

УДК 347.96(4/9)

Ч.К. Утегенов

Алматинская академия МВД Республики Казахстан, Республика Казахстан, г. Алматы
E-mail: utegenov.chingiz@mail.ru

Применение сравнительно-правового метода при изучении зарубежного опыта реформирования полиции: опыт Грузии

Цель данной статьи – рассмотреть теоретические и практические вопросы зарубежного опыта реформирования полиции на примере государства Грузии. Методы изучения – исторический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, логический, формально-юридический. При написании статьи используются новые источники познания, а также применяются современные подходы к изучению развития зарубежного опыта реформирования полиции.

Ключевые слова: реформа, политические дивиденды, рейтинг, кредит доверия, патрульная служба, криминальная полиция, финансовая полиция.

Ch.K. Utegenov

Application of a comparative and legal method when studying foreign experience of reforming of police: experience of Georgia

The purpose of this article – to consider theoretical and practical aspects of foreign experience of reforming of police on the example of the state of Georgia. Studying methods – historical, comparative and legal, structurally functional, logical, legallistic. New sources of knowledge were used in this article, and modern approaches were applied in studying the development of foreign experience of reforming of police.

Key words: reform, political dividends, rating, credibility, patrol service, criminal police, financial police.

Ч.К. Өтегенов

Полицияны реформалауда шетелдік тәжірибені зерттеу барысында салыстырмалы-құқықтық әдісті қолдану: Грузия тәжірибесі

Аталмыш мақаланың мақсаты – Грузия мемлекетін мысалға алып, полицияны реформалаудың шетелдік тәжірибесінің теориялық және практикалық мәселелерін қарастыру. Зерттеу әдістері – тарихи, салыстырмалы-құқықтық, құрылымды-функционалдық, логикалық, формальды-заңдық. Мақаланы жазу барысында танымның жаңа қайнар көздері қолданылды, сондай-ақ, полицияны реформалаудың шетелдік тәжірибесінің дамуын зерделеудегі қазіргі заманғы жаңа бағыттар келтірілді.

Түйін сөздер: реформа, саяси дивиденттер, рейтинг, сенім кредиті, патрульдік қызмет, криминалдық полиция, қаржылық полиция.

С распадом Союза Советских Социалистических Республик в мире появились новые независимые государства. 16 декабря 1991 г. Республика Казахстан провозгласила себя суверенным государством. С этого момента началось формирование нового политического курса и правовой системы страны. В развитии государственности

Республики Казахстан важная роль отводится реформам, проводимым на государственной службе, в частности в ее правоохранительной системе.

Для проведения реформы в органах внутренних дел необходимо изучение зарубежного опыта. Особую значимость представляет зарубежный опыт реформирования полиции Грузии с 2006 по

2009 гт. Полагаем возможным заимствовать некоторые позитивные идеи из правового опыта Грузии при проведении реформы правоохранительных органов Республики Казахстан.

Полиция как правоохранительный орган находится под пристальным вниманием общества. В каждой стране проходит реформа полиции. Данный процесс в любой стране – дело трудное, но, как правило, приносящее немало политических дивидендов реформаторам [1-2].

Среди постсоветских стран наибольшего успеха в реформировании полиции добилась Грузия. В результате по рейтингу коррупции Transparency International Грузия с 2006 по 2009 год поднялась со 130 на 67 место. С 2006 года количество особо тяжких преступлений снизилось на 37%, вооруженных ограблений стало меньше на 78%, количество преднамеренных убийств сократилось на 40%.

Реформа правоохранительных органов началась сразу после избрания президентом М. Саакашвили. Отметим, что Министерство госбезопасности было расформировано. Его функции перераспределили между новым МВД и другими ведомствами. Система внутренних дел подверглась кардинальной чистке. В течение двух лет из МВД было уволено 75 000 из 85 000 человек. Была распущена дорожная полиция. В течение трех месяцев дорожную ситуацию не регулировали вообще. Министр внутренних дел В. Мерабишвили, говоря о реформе, отметил следующее: «Граждане согласились потерпеть. У нас был кредит доверия, который мы использовали на коренную ломку старой структуры и качественный отбор сотрудников. Мы брали на работу людей с головой. Поверьте, способные люди всему быстро учатся» [3].

До прихода на службу абсолютное большинство новичков не имели о ней ни малейшего представления. Принципиально не брали бывших работников правоохранительных органов и даже граждан с юридическим образованием. В итоге общая численность штата МВД сократилась до 26 000 человек. В департаменте охраны госграницы служат еще 4 000 человек, во вневедомственной охранной полиции 13 000 человек. Эта структура охраняет диппредставительства, государственные объекты и официально оказывает платные услуги гражданам, например, охраняет бизнесменов.

При приеме на работу новые кандидаты проходили психологические тесты, разработанные совместно с западными специалистами. Это

позволило повысить средний интеллектуальный уровень работников, отобрать психологически устойчивых, с неагрессивными установками.

Заработная плата в полиции, а потом и во всем государственном аппарате, выросла за годы реформ в 15 – 40 раз. Средняя зарплата в Грузии – \$ 200. Участковый инспектор зарабатывает \$ 400 – 500 в месяц, патрульный – \$ 600 – 1000, начальника отделов и детективы – до \$ 2000. Плюс медицинская страховка, страховка на случай гибели или увечья, иногда премии, которые могут быть довольно существенными в зависимости от выслуги лет, участия в раскрытии конкретных преступлений.

Добросовестно отработавшим полицейским пожизненно сохраняется часть пенсии, какое-то время действует пакет социальных льгот, есть госпрограммы по получению хорошего образования, в том числе за границей, и преимущественно при приеме на работу [4].

Коренной перестройке подверглась система специального образования. На базе нескольких школ МВД в Тбилиси была открыта полицейская академия. Конкурс в школу МВД – более 10 человек на место.

Также были перераспределены роли различных ветвей правоохранительной системы. Прокуратура лишена большей части полномочий в плане ведения самостоятельного следствия и по американской модели лишь поддерживает обвинение в суде.

Основные подразделения МВД – это патрульная служба и криминальная полиция. Патрульная служба совмещает функции дорожной полиции и моментального реагирования на обращения граждан в службы экстренной помощи. Экипажи из двух человек курсируют по специально разработанным маршрутам. Норматив реакции на сообщение о преступлении или происшествии ближайшего экипажа – несколько минут. Все машины оборудованы компьютерами, по которым можно «пробить» любое транспортное средство или личность задержанного. В машинах установлены камеры и ведется запись разговоров экипажа, а также места происшествия – полицейские имеют право задерживать и опрашивать людей только в определенном секторе обзора камеры своей машины. Выезд на линию машины со сломанным оборудованием наблюдения может привести к увольнению экипажа и работника, выпустившего машину на линию.

Полицейские после реформы стали доброжелательны, зачастую ограничиваются пре-

дупреждениями, устными или письменными. Установка на толерантное отношение к гражданам, на то, что в отношении мелких правонарушений полиция в основном применяет «предупреждения», доводится до личного состава руководством министерства.

В патруле обычно находятся двое полицейских, но они постоянно меняются, так что устоявшихся пар не существует. Если полицейский заметит, что напарник совершил неблагоприятный поступок или преступление, он обязан об этом доложить. Недонесение чревато тюремной, тем более что напарник запросто может оказаться очередной «подставой» так называемой Генеральной инспекции, специального подразделения в составе МВД. В инспекции работает примерно 100 человек.

Законом разрешены различного рода провокации – от «пьяных» водителей, грубо нарушающих правила, а потом провоцирующих патрульных на взятки, до сложных схем по поставкам оружия и наркотиков. В результате деятельности Генеральной инспекции за годы реформ государственный аппарат непрерывно и настойчиво чистится от коррупции. В первые годы из обновленного МВД было уволено или село в тюрьму несколько сотен сотрудников. В результате случаев, когда начальники или коллектив покрывали бы товарища, совершившего правонарушение, почти не осталось. Если стало известно, что работник полиции совершает преступление, в разработку берется вся его бригада. Первое время таким образом наказывали целые подразделения. Сейчас такого нет. Таким образом, международные показатели по восприятию уровня коррупции свидетельствуют о качественном прогрессе Грузии. В Грузии самый высокий показатель доверия населения к деятельности полиции – 87% [5].

Криминальная полиция освободилась от предварительного следствия и дознания. Порядок открытия и закрытия уголовных дел максимально упрощен. Изменена должностная структура – следователей нет, есть несколько ступеней детективов. МВД не имеет право заниматься хозяйственными и экономическими преступлениями. Эти функции переданы специальному органу Минфина – финансовой полиции.

Особенность реформы – практически полная ликвидация обширной и весьма влиятельной в прошлом прослойки воров в законе. Грузинские воровы – это институт, сформировавшийся десятилетиями назад и простиравший свое влияние да-

леко за границы республики. Придя к власти, новое правительство сразу разработало новое антимафиозное законодательство, большая часть которого была позаимствована у итальянцев и американцев. За ворами началась охота, в результате чего на территории Грузии в настоящий момент осталось примерно с десяток воров в законе. Они сидят в тюрьмах [3].

Введены драконовские меры за пособничество воров, содержание общака, просто недонесение о самом факте встречи с вором.

В результате всех этих мер, в особенности выбивания из-под уличной преступности солидной коррупционно-воровской базы, за несколько лет реформ количество преступлений, особенно уличных и сопряженных с насилием, уменьшилось в несколько раз. Уровень преступности в Тбилиси сравнялся с не самыми преступными европейскими городами. Раскрываемость – на уровне 30-35 %, что также совпадает с европейскими показателями. Одним из технически правильных решений реформы, конечно, являются повсеместно установленные стеклянные кубики новых отделений полиции. В этих полностью прозрачных помещениях, на радость гражданам, имеющим возможность своими глазами видеть работу участков, где сидят полицейские.

МВД резко сократило бумажный документооборот. В системе действует электронный оборот документов, что позволило повысить качество работы в разы. Реформированию подверглась милицейская отчетность о преступлениях. Ее не упразднили, но перестали учитывать в качестве основного мерила деятельности МВД и его сотрудников. Невозбуждение дела чревато для полицейского уголовной ответственностью, не говоря уже об увольнении и санкциях, поэтому число возбужденных дел резко возросло, но, поскольку это не является больше основным методом оценки работы, полицейские сами стали намного активнее принимать дела в работу.

Значительная часть функций министерства, особенно связанных с взаимоотношениями с гражданами, выведена на аутсорсинг и коммерциализована. Такие функции, как выдача прав, регистрационных документов на машины, техосмотр, переданы в Сервисное агентство МВД и подчинены жестким регламентам (в том числе – по времени).

На растаможивание автомобиля, его техосмотр и постановку на учет с выдачей документов и номеров действует норматив – около 20 минут.

Остались в прошлом «блатные» номера, мигалки есть только на нескольких правительственных машинах. Номера «выдает» компьютер. При этом за деньги можно заказать себе любой номер, лишь бы он был уникален и состоял из любых семи символов. Несколько попыток ввести «блатные» серии номеров жестоко пресекались – вплоть до увольнения исполнителей и руководителей этого направления. Так же под страхом увольнения запрещено обслуживать в специальном режиме чиновников [3].

Благодаря новой системе регистрации ушли в прошлое доверенности на автомобили и пользование имуществом. Два покупателя могут, не видя друг друга, купить-продать автомобиль, находясь в разных городах, – сделка будет совершена через терминалы Сервисного агентства.

Когда отменили доверенности, многие беспокоились, что это приведет к росту угонов. Но МВД начало в этот момент борьбу с организованной преступностью (угон машин – одна из основных специализаций преступного бизнеса), сделал акцент на искоренении угонов. В 2009 году в Тбилиси не было угнано ни одного автомобиля.

Со временем реформы шагнули за пределы МВД, и теперь их следы видны повсюду. Грузия пошла по пути максимального упрощения любых взаимодействий граждан с государством. Компанию любой формы собственности можно открыть в течение 13 минут (это тоже норматив). Для этого необязательно идти в госорган (регистрацией занимается не налоговая служба, а Минюст), можно обратиться в отделение банка, где есть уполномоченный Минюстом сотрудник.

Электронный реестр прав собственности на имущество Грузии – данные абсолютно на все объекты можно найти в базе, которая лежит в открытом доступе в интернете (исключение составляют секретные объекты Министерства обороны страны) [3].

Сегодня можно приехать в Грузию, открыть за день свой бизнес, дешево и прозрачно купить или снять помещение и начать работать. К вам не придут ни бандиты, ни миллионеры. В стране действует неподкупная, профессиональная и подготовленная полицейская система. Наличие такой системы позволяет задавать обществу правильные ориентиры и наказывать тех, кто совершает поступки, идущие вразрез с обществен-

ными интересами, при том, конечно, условии, что помыслы и интересы тех, кто управляет, максимально безупречны. И дело не в жестокости и агрессивности полиции, просто она должна действовать равномерно и неотвратно, наказывая за дело и всегда.

Реформы коснулись и судебного процесса. Теперь показания, которые участники процесса дают в суде, являются приоритетными по отношению к показаниям на следствии. Соответственно стало значительно меньше поводов пытаться людей, выбивая из них признания.

Опыт зарубежных реформаторов показывает: никакие точечные увольнения и осторожные рокировки не приведут к демократической реформе полиции. Только радикальный подход к реформам позволяет сделать полицию привлекательной для общества и способной обеспечить безопасность личности [3].

Рассмотрев реформу полиции в Грузии можно выделить несколько ключевых фактора, которые привели к успеху реформы.

Первый фактор – наличие политической воли у лидера государства и его окружения. Был составлен определенный политический договор, согласно которому были определены высшие цели, выработаны правила проведения реформы. Эти правила действовали без исключений. За нарушения этих правил была установлена строгая ответственность.

Второй фактор – уникальность политического момента. Народ привел к власти людей, которые были ничем не обязаны ни одной политической или экономической силе в стране и за ее пределами. Это дало реформаторам определенный временной задел, а также возможность жестко разбираться с теми, кто не разделял их идей.

Третий фактор. Территория Грузии небольшая. Поэтому реформы провести было легче. Здесь проще донести суть реформ до самого низа, что позволило резко ускорить их темп и предупредить усталость граждан от неизбежного ухудшения на какое-то время качества услуг.

Полагаем, что опыт Грузии является уникальным среди стран постсоветского пространства. В связи с этим полагаем возможным заимствовать некоторые позитивные идеи из правового опыта Грузии при проведении реформы правоохранительных органов Республики Казахстан.

Литература

- 1 Сабикенов С. Конституционные гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Научные труды «Әділет». – 2000. – № 1 (7) – С. 101-107.
- 2 Бусурманов Ж.Д. Евразийская концепция прав человека: Монография. – Алматы: КазГЮУ, 2006. – 481.
- 3 http://www.memoid.ru/node/Reforma_poiicii_v_Gruzii.
- 4 Колоткина О.А. Право личности на безопасность: понятие и механизмы обеспечения в РФ: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. – Екатеринбург, 2009.
- 5 :<http://www.rosbalt.ru/exussr/2012/06/26/996870.html>

References

- 1 Sabikenov S. Konstitucionnye garantii obespechenija prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Nauchnye trudy «Әdilet». – 2000. – № 1 (7) – S. 101-107.
- 2 Busurmanov Zh.D. Evrazijskaja koncepcija prav cheloveka: Monografija. – Almaty: KazGJuU, 2006. – 481.
- 3 http://www.memoid.ru/node/Reforma_poiicii_v_Gruzii.
- 4 Kolotkina O.A. Pravo lichnosti na bezopasnost': ponjatie i mehanizmy obespechenija v RF: teoretiko-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand.jurid.nauk. – Ekaterinburg, 2009.
- 5 :<http://www.rosbalt.ru/exussr/2012/06/26/996870.html>