспектора полиции высказали отрицательное мнение к современному механизму привлечения к юридической ответственности лиц, систематически нарушающих запреты административного надзора.

Однако, по нашему мнению, за систематическое нарушение требований административного надзора, следует привлекать к уголовной ответственности, что значительно будет дисциплинировать поднадзорных.

Статьей 16 Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» предусмотрены следующие обязанности лица, состоящего под административным надзором:

а) соблюдать установленные в отношении его ограничения, предусмотренные статьей 7 Закона;

б) являться по вызову в органы внутренних дел в указанный срок и давать устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора;

в) в течение суток уведомлять сотрудников органа внутренних дел, осуществляющих административный надзор, о перемене места работы и жительства, а также о выезде за пределы района (города) по служебным и личным делам;

г) при выезде с разрешения органа внутренних дел в другой населенный пункт и нахождении там более суток зарегистрироваться в местном органе внутренних дел для осуществления контроля за его проведением.

д) не покидать территорию Республики Казахстан до окончания срока административного надзора.

При этом пункт а) полностью поглощает запреты поднадзорному, перечисленные в статье 7 указанного закона, еще раз подтверждая равенство между этими дефинициями. Но в данном случае возникает вопрос: «Какой вид юридической ответственности должен нести поднадзорный за неисполнение обязанностей, перечисленных в п.п. б) – д) статьи 16 вышеуказанного Закона?». Ведь неисполнение обязанностей поднадзорным и несоблюдение им ограничений, установленных судом – это совершенно разные понятия. Обязанности, установлены законом, а ограничения (запреты) – судом. Соответственно они данные термины не тождественны.

В связи с этим, у суда не имеется оснований для привлечения поднадзорного к административной ответственности по ст. 480 КРКоАП за нарушения, предусмотренные пунктами б) – д) статьи 16 Закона. Не

разрешает эту проблему и Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 31 мая 2019 года «О судебной практике применения законодательства об административном надзоре».

Заслуживает внимание изучение зарубежного опыта. Например, в России в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях имеется статья 19.24. «Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре». Диспозиция статьи, как и само ее наименование, прямо предусматривает административную ответственность за «невыполнение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, обязанностей, предусмотренных федеральным законом...».

Обосновано, что такие квалифицирующие признаки административного правонарушения должны содержаться в КРКоАП, а именно в статье 480 «Нарушение законодательства Республики Казахстан об административном надзоре».

Как мы уже отмечали, существует проблема привлечения поднадзорного за систематические нарушения правил административного надзора в связи с декриминализацией (с 2015 году) конкурирующей нормы УК РК. Действующая статья 431 «Уклонение от административного надзора, установленного судом за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» характеризуется двумя квалифицирующими признаками:

- 1) самовольное оставление поднадзорным места жительства;
- 2) неприбытие поднадзорного в течение пяти суток без учета выходных и праздничных дней к избранному месту жительства после освобождения из мест лишения свободы.

Между этими противоправными действиями в диспозиции статьи 431 УК РК имеется предлог «или». А это значит, что эти квалифицирующие признаки разделяются и применяются отдельно друг от друга. Если второй квалифицирующий признак понятен и не вызывает проблем в правоприменительной деятельности, то первый совпадает по смыслу с запретом, изложенном в п. «в» статьи 7 Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Данная норма предусматривает запрет выезда за пределы района (города) без разрешения органов внутренних дел, осуществляющих надзор. За нарушение этого требования предусмотрена административная ответственность по ст. 480 КРКоАП.

То есть, если поднадзорный самовольно оставит место жительства, то это вполне можно квалифицировать как выезд за пределы района (города) без уведомления органов внутренних дел. Такое произвольное применение сравниваемых норм (ст.480 КРКоАП и ст.431 УК РК), значительно нарушает права поднадзорного и создает питательную среду для коррупции должностными лицами органов внутренних дел, которые наделены юрисдикционными полномочиями, на свое усмотрение возбуждать производство (дела) по сравниваемым статьям.

Несмотря на отсутствие правоприменительной практики привлечения к административной ответственности поднадзорных за нарушение законодательства об административном надзоре в условиях режима чрезвычайного положения, прогностический анализ показывает, что могут возникнуть проблемы с применением статьи 478 КРКоАП. Квалифицирующий признак «... нарушение законодательства об административном надзоре, совершенные в местности, где объявлено чрезвычайное положение...» четко не предусматривает, какие нарушения законодательства об административном надзоре подпадают по действие административной или уголовной юстиции. Решение этой проблемы необходимо осуществлять в срочном порядке, не дожидаясь, когда она станет неразрешимой или повлечет не правильное применение законодательства в условиях режима чрезвычайного положения.

Представляет научный интерес некоторые особенности применения двух ограничений, предусмотренных пунктами «г» и «д» статьи 7 Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Они являются новеллами для законодательства об административном надзоре и заимствованы из сферы предупреждения и профилактики правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Аналогичные ограничения содержатся в статье 54 КРКоАП и могут применяться при установлении особых требований к поведению правонарушителя за определенные административные правонарушения и не только за совершение бытового насилия.

Статья 52 КРКоАП предусматривает такое вид принуждения, как меры административно-правового воздействия, а статья 7 Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» – ограничения, применяемые в отношении лиц, состоящих под административным надзором». Допустимо, что поднадзорный может нарушить статью 73 или 434 КРКоАП, а судья на основании статьи 54 КРКоАП по ходатайству любого участника процесса применит в отношении правонарушителя следующие меры административно-правового воздействия:

г) запретить разыскивать, посещать, вести телефонные переговоры и общаться иным способом с несовершеннолетними без согласия их родителей либо законных представителей;

д) употреблять алкогольные напитки, наркотические средства, психотропные вещества.

То есть может получиться так, что судья применит абсолютно одинаковые меры принуждения, за которые предусмотрены разные виды ответственности.

Ограничение, предусмотренное пунктом «г» статьи 7 вышеуказанного закона, направлено на разобщение контактов лица, взятого под административный надзор, с несовершеннолетними гражданами, с целью ограничения негативного влияния лиц ранее судимых на детей. Это является важным инструментом ранней профилактики любых видов правонарушений. Не секрет, что в настоящее время существуют реальные

предложения о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан о введении юридической ответственности за правонарушения, совершенные в присутствии детей или признания данного факта как обстоятельства, отягчающего административную или уголовную ответственность. Научно обосновано специалистами психологами и криминологами, что правонарушения, совершаемые в присутствии несовершеннолетних детей, отрицательно сказываются на развитии детей и оказывают негативное влияние на формирование правильного мировоззрения на семейные ценности.

Несмотря на то, что в Казахстане не существует «сухого закона» с запретом на употребление алкогольных напитков, впервые Законом Республики Казахстан от 9 апреля 2016 года № 501 была дополнена статья новым запретом 54 КРКоАП: «Запрет на употребление алкогольных напитков, наркотических средств, психотропных веществ». С апреля 2017 года такой запрет теперь можно устанавливать в отношении лиц, состоящих под административным надзором.

Таким образом, обоснован вывод о том, что необходимо совершенствовать редакции статей 478 и 480 КРКоАП, 431 УК РК, а также отдельных норм Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» для решения проблем, установленных в результате проведенного анализа. Следует восстановить юридический институт привлечения к юридической ответственности по правилам административной преюдиции, чтобы была возможность привлечения поднадзорных к уголовной ответственности за систематическое нарушение обязанностей поднадзорным и запретов, установленных статьей 7 вышеуказанного закона.

Следующая по значимости категория профилактического учета УИП – это лица, условно-досрочно освобожденные судом от отбывания оставшегося срока в местах лишения свободы. Впервые эта категория появилась на профилактическом учете у УИП на основании приказа МВД РК № 382 от 23 июня 2010 года «Об утверждении Правил по организации работы участковых инспекторов полиции и их помощников». В случаях нарушения установленных ограничений такими лицами, им на основании ч.7 ст. 72 УК РК судом может быть отменено условно-досрочное освобождение, и назначено исполнение оставшейся неотбытой части уголовного наказания, но только за злостное уклонение от исполнения соответствующих ограничений.

Порядок замены условно-досрочного освобождения разъяснен Нормативным постановлением Верховного суда Республики Казахстан от 2 октября 2015 года № 6. Под злостным уклонением от обязанностей, возложенных судом на осужденного, предусмотренных частью второй статьи 44 УК РК и частью восьмой статьи 169 УИК РК, следует понимать повторное невыполнение таких обязанностей после вынесения органом, контролирующим поведение осужденного, письменного предупреждения о возможности отмены условно-досрочного освобождения. Вместе с тем

вопрос о том, является ли уклонение от выполнения возложенных судом обязанностей злостным, должен решаться в каждом конкретном случае с учетом его продолжительности и причин уклонения, а также других обстоятельств.

Неисполнение условно-досрочно освобожденным возложенных на него судом обязанностей по объективным причинам, препятствовавшим их исполнению, например по болезни, не является основанием для отмены условно-досрочного освобождения. При отмене условно-досрочного освобождения к исполнению обращается неотбытая часть не только основного, но и дополнительного наказания, если лицо было условно-досрочно освобождено от его отбывания.

На основании п. 6 Нормативного постановления Верховного Суда РК от 31 мая 2019 года № 1, в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы условно-досрочно, а также в отношении лиц, которым неотбытая часть наказания заменена более мягким видом наказания с установлением пробационного контроля, установление административного надзора недопустимо. В случае систематического нарушения этими лицами общественного порядка, прав и законных интересов человека и гражданина, совершения иных правонарушений после истечения срока неотбытой части наказания и до погашения либо снятия судимости в соответствии со статьей 79 УК в отношении таких лиц может быть установлен административный надзор.

Лицо, освобожденное 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 на практике сокращенно именуется «формальником» или формально подпадающим под административный надзор.

На лицо, подпадающее по признакам судимости под действие Закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», заводится наблюдательное дело. Основанием его заведения является справка об освобождении из мест лишения свободы. Никакие ограничения и запреты к поведению лица, формально подпадающего под административный надзор, не устанавливаются. Наблюдательное дело ведется с целью сбора информации о поведении профилактируемого и своевременного принятия к нему соответствующих мер профилактического характера.

То есть «формальник» отличается от категории раннее судимых тем, что за систематическое нарушение общественного порядка его возьмут под административный надзор. Административный надзор в отношении таких лиц устанавливается в случаях, когда они не менее двух раз в течение года подвергались административным взысканиям либо привлекались к уголовным проступкам. В целях получения своевременной информации о совершении правонарушений лицами, подпадающими под административный надзор, участковый инспектор обязан периодически наблюдать за их поведением по месту жительства и работы, не реже одного

раза в месяц проверять по справочным картотекам правонарушителей, материалам специальных учреждений и дежурных частей органов внутренних дел. Результаты проверок оформляются справкой, которые приобщаются в наблюдательное дело.

Но проблемой здесь является то, что лицо, формально подпадающее под административный надзор, может самостоятельно выехать на другое постоянное место жительства, не предупреждая УИП. За это юридической ответственности не предусмотрено, что может усложнить осуществление профилактического контроля со стороны УИП. В связи с этим обосновано, что в Законе РК «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», следует установить их обязанности и предусмотреть правовое положение.

В ходе опросов и интервьюирования УИП неоднократно отмечали трудности привлечения к ответственности лиц, не исполняющим ограничения, установленные в порядке статьи 54 КРКоАП. Многие судьи не признавали решение суда об установлении особых требований к поведению правонарушителя судебным актом, и отказывались привлекать правонарушителя по статье 669 КРКоАП. И эти действия суда были обоснованы, так как пунктом 6-1 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 19 декабря 2003 года № 12 было разъяснено, что административная ответственность по статье 669 КРКоАП наступает при неисполнении судебных актов, исполнительного документа. Под неисполнением, влекущим административную ответственность, следует понимать действие или бездействие должника, которое выражается в уклонении его от исполнения судебного акта, исполнительного документа и не содержит признаков уголовно наказуемого деяния.

Но на основании Закона РК от 27 декабря 2019 года № 292 статья 669 КРКоАП была дополнена новыми частями 2 и 3, которые предусмотрели административную ответственность на нарушение ограничений, установленных особыми требованиями к поведению правонарушителя.

Если за первое нарушение ограничений, установленных статьей 54 КРКоАП, предусмотрели административный арест до 7 суток, то за повторное и последующие аналогичные правонарушения предусмотрено безальтернативное административное взыскание в виде административного ареста на срок 10 суток. То есть если правонарушитель будет нарушать хоть сколько раз ограничения особых требований к его поведению, то он максимально может быть подвергнут только административному аресту до 10 суток. А это значит, что цели статьи 54 КРКоАП по исключению контактов конфликтующих сторон не достигнет поставленной цели.

В связи с этим предлагается криминализировать противоправные деяния в виде злостного неисполнения (3 и более раз в течение одного года) установленных судом особых требований к поведению правонарушителя, а именно внести соответствующие изменения и дополнения в статью 430 УК РК.

Защитное предписание по своей юридической природе является альтернативной мерой принуждения (административного пресечения), которая применяется вместо меры пресечения в виде административного задержания (ст.ст.787 и 788 КРКоАП) либо задержания в порядке, предусмотренном статьей 128 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан.

То есть защитное предписание может выступать как мера индивидуальной профилактики правонарушений, так и мерой процессуального принуждения по уголовному правонарушению (проступку или преступлению) в сфере быта.

За нарушение ограничений защитного предписания статьей 461 КРКоАП предусмотрена административная ответственность. То есть статья 461 является бланкетной и для квалификации необходимо учитывать запреты на поведение правонарушителя, которые перечислены в части 3 статьи 20 Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года «О профилактике бытового насилия». Защитным предписанием обеспечивается безопасность потерпевшего, а также недееспособных и несовершеннолетних членов семьи от:

- 1) совершения в отношении их бытового насилия;
- 2) разыскивания их агрессором;
- 3) преследований;
- 4) посещений;
- 5) ведения устных и телефонных переговоров;
- 6) от любых способов вступления с ними в контакт.

Защитное предписание не предполагает раздельное проживание конфликтующих сторон, поэтому лишены смысла 2, 3 и 4 запреты, если жертва бытового насилия, продолжает проживать в пределах одной квартиры, дома или иного жилого строения совместно с агрессором. Эти запреты были бы актуальны для правоприменительной практики, если бы защитным предписанием можно было бы запретить контакты конфликтующим сторонам путем запрета совместного проживания, как это предусмотрено при установлении особых требований к поведению правонарушителя. Но сроки установления запрета на совместное проживание конфликтующим сторонам при защитном проживании следовало бы установить до решения дела в суде, но не более 72 часов. Поэтому предлагается осуществлять административное задержание правонарушителей до решения дела в суде, но на срок не более 48 часов, учитывая то, что правонарушители часто уклоняются от явки в суд и избегают административной ответственности

Запреты правонарушителю при вынесении защитного предписания УИП должен определять в том объеме, в каком это необходимо для осуществления профилактического контроля. При этом УИП не должен квалифицировать действия профилактируемого лица по статье 461 КРКоАП, если контакты с потерпевшей имели место по уважительным причинам. Например, в случае болезни их общего ребенка. Подобные возможные

ситуации должны предполагаться заранее и быть приняты во внимание уже в самом решении о вынесении защитного предписания. Например, контакты в связи со встречами с ребенком или разделом имущества могут быть назначены при условии присутствия социальных работников или иных третьих лиц.

Защитное предписание в отношении членов одной семьи не предполагает вмешательства в экономические вопросы, такие как, обязанности сторон по оплате аренды жилья, аренда, владение и раздел имущества. Защитное предписание не должно иметь юридического влияния на совместную заботу об общем ребенке, его содержание и право на встречи с ним.

Срок действия защитного предписания составляет тридцать суток с момента его вручения лицу, в отношении которого оно вынесено. То есть если правонарушитель, несмотря на вынесенное защитное предписание, вновь совершит бытовое насилие, то его действия следует квалифицировать по статье 461 КРКоАП. Причем действие защитного предписания вступает в силу после того как правонарушитель получит защитное предписание.

Обычно УИП возбуждает производство об административном правонарушении по статье 461 КРКоАП по заявлению потерпевшего или иного члена семьи подлежащего защите. Далее УИП должен выяснить следующие вопросы:

- 1) каким угрозам или домогательствам (вид бытового насилия) подвергались или подвергаетесь?
- 2) с чьей стороны вы подвергаетесь угрозам или домогательствам?
- 3) продолжатся ли, на Ваш взгляд, угрозы и домогательства в будущем?
- 4) наличие свидетелей и доказательств;
- 5) подробно описать происшествия, а также собрать и подать вместе с доказательствами и контактными данными свидетелей;
- 6) при физическом или сексуальном бытовом насилии приложить результаты обследования у врача.

Если защитное предписание было нарушено путем причинения физического насилия, то необходимо дополнительно квалифицировать действия правонарушителя по статьям 73-1 или 73-2 КРКоАП.

Актуальность рассмотрения вопросов уклонения правонарушителя от административной ответственности обусловлена тем, что, несмотря на принимаемые органами государственной власти меры, эта проблема остается неурегулированной административным законодательством. На практике сотрудники не знают, как поступать в случаях неявки правонарушителя в суд (уполномоченному должностному лицу) для разрешения дела об административном правонарушении по существу. Например, по данным Комитета по правовой статистике и специальных учетов Генеральной Прокуратуры Республики Казахстан, в среднем за один год только органы внутренних дел направляют около 15000 постановлений о принудительном

взыскании штрафов, из них в принудительном порядке исполняется только около 30%.

А порой участковый инспектор не имеет возможности возбудить дело об административном правонарушении, так как правонарушитель не является на судебное заседание. В практической деятельности УИП и иных сотрудников местной полицейской службы часто имеют место случаи, когда правонарушитель из-за опасения быть арестованным покидает свое постоянное место жительства, скрывается в течение двух месяцев и в последующем с целью избегает административной ответственности в связи с истечением срока давности. Иногда правонарушитель в ходе разбирательства по делу об административном правонарушении указывает ложное место жительства или место регистрации, по которому он фактически не проживает.

В процессе анкетирования и интервьюирования сотрудников местной полицейской службы, почти все респонденты указали на проблему привлечения к административной ответственности лиц, не подвергнутых административному задержанию и уклоняющихся от явки к должностному лицу ОВД, осуществляющему административные процессуальные действия, а также в суд для рассмотрения дела.

Эта проблема возникла с момента с первого января 2015 года, когда за подобные правонарушения перестали задерживать правонарушителей до решения дела в суде на срок до 48 часов. Такое положение было закреплено в статье 622 КРКоАП, действующей до 31 декабря 2014 года.

То есть, в правоприменительной деятельности МПС возникают проблемы привлечения к административной ответственности лиц, совершивших бытовое насилие или мелкое хулиганство. Сотрудники полиции в таких случаях даже не успевают составить протокол об административном правонарушении по уже зарегистрированному обращению потерпевшего.

На основании ч.ч. 6 и 9 статьи 806 КРКоАП, сотрудники ОВД имеют право самостоятельно возбуждать производство по делам об административных правонарушениях в случаях не установления личности правонарушителя. Но противоправные деяния, предусмотренные ст.ст. 73, 73-1, 73-2 и 434 КРКоАП всегда являются очевидными административными правонарушениями и без установления личности правонарушителя не возбуждаются.

Срок давности привлечения к административной ответственности по делам о причинении побоев, легких телесных повреждений, а также мелком и бытовом хулиганстве, подпадающим под действие КРКоАП, составляет два месяца. Часть 1 статьи 62 КРКоАП гласит: «Лицо не подлежит привлечению к административной ответственности по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения...».

То есть многие сотрудники ОВД ошибочно полагают, что если правонарушителя нельзя привлечь к административной ответственности по причине отсутствия правонарушителя, то эту проблему можно решить путем

вынесения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении через два месяца после совершения правонарушения.

Но согласно части первой статьи 684 КРКоАП решение по делам об административных правонарушениях, санкция которых предусматривает санкцию в виде административного ареста, принимает только судьи специализированных районных и приравненных к ним административных судов, а значить и прекратить его может тоже только он сам. Судьи, ссылаясь на часть 2 ст. 744 КРКоАП не рассматривает такие дела без участия правонарушителя, который скрывается от сотрудников ОВД на стадии привлечения его к административной ответственности. Данная норма гласит, что «дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, когда имеются данные о надлежащем его извещении, о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступало ходатайство об отложении рассмотрения дела».

Сотрудники ОВД могут сами прекратить дело об административном правонарушении до передачи его в суд на рассмотрение, в соответствии со статьей 809 КРКоАП. Этой нормой предусмотрено, что при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 741 и 742 КРКоАП, должностное лицо, в производстве которого находится дело, выносит постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Согласно статье 741 КРКоАП, производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению при наличии одиннадцати обстоятельств, одним из которых предусматривает истечение сроков давности привлечения к административной ответственности. То есть, если по делу об административном правонарушении не удастся установить место нахождения правонарушителя, следует прекращать его путем вынесения постановления о прекращении производства по делу по основаниям, предусмотренным КРКоАП, а именно в случаях:

- 1) прекращения производства по делу об административном правонарушении до передачи дела на рассмотрение (ст. 809 КРКоАП);
- 2) наличия обстоятельств, исключаящих производство по делу, предусмотренных статьей 741 КРКоАП (ч. 5 п. 1 ст. 821 КРКоАП);
- 3) истечения срока давности привлечения к административной ответственности ( ч. 1 п. 5 ст. 741 КРКоАП). [КАП]

Со схожей проблемой на практике сталкиваются сотрудники местной полицейской службы, когда лицо, совершившее административное правонарушение, за которое предусмотрена санкция в виде административного ареста, после возбуждения дела не является в суд с целью избежать административной ответственности по причине истечения сроков давности привлечения к административной ответственности.

Сотрудники МПС в таком случае не вправе прекратить дело об административном правонарушении, так как согласно статье 809 КРКоАП, они уполномочены на прекращение производства по делу только до момента передачи его на рассмотрение в специализированный административный суд. После возбуждения дела об административном правонарушении по делам, относящимся к юрисдикции суда, сотрудники МПС в сроки, установленные КРКоАП, обязаны направить дело в суд. К сожалению, национальным законодательством не предусматривается порядок объявления в розыск лиц, уклоняющихся от привлечения к административной ответственности.

В судебной практике судьи руководствуются частью 2 ст. 744 КРКоАП, которая гласит, что «Дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении», и требуют от ОВД обязать правонарушителя явиться в суд или подвергнуть его принудительному приводу в порядке, предусмотренном статьей 790 КРКоАП.

В соответствии с частью 3 статьи 745 КРКоАП, в случаях отсутствия правонарушителя, судья может рассмотреть дело без его участия только в случаях, когда имеются данные о надлежащем его извещении о месте и времени рассмотрения дела, и если от правонарушителя не поступало ходатайство об отложении рассмотрения дела. Механизм уведомления (извещения) правонарушителя регламентирован ст. 743 КРКоАП.

В соответствии с частью 3 данной статьи, извещение или вызов могут быть направлены по юридическому адресу или по месту его работы. Уведомление (извещение), адресованное юридическому лицу, направляется по месту его нахождения. В случае уклонения свидетеля от явки по вызову судьи, органа (должностного лица), в производстве которых находится дело об административном правонарушении, он может быть подвергнут приводу органом внутренних дел (полицией) на основании определения судьи, органа (должностного лица).

Лицо, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, подтверждает своей подписью ознакомление с тем, что указанные им адрес места жительства (места нахождения), места работы, абонентского номера сотовой связи, электронного адреса достоверны, а уведомление (извещение), направленное на указанные контакты, будет считаться надлежащим и достаточным. Лицу, в отношении которого возбуждено дело, а также другим участникам производства по делу вручается талон о согласии на получение уведомления о явке в суд через текстовое сообщение по абонентскому номеру сотовой связи, расходы на которое оплачиваются за счет них. Отрывная часть талона вручается вместе с копией протокола об административном правонарушении. При отказе адресата принять уведомление (извещение), лицо, доставляющее или вручающее его, делает соответствующую отметку на уведомлении (извещении), которое возвращается в суд. Отказ адресата от принятия

уведомления (извещения) не является препятствием к рассмотрению дела или совершению отдельных процессуальных действий.

Если вышеперечисленные условия будут выполнены, то суд имеет право наложить административное взыскание без участия правонарушителя. Давность исполнения постановления о наложении административного взыскания регламентирована статьей 890 КРКоАП. Постановление о наложении административного взыскания не подлежит исполнению, если оно не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу. Течение срока давности, предусмотренного в части первой настоящей статьи, прерывается, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от его исполнения. Исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения этого лица.

Особенности исчисления срока давности привлечения правонарушителя к административной ответственности разъяснены нормативным постановлением Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 2016 года № 12 «О некоторых вопросах применения судами норм Общей части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях». Течение срока наложения административного взыскания за административное правонарушение в соответствии с частью пятой статьи 62 КРКоАП приостанавливается с момента направления дела в судебные инстанции или должностному лицу государственного органа, уполномоченному рассматривать дела об административных правонарушениях.

Такой порядок также применим к случаям, когда дело об административном правонарушении не передается для рассмотрения в другой государственный орган по подведомственности. Начало приостановления срока давности определяется датой фактического направления дела в суд или должностному лицу для рассмотрения по существу (дата сдачи на почту, получение курьером, дата регистрации в реестре соответствующей корреспонденции и тому подобное).

При реагировании на факты причинения легкого вреда здоровью, сотрудники МПС должны назначать экспертизу для определения тяжести причиненных телесных повреждений жертве насилия. Согласно части 5 статьи 62 КРКоАП, при назначении экспертизы органом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, течение срока наложения административного взыскания приостанавливается с даты фактического назначения экспертизы. При назначении экспертизы судом приостанавливается течение срока судопроизводства.

Частью шестой статьи 62 КРКоАП предусмотрено, что в случае прекращения уголовного дела при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее трех месяцев со дня поступления решения о его прекращении. Данный срок наложения административного взыскания исчисляется со дня поступления

постановления о прекращении уголовного дела в государственный орган, уполномоченный на возбуждение дела об административном правонарушении.

Как мы уже отмечали, проблема уклонения от административной ответственности возникла после вступления в силу нового КРКоАП с 1 января 2015 года, когда была исключена возможность задержания правонарушителя до 48 часов по делам об административных правонарушениях, за которые предусмотрена санкция в виде административного ареста. В выходные и праздничные дни суды не работают, и если в пятницу правонарушителя доставляли в ОВД, то его можно было задерживать до вытрезвления, а после этого – еще на 48 часов, что исключало возможность правонарушителя скрыться от правосудия и избежать административной ответственности.

Эта проблема была выявлена в ходе мониторинга деятельности местной полицейской службы. В ходе анкетирования и интервьюирования сотрудников этих подразделений, почти все указывали на эту проблему. Деятельность «судебных кабинетов» значительно осложняет процесс привлечения к ответственности правонарушителей, так как в отсутствие правонарушителя дела даже не принимаются к рассмотрению. Опрошенные сотрудники также предложили пути решения этой проблемы. Материалы по таким правонарушениям должны приниматься в суде в обязательном порядке, а приводы и доставление правонарушителей в суд должны осуществлять судебные приставы.

Предлагалось решить эту проблему принятием Закона Республики Казахстан от 28 декабря 2017 года № 127 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях». С 9 января 2018 года законодательно была предусмотрена возможность задержания правонарушителей на срок до 24 часов при совершении ими административных правонарушений, за совершение которых предусмотрено административное взыскание в виде административного ареста.

При этом изначально планировалось ввести институт «дежурных судей» и определить правовые основания деятельности специальных помещений для лиц, подвергнутых административному задержанию. Дежурный судья должен был работать в выходные и праздничные дни и оперативно принимать решения в течение 24 по всем делам об административных правонарушениях, влекущих применение административного ареста.

Исследования показали, что институт дежурных судей не был реализован в полной мере, так как в сельской местности этому препятствует незначительная штатная численность судей специализированных административных судов.

Кроме этого, во многих городских и районных отделах полиции не имеется специально отведенные помещения для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию (в соответствии со статьей

788 КРКоАП). Согласно части 7 данной статьи «лица, подвергнутые административному задержанию, содержатся в специально отведенных для этого помещениях, отвечающих санитарным требованиям и исключающих возможность их самовольного оставления».

Прокуратура и руководители МПС во многих регионах запрещают использовать специально отведенные помещения, которые не соответствуют вышеуказанным требованиям. Также следует обратить внимание на то, что на практике путают предназначение камер временного задержания и специально отведенных помещений для лиц, подвергнутых административному задержанию. Это разные помещения, предусмотренные Законом Республики Казахстан от 30 марта 1999 года № 353-І «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, специальных помещениях обеспечивающих временную изоляцию от общества».

Приказом и.о. Министра внутренних дел Республики Казахстан от 24 июля 2018 года № 531 утверждены Правила организации деятельности специальных помещений и Типовые правила внутреннего распорядка специальных помещений. Данным нормативно-правовым актом четко определены порядок приема, регистрации лиц, водворяемых в специальные помещения, проведения их личного досмотра, медицинского освидетельствования, дактилоскопирования, фотографирования, а также перечень вещей, подлежащих изъятию.

Немаловажным является тот факт, что сведения о лице, привлеченном к административной ответственности, заносятся в автоматизированный банк данных о лицах, совершивших административные правонарушения, и хранятся в течение года со дня исполнения постановления по делу.

Таким образом, уклонение правонарушителя от административной ответственности и исполнения вступившего в силу постановления о наложении административного взыскания не имеет срока давности. Для решения проблемы уклонения правонарушителей от административной ответственности по делам, относящимся к юрисдикции суда, необходимо:

1) предусмотреть механизм объявления в розыск правонарушителей, которые не являются в суд для рассмотрения дела об административном правонарушении;

2) нормативным постановлением Верховного суда Республики Казахстан разъяснить порядок прекращения производства дел об административном правонарушении в связи с уклонением правонарушителя от ответственности и порядок возобновления производства в связи с его обнаружением;

3) в части третьей статьи 789 КРКоАП последние три слова «двадцати четырех часов», заменить на слова «сорока восьми часов».

Предлагаемые меры позволят усилить профилактический контроль сотрудников МПС в отношении подучетных лиц, тем самым, обеспечивая надлежащую профилактику рецидивной преступности в Республике Казахстан.

## Заключение

Таким образом, профилактика правонарушений представляет собой комплекс правовых, экономических, социальных, организационных, педагогических и иных мер, осуществляемых субъектами профилактики правонарушений в целях обеспечения правопорядка путем выявления, изучения, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений. При этом профилактические меры применяются сотрудниками местной полицейской службы в рамках общей и индивидуальной профилактики правонарушений. Профилактические меры также могут применяться в рамках административного принуждения.

Анализ законодательства и правоприменительной практики местной полицейской службы позволил придти к выводу о необходимости реализации ряда мер, направленных на совершенствование профилактической деятельности данного подразделения. Такие меры, в первую очередь касаются совершенствования действующего законодательства в сфере профилактики правонарушений.

Соответственно, возникает необходимость принятия нового комплексного Закона РК «О профилактике правонарушений», который объединит в себе следующий перечень действующих законов:

- Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года N 591 «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности»;
- Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года № 214-IV ЗРК «О профилактике бытового насилия»;
- Закон Республики Казахстан от 29 апреля 2010 года № 271-IV ЗРК «О профилактике правонарушений».

В случае принятия такого комплексного закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений», необходима также разработка специализированного ведомственного нормативно-правового акта МВД Республики Казахстан по его реализации и приложений о ведении единого служебного делопроизводства в рамках применения мер индивидуальной профилактики правонарушений.

### Список использованной литературы:

1. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 года.
2. Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана. Послание Главы государства народу Казахстана от 2 сентября 2019 года.
3. Казахстан в новой реальности: время действий. Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года.
4. Всеобщая Декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года.
5. Декларация об искоренении насилия в отношении женщин 1992 года. Принята резолюцией 48/104 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года
6. О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года. Закон Республики Казахстан от 29 июня 1998 года № 248.
7. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 03.07.2014 года № 226-V ЗРК.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 04.07.2014 года № 231-V ЗРК.
9. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 года № 235-V ЗРК.
10. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года.
11. Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 7 июля 2020 года.
12. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 234.
13. Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе».
14. Об органах внутренних дел: Закон Республики Казахстан от 23.04.2014 года № 199-V ЗРК.
15. О профилактике правонарушений: Закон РК от 29.04.2010 года № 271-IV.
16. О профилактике бытового насилия: Закон Республики Казахстан от 04.12.2009 года № 214-IV.
17. Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2008 года № 114-IV «О специальных социальных услугах».
18. О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности: Закон Республики Казахстан от 09.07.2004 года № 591.
19. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 года № 28.

20. Об участии граждан в обеспечении общественного порядка. Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 590.

21. О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, специальных помещениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества. Закон Республики Казахстан от 30 марта 1999 года № 353-І.

22. Об утверждении Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2016 года № 384.

23. Об утверждении Дорожной карты по модернизации органов внутренних дел Республики Казахстан на 2019 – 2021 годы. Постановление Правительства Республики Казахстан № 897 от 27.12.2018 года.

24. О повышении роли участковых инспекторов полиции органов внутренних дел в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 декабря 1996 года № 1598.

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

26. 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.

27. Об утверждении Правил учета лиц, состоящих под административным надзором. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 11 февраля 2005 года № 97.

28. Об утверждении Правил осуществления контроля за поведением лиц, освобожденных условно-досрочно от отбывания наказания. Приказ и.о. Министра внутренних дел Республики Казахстан от 19 сентября 2014 года № 622.

29. Об утверждении Правил организации деятельности специальных помещений и Типовых правил внутреннего распорядка специального помещения. Приказ и.о. Министра внутренних дел Республики Казахстан от 24 июля 2018 года № 531.

30. О судебной практике применения законодательства об административном надзоре. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 31 мая 2019 года № 1.

31. Об утверждении правил организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1095.

32. Ветров Н.И. Криминологическая характеристика правонарушений молодежного возраста: Учебное пособие. – М.: Академия МВД СССР, 1981. – 196 с.

33. Лекарь А.Г. Профилактика преступлений. – М.: Юрид. лит., 1972. – 104 с.
34. Каиржанов Е.И. Понятие, структура и виды профилактики преступлений. – Караганда: ВШ МВД СССР, 1986. – 87 с.
35. Алауханов Е.О., Зарипов З.С. Профилактика преступлений: Учебник. – Алматы: Нур-пресс, 2008. – 375 с.
36. Миндагулов А.Х. Профилактика преступлений: Учебник. – Алматы, 2005. – 408 с.
37. Гельдфан А.И., Михайленко П.П. Предупреждение преступлений – основа борьбы за искоренение преступности. – М.: Юрид. лит., 1964. – 203 с.
38. Сизикова Н.М. Профилактика правонарушений в области избирательных прав: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 215 с.
39. Малков В.Д. Предупреждение и профилактика преступлений и иных правонарушений в системе борьбы с преступностью // Вестник МГЛУ Вып. 25 (711). 2014. С. 78-88.
40. Гербеков И.И. Понятие и виды профилактики правонарушений: Научный журнал «Юридическая наука и правоохранительная практика», № 4 (42), 2017. – Тюмень. – С.99-105.
41. Кобец Н.Г. Предупреждение правонарушений в производственном коллективе. Вопросы теории и практики. – М.: Юрид. лит., 1982. – 208 с.
42. Ривман Д.В. Криминальная виктимология. – СПб.: Питер, 2002. – 304 с.
43. Будякова Т.П. Виктимологическая профилактика преступлений, причинивших моральный вред: дис. ... д-ра юрид. наук. – Тамбов, 2009. – 501 с.
44. Баймурзаева Р.А. Виктимологические аспекты профилактики преступности несовершеннолетних // Следователь, № 7, 2006. – С. 20-21.
45. Предупреждение преступлений и административных правонарушений ОВД. Учебник. 2-е издание пер. и доп. / Под ред. В.Я. Кикоть, С.Я. Лебедева, Н.В. Румянцева. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 488 с.
46. Абдрахманов Б.Е. Административная деликтология в Республике Казахстан. Концептуальные теоретические и методологические проблемы. Дис. ...на соискание уч.степени д.ю.н. Республика Казахстан. – Алматы, 2010.
47. Кивич Ю.В. Меры административного предупреждения правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, их место в механизме правоохраны // Гуманитарные и социально-экономические науки. № 7, 2015. – с. 102-106.
48. Варгузова А.А. Административно-правовое регулирование деятельности ОВД в сфере обеспечения общественной безопасности в РФ. Дис. ...к.ю.н. – М., 2004.

49. Гапонов О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок. Дис. ...к.ю.н., - М., 2006.

50. Гербеков И.И. Понятие и виды профилактики // Юридическая наука и правовая практика. № 4(42), 2017. – с. 99-105.

51. Керамова С.Н. Особенности административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность // Юридический вестник ДГУ, 2020. Т.33. № 1. – с.74-79.

52. Медведева А.Н., Сагалиева А.М., Сейдахметова А.У. О некоторых вопросах взаимодействия полиции с институтами гражданского общества // Материалы Международной научно-практической конференции «Организация и деятельность органов внутренних дел на современном этапе: проблемы и пути решения». – Костанай: Костанайская академия МВД Республики Казахстан имени Шракбека Кабылбаева, 23 октября 2020. – с.105-109.