

*Захватов Игорь Юрьевич*

канд. юрид. наук, доцент

*Прядко Михаил Сергеевич*

магистрант

ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России»

г. Москва

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

*Аннотация:* в научной статье рассматривается организационное построение, правоохранительная компетенция органов внутренних дел Республики Казахстан, а также порядок прохождения службы и полномочия сотрудников казахстанской полиции в сравнении с аналогичными органами правопорядка Российской Федерации.

*Ключевые слова:* органы внутренних дел, полиция, противодействие преступности, охрана общественного порядка и безопасности.

В любой стране государственная власть стремится к созданию системы правоохранительных органов, которые бы осуществляли такую работу. К их числу относятся и органы внутренних дел Республики Казахстан – нашего ближайшего соседа, надежного партнера и дружественного государства.

Процесс формирования и становления системы правоохранительных органов достаточно сложный, и можно сказать болезненный для любого государства, включая Республику Казахстан [12, с. 5–11]. Именно от качественного, профессионального уровня функционирования правоохранительной системы существующего механизма борьбы с преступностью зависит социальное, экономическое, политическое, культурное, духовное благополучие государства в целом и отдельных его граждан. Если используемые при этом методы противоречат основным правам и свободам человека, то общество, и в целом государство страдают от этого [11, с. 5–6.]. Это приводит в конечном итоге, к кризису, коррупции, и в

конечном итоге, либо к гибели самой правоохранительной системы, либо к гибели самого государства.

Республика Казахстан в п. 1 ст. 1 Основного Закона – Конституции объявляет себя правовым, демократическим государством, высшей ценностью в котором является человек, его жизнь, права и свободы. Эта конституционная норма реализуется целым комплексом мер: политических, экономических, организационных, и в том числе правоохранительных, которые направлены на защиту, восстановление нарушенных прав физического, либо юридического лица, а также предупредительно-профилактических мер, направленных на устранение причин, способствующих совершению преступления [1].

Сам термин «правоохранительные» говорит о том, что органы, носящие такое название охраняют: права человека, права организации, и права государства в целом. На данный момент, после достаточно плодотворной, законотворческой работы государственных органов, в частности Президента и Парламента Республики Казахстан, а также правовой реформы, создана достаточно широкая правовая база, для эффективного функционирования правоохранительных органов. На данный момент, в Казахстане, сформировался определенный опыт по осуществлению и реализации проектов, касающихся правоохранительной системы [10, с. 250–264].

В настоящее время органы внутренних дел Республики Казахстан – это централизованная система органов, связанных между собой структурным единством и осуществлением исполнительных и распорядительных функций по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, предупреждению и пресечению преступных и иных противоправных посягательств [5].

Структура МВД Республики Казахстан построена с учетом тех функций и задач, которые возложены законом на органы внутренних дел, а также тех изменений, которые внесены в нее в последние годы [8]. В соответствии с этим в состав МВД входят: подразделения криминальной полиции, административной полиции, миграционной работы, пробации [6], кадров, тыла, учебных заведений, уголовно-исполнительной системы [2].

Криминальную полицию образуют оперативно-розыскные, следственные, научно-технические и иные подразделения, информации о деятельности которых в открытой печати публикуется крайне мало.

Административную полицию образуют службы участковых инспекторов полиции [7], участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних, подразделения патрульной службы, лицензионной и разрешительной системы, службы пробации (исполнения уголовных наказаний без изоляции осужденных от общества); специальные учреждения ОВД и иные подразделения.

В последние годы в Республике Казахстан существенные изменения затронули организационные основы деятельности административной полиции. Так, в столице страны реализован пилотный проект по внедрению сервисных подходов в работе полиции, в частности проведен хронометраж деятельности службы участковых инспекторов полиции.

Аппаратом МВД Республики Казахстан было установлено, что 25% своего годового объема работ участковых инспекторов полиции составляют обходы административных участков, а 21% – затрачено на закрытие материалов по событиям не криминального характера. Еще порядка 10% рабочего времени занимают постоянные сборы у руководства полиции, а около 5% – уходит на общие мероприятия по охране общественного порядка. Непосредственно же на профилактику правонарушений затрачивается не более 2% рабочего времени.

Большое количество времени сотрудники службы участковых инспекторов полиции затрачивают на написание справок, рапортов и сбор сведений, которые зачастую уже имеются в соответствующих информационных системах. В целом средняя продолжительность рабочего времени столичного участкового инспектора полиции составляет 11 часов, а за месяц «набегают» от 15 до 22 часов переработки.

Такая ситуация, характерна не только для столичного региона, но для всех территориальных подразделений местной полиции.

Много времени отнимает работа со служебной документацией. Например, сегодня участковыми инспекторами полиции ведется журнал учета граждан,

проживающих на обслуживаемом административном участке, в обиходе его называют «Амбарной книгой». По сути, это сбор всех персональных сведений о гражданах, их имуществе, месте работы, жительства, социальном статусе и др. При этом, все эти сведения уже давно имеются в информационных системах. Да и переписать все население административного участка, где фактическая нагрузка на одного участкового составляет порядка 4–5 тыс. человек – это задача не из легких. Соответственно ведение этих журналов осуществляется формально, да и в работе участкового инспектора полиции он особо не используется.

Сейчас сведения о гражданах имеются в государственной базе данных физических лиц, что позволяет участковым получать более актуальную информацию и без значительных трудозатрат. Руководством МВД Республики Казахстан предлагается отказаться от ведения таких журналов, а в перспективе полностью автоматизировать данный процесс.

Аналогичная ситуация по журналам лиц, состоящих на профилактических учетах. На сегодня вся информация о подучетных формируется базе данных «ИБД». Сегодня в Республике Казахстан он ведется участковыми инспекторами только для регистрации подучетного контингента и просто дублирует электронный учет. Притом на все категории профилактируемых лиц заводятся отдельные журналы. Доходит до того, что в некоторых из них, регистрируется только 1 лицо.

К примеру, в столице страны на 6600 участковых инспекторов полиции приходится 700 поднадзорных, 5000 лиц условно-досрочно освобожденных. Признано нецелесообразным дальнейшее применение подобных журналов учета. Помимо этого, планируется исключить такие морально устаревшие журналы, как журнал проверяющих, журнал приема граждан и т. п.

Признано, что существенно забюрократизирован процесс ведения профилактических дел на подучетных лиц. В этой связи, предлагается отказаться от рапортов на имя начальника полиции для заведения, продления или прекращения таких дел, поскольку по каждому из них уже есть судебное или процессуальное решение.

Та же «судьба» ждет рапорта о проверке по месту жительства лиц, состоящих под административным надзором и условно-досрочно освобожденных. Они будут заменены листом контроля. В результате такой оптимизации документооборот участковых инспекторов полиции сократится на 200 тыс. служебных документов (включая рапорта) в год. Пока же ежегодный документооборот участковых инспекторов полиции с другими полицейскими службами составляет порядка 720 тыс. листов.

Планируется отмена ведение на бумажных носителях 6 списочных учетов по следующим категориям: «алкоголики», «наркоманы», ранее судимые, психически больные, несовершеннолетние, состоящие на учете в ювенальной полиции. Эти сведения имеются в информационной системе «ИБД», дела на них не формируются, а учет носит только информационный характер. Поэтому вести эти списки на бумажных носителях уже не имеет смысла.

Знаменательно, что в Республике Казахстан предложено реализовать российский опыт оказания государственных услуг в сфере оборота оружия (ныне в России это функция Росгвардии). Так, 339 штатными сотрудниками по контролю за оборотом оружия органов внутренних дел Республики Казахстан с начала 2022 года оказано свыше 27 тыс. государственных услуг данного рода.

Согласно требованиям приказа МВД Республики Казахстан от 27 марта 2020 г. №254, утвердившего «Правила оказания государственных услуг в сфере оборота оружия» участковый инспектор полиции задействован на проверку условий хранения оружия при первичной выдаче соответствующего разрешения. После выдачи разрешения он вновь обязан посетить владельца, но уже в рамках требований ведомственной инструкции.

Планируется обязать владельцев, при подаче заявки на оказание госуслуги, загружать в информационную систему подтверждающие фото или видеоматериалы о наличии сейфов и сигнализаций, а контроль условий хранения осуществлять в штатном режиме, т.е. сразу после выдачи разрешения и далее 1 раз в год или в ходе целевых отработок. Но для этого потребуются внесение соответствующих изменений в Правила оказания государственных услуг в сфере оборота

оружия. Эти мероприятия было предложено реализовать в первом полугодии т.г. В настоящее время вырабатывается ряд других предложений по оптимизации деятельности органов внутренних дел в рамках реализации Указа Президента Республики Казахстан о мерах по деbüroкратизации деятельности государственного аппарата [9].

Еще одним направлением совершенствования деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан стали конкретные шаги, направленные на оптимизацию работы Комитета миграционной службы МВД и подчиненных ему территориальных структур.

Как и в других отраслях правоохранительной деятельности, важнейшим приоритетом в деятельности миграционной службы определена деbüroкратизация служебных процессов, что позволит высвободить и так весьма ограниченные человеческие ресурсы (проблема нехватки штатной численности службы миграции оставалась нерешенной на протяжении многих лет, что негативно сказывается на качестве обслуживания населения), направить трудозатраты на эффективное решение организационных, практических, а в итоге – стратегических задач, решаемых в правоприменительной и правозащитной сфере.

С этой целью подготовлен ряд государственных проектов, первый из которых направлен на поэтапную передачу услуг по вторичному документированию (выдаче документов, удостоверяющих личность) граждан Республики Казахстан от сотрудников миграционной службы работникам центров обслуживания населения (ЦОН) [3].

Дело в том, что, несмотря на возврат в 2011 году из Минюста в МВД Республики Казахстан функции выдачи документов, удостоверяющих личность граждан Республики Казахстан, а также значительный естественный прирост населения, а штат миграционной службы даже сократился, сотрудники которой ежегодно оформляют более 2 млн. удостоверений личности и паспортов граждан Республики Казахстан, а это ощутимая нагрузка. Особенно остро этот вопрос стоял в городах Астана, Алматы и Шымкент, где запросы населения на услуги по выдаче документов выросли в 3 раза.

Нехватка штатов ввиду увеличившейся нагрузки ведет к увольнению опытных сотрудников и созданию вакансий, которые зачастую подпадают под сокращение. Как итог – большие очереди на получение документов, недовольство населения сложившимся положением, а сотрудники службы миграции физически не успевают обслужить всех услугополучателей.

Решение этой проблемы было найдено путем передачи работникам Госкорпорации «Правительство для граждан» функций миграционной службы по приему граждан для вторичного документирования – когда граждане меняют паспорта по истечению срока их действия, по замене документов старого образца на новые и по другим случаям.

Это позволило разгрузить сотрудников службы миграции, объем оформляемых ими документов сократился на 1 млн. ежегодно.

В городе Астана пилотный проект запущен 18 мая 2022 г., а с 23 мая т.г. – в городах Алматы, Шымкент, Актау, Жанаозен и Тараз, что не только позволило разгрузить сотрудников службы миграции, но и снять напряженность по очередям в секторе документирования ЦОН. В рамках пилотного проекта в ЦОНах указанных городов на оформление документов выделено 110 работников Госкорпорации, с которыми отделы миграционной службы провели обучение по программе «Регистрационный пункт документирования и регистрации населения» с доступом к базе МВД. И если ранее в этих городах прием вел 81 сотрудник миграционной службы, то сейчас с учетом работников Госкорпорации задействовано 191 чел., а рабочие места увеличены в 2 раза – с 53 до 105. В столице страны Астане (Нур-Султане) до начала проекта документированием граждан занимались всего 13 сотрудников миграционной службы, сейчас же задействованный в этом процессе персонал составляет 54 чел.

Эффект не заставил себя ждать. В первые же дни реализации пилотного проекта вовлеченные сотрудники ЦОН приняли на себя треть нагрузки, а число документированных граждан выросло на 40%. За 3 дня действия пилотного проекта в одной лишь столице из 4170 граждан, обратившихся за удостоверениями и паспортами, 1300 из них оформлены работниками ЦОН. Все талоны прошли

регистрацию, это значит, что не дождавшихся своей очереди не было. Та же ситуация сложилась в шести других городах, где также запущен пилотный проект (оформлено 5168 граждан, из них 1536 (30%) – работниками ЦОН).

С этой же целью Комитетом миграционной службы (КМС) МВД Республики Казахстан разработана система мониторинга выдачи паспортов помощью которой ситуация отслеживается в онлайн-режиме. Руководителям территориальных департаментов МВД Республики Казахстан организацию данного пилота на местах поручено взять на личный контроль.

Думается, означенный пилотный проект не только снизит нагрузку на сотрудников службы миграции КМС, но и должен повысить удовлетворенность граждан качеством государственных услуг.

Второй проект касался отказа от запросов госорганов по информации, которая уже есть в базах данных. Ежемесячно сотрудники миграционной службы исполняют порядка 4000 запросов госорганов при проведении различных проверок (сведения о наличии/отсутствии гражданства Республики Казахстан, о получении документов, удостоверяющих личность, об оформлении выезда за пределы страны).

Учитывая, что основная масса запросов на проверку поступает из органов национальной безопасности, предложено установить в Комитете национальной безопасности Республики Казахстан его территориальных подразделениях базу данных Минюста, что также соответствует требованиям Указа Президента Республики Казахстан по де бюрократизации органов государственного управления, определившим, что госорганы не должны запрашивать данные, которые уже есть в соответствующих базах [9]. Это позволит освободить сотрудников миграционной службы от отработки 48 тыс. запросов в год.

Еще одно предложение – отказ от составления по линии Комитета миграционной службы (КМС) МВД Республики Казахстан 10 форм статистических отчетов, которые ежемесячно вручную заполняются 177 районными подразделениями миграционной службы, направляются в 17 областных управлений, а те – представляют их в КМС. Эти отчеты содержат 62 706 ячеек данных, на их

составление уходит около двух дней каждый месяц. То есть, 24 дня в году, или целый месяц, порядка 200 сотрудников миграционной службы занимаются только лишь составлением отчетов.

При этом за представленными цифрами не видна глубокая аналитика, а их достоверность сомнительна. Кроме сугубо человеческого фактора здесь имеется и доля коррупционных рисков, когда речь идет о сдаче и приеме бумажных отчетов в вышестоящий орган. К примеру, зачем нужно составление отдельных отчетов по привлеченным к административной ответственности, если все объективные данные есть в Едином реестре административных правонарушений (ЕРАП).

Для решения этой и других проблем в настоящее время в МВД Республики Казахстан с привлечением специалистов из сторонних организаций создается «Центр по управлению процессами» – система, не просто демонстрирующая статистику в онлайн-режиме, но и реальную миграционную ситуацию, как в стране, так и в отдельно взятом регионе.

Ведется также работа по автоматическому контролю и выявлению нарушителей миграционного законодательства в целом по стране и в регионах. Разрабатываются критерии оценки деятельности территориальных департаментов МВД Республики Казахстан, чтобы ориентировать их на профилактику нарушений миграционного законодательства. Кроме того, система позволит незамедлительно реагировать на противоправные действия самих сотрудников миграционной службы, которые пытаются незаконно обогатиться, путем незаконного внесения сведений о выдаче каких-либо разрешительных документов иностранцам, например трудовых разрешений и разрешения на временное проживание в стране.

Еще одно из планируемых направлений деbüroкратизации органов внутренних дел Республики Казахстан – это передача несвойственной миграционной службе функции розыска неплательщиков алиментов и госдолжников в Департамент исполнения судебных актов Минюста.

Полагаем, что передача розыска данной категории в ведение Минюста Республики Казахстан позволит наладить последовательный алгоритм: от возбуждения исполнительного производства до установления ответчика и принятия к нему необходимых мер. Кроме того, исключение данной функции нацелит сотрудников миграционной службы на решение более важных задач по осуществлению миграционного контроля.

Таким образом, несмотря на определенную схожесть структурного построения и правоохранительной компетенции органов внутренних дел Российской Федерации и Республики Казахстан следует констатировать, что организация деятельности последних обладает рядом специфических черт, видимо, оставшихся еще с «советских» времен, в то время как полиция России в последние десятилетия претерпела ряд существенных структурных, функциональных (компетенционных) и иных трансформаций. Это, однако, не умаляет необходимость изучения опыта организации деятельности органов охраны правопорядка наших ближайших «соседей», с которыми существуют прочные контакты в рамках работы ряда межгосударственных правоохранительных организаций.

### *Список литературы*

1. Конституция Республики Казахстан принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (ред. 19.09.2022) // ИПС НПА Республики Казахстан «Әділет».
2. О правоохранительной службе: закон Республики Казахстан от 6 января 2011 г. №380-IV ЗРК // ИПС НПА Республики Казахстан «Әділет».
3. О государственных услугах: Закон Республики Казахстан от 15 апр. 2013 г. №88-V (ред. 04.09.2022) // ИПС НПА Республики Казахстан «Әділет».
4. Концепция кадровой политики правоохранительных органов Республики Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2013 г. №720 // ИПС НПА Республики Казахстан «Әділет».
5. Об органах внутренних дел Республики Казахстан: закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 г. №199-V // ИПС НПА Республики Казахстан «Әділет».

6. Об утверждении Правил организации деятельности службы пробации: приказ МВД Республики Казахстан от 15 августа 2014 г. №511 // ИПС НПА Республики Казахстан «Әділет».

7. Об утверждении Правил организации деятельности участковых инспекторов полиции, ответственных за организацию работы участкового пункта полиции, участковых инспекторов полиции и их помощников: приказ МВД Республики Казахстан от 29 декабря 2015 г. №1095 // ИПС НПА Республики Казахстан «Әділет».

8. Об утверждении Дорожной карты по модернизации органов внутренних дел Республики Казахстан на 2019–2021 годы: постановление Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2018 г. №897 // ИПС НПА Республики Казахстан «Әділет».

9. О мерах по деbüroкратизации деятельности государственного аппарата: указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2022 г. №872// ИПС НПА Республики Казахстан «Әділет».

10. Джунусбекова, Г. Совершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан / Г. Джунусбекова // *Viesoji politika ir administravimas*. – 2015. – Т. 14, Nr. 2. – Р. 250–264.

11. Ибрагимов Х.Ю. Правоохранительные органы Республики Казахстан [Текст]: учебно-методическое пособие. – Изд. 2 / Х.Ю. Ибрагимов. – Алматы: Данекер, 2001. – С. 5–6.

12. Тлембаева Ж.У. Правовой мониторинг как инструмент модернизации национальной правовой системы Республики Казахстан / Ж.У. Тлембаева, Д.М. Турлыбек // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. – 2018. – №4. – С. 5–11.