

ДАТ АНАЛИЗ

**МЕНТАЛЬНЫЙ ВОПРОС**

**Дождемся мы в этом веке результатов  
правоохранительной реформы?**

*Опять реформа органов правоохранительной системы. У нас с реформами, как обычно – благодаря госпропаганде даже мокрое может начать гореть. Один мой хороший знакомый, более 15 лет проработавший в системе МВД, относительно предстоящего реформирования в своей сфере сказал: «Те же яйца, только в профиль». Ясно, лаконично, а главное – зрит в корень. Впрочем, а как иначе может быть? Ну, разве способны те же люди, которые сочиняли и предыдущие реформы, разработать что-то новаторское? Впрочем, говорить «сочиняли» – громко сказано. Основные направления предстоящего реформирования как под копирку слизаны с российской реформы МВД.*

Опыта в том, как в других странах решили проблему коррупции, независимости судебной системы, эффективности работы полиции, раскрываемости преступлений предостаточно. Главное – нужна политическая воля на высшем уровне, нужна тотальная перезагрузка всей правоохранительной матрицы. И, конечно, нужно, чтобы поменяли свое отношение к происходящему и стали активными участниками реальной реформы мы сами.

**Опять «25»**

Сразу хотелось бы отметить, что сам президент страны Нурсултан Назарбаев с публичной трибуны признался в том, что все «предыдущие попытки реформирования не дали ожидаемого результата. Истинные цели реформы подменялись, нивелировались кампанейщиной. Узковедомственные интересы, желание сохранить прежний, во многих чертах еще советский порядок, превалировали над общегосударственными интересами».

Могло ли быть по-иному? Наверное, нет.

Напомним, что классикой жанра реформы стала технология гарвардского профессора Джона Коттера. По Коттеру, любая реформа должна состоять из 8 основных этапов – осознание безотлагательности перемен, создание мощной команды, которая возглавит реформу, выработка концепции или стратегии ее реализации, донесение до всех концепции реформы, создание условий работы по-новому, достижение заметных промежуточных результатов, закрепление результатов и постановка новых масштабных целей, закрепление новых методов работы.

На первый взгляд, реформа правоохранительной системы началась в полном соответствии с рекомендациями Коттера. Волна информации о полицейских злоупотреблениях – осознание безотлагательности перемен. Развернувшаяся в прессе реализация медиаплана по пропаганде реформы – не что иное, как донесение концепции. Как видим, с первыми двумя пунктами у акординских функционеров проблем не возникло. Только вот справится ли Ак Орда с вопросами сущностными? Новый закон – не концепция. В старом тоже не было написано, что можно устраивать беспредел в отношении граждан и бизнеса. Цель должна быть максимально конкретной и измеримой. Например, искоренить коррупцию через два года. Самым важным в этом перечне рекомендаций является лидерство и команда реформаторов. Для того чтобы возглавить реформу такого масштаба, нужен лидер с недюжинной силой воли, настоящий титан, несгибаемый борец. Таковых среди имеющихся глав силовых ведомств мы не видим. Однозначно в команду реформаторов не должны войти люди, чьи намерения и действия когда-либо вызывали сомнения у людей. Не должны войти ни Баймаганбетов, ни Тусупбеков, ни Маами, ни Абыкаев, так как результаты их деятельности говорят о том, что они либо не заинтересованы в переменах, либо лично или профессионально не соответствуют уровню задач.

И начавшуюся ныне модернизацию, судя по составу первых лиц министерств и ведомств, носителей ценностей того самого «советского порядка», а также причастных к разработке основ реформы правоохранительных органов, будет ожидать участь прежних реформ. Достаточно сделать ретроспективу и увидеть, что состав персональных кадровых решений главы государства по силовому блоку на протяжении последних 10 лет мало видоизменялся. На авансцене все те же лица – Тажин, Тусупбеков, Абыкаев, Мамаи, Дутбаев и т.д. Не удивимся, если из небытия воскреснут еще одна-две фигуры, восседающие сейчас в креслах мажилисменов и проявляющие на данный момент небывалые для них чудеса пиар-активности в СМИ в части пропаганды реформы правоохранительных органов.

С трудом верится в то, что сейчас произойдет что-то революционное, вроде того, как, например, сейчас говорят о правоохранительной реформе в Грузии.

## **Реформа без финансирования?**

Об оптимальной численности работников госорганов правоохранительной системы в рамках правовой реформы Каримом Масимовым было сказано еще в январе 2007 года. При этом показатель соотношения полицейских на 100 тысяч человек у нас достаточно высок.

Кстати, чтобы не быть голословными, приведем данные исследования о численности и финансировании правоохранительных органов в некоторых странах СНГ и Восточной Европы, проведенного Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. Так вот, больше всего милиционеров (в сравнении со странами и СНГ, и Восточной Европы) в Беларуси. Там на каждые 100 тыс. населения 1442 милиционера. На втором месте Россия – 976 милиционеров. На третьем – Казахстан, где на 100 тыс. жителей приходится 713 стражей порядка.

Исследованием доказано, что те страны, в которых наибольшее количество сотрудников полиции на 100 тысяч жителей, не спешат хорошо оплачивать их работу. Так, в Беларуси, например, показатель расходов весьма скромный – 2,04 ВВП, а в Казахстане один из самых низких в СНГ и Восточной Европе – 1,77 ВВП. Между Беларусью и Казахстаном Россия. Кстати, больше всего на стражей порядка тратится Грузия – 3,81 ВВП. На второй позиции Молдова – 3,28 ВВП. На третьем месте по финансированию – Латвия. Показатель ее расходов на своих правоохранителей – 2,63 ВВП. При этом у этих стран один из самых низких показателей по численности сотрудников правоохранительных органов. Получается, что мы беднее Грузии, Молдовы или Латвии?

Власть говорит о том, что над правоохранительными органами довели совковые принципы и методы работы, но при этом, похоже, сама продолжает руководствоваться таковыми. Ту систему оплаты, которая сегодня сложилась в полиции, в старину называли кормлением, когда ничего не платили, рассчитывая, что сам наберет. Это то же самое, что делала советская власть с работниками прилавка: платили им копейки, зная, что все равно украдут. Государство, которое экономит на зарплате работников правопорядка, сознательно, а может, и умышленно, толкает их на коррупцию и другие преступления, на рейдерские захваты и т. д.

Доказано, что граждане чувствуют себя свободными и защищенными там, где полицейских немного, но государство не экономит на их содержании.

## **Политическая система как тормоз**

Еще один веский аргумент в доказательство того, что реформа будет «тормозить», – это то, что нынешнее состояние правоохранительной системы является неизбежным следствием общеполитической системы. Например, законопроекты доверили разрабатывать самим силовикам. То есть им доверили реформировать самих себя. Точно так же не способна себя реформировать государственная система. Люди, которые целенаправленно на протяжении 20 лет «добивались» всей полноты власти, теперь навряд ли решатся на реформы, при этом уменьшая собственные полномочия. Наша правоохранительная система сегодня сама себя покрывает, сама разрабатывает систему поощрения и осуждения своих сотрудников. Чего только стоят службы собственной безопасности! Эта иерархическая структура, подчиняющаяся только верховной власти и живущая не по закону.

Даже если поверить благим намерениям власти, то пришла она к этому очень поздно. Той же Грузии понадобилось более пяти лет, чтобы провести полное реформирование правоохранительной системы страны. Наша власть допустила стратегическую и тактическую ошибку, запоздав с реформированием. К предстоящим выборам, как президентским, так и парламентским, власть, а главное, электорат, не увидит обновленную полицию, суды и госбезопасность. А доверие населения к этим органам, как выражаются обыватели, «упало ниже плинтуса». А если учесть местную специфику, когда в правоохранительные органы приходят не как на службу, а как на промысел, а также то, что слишком много времени уйдет на раскачивание и выяснение отношений между силовиками за то, кто главнее, то поднять доверие людей к системе будет очень сложно. В комплексе это жирный минус в копилку доказательств президента, правительства, «Нур Отана» и парламента как эффективных управленцев высшего и центрального уровней.

## **Инфекционные кланы**

Впрочем, для тех, кто еще не в курсе предстоящих новаций в казахских силовых органах, то согласно подписанному Указу президента «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» предполагается, что серьезные структурные преобразования пройдут в МВД, судебной системе и Комитете национальной безопасности. Будет образована миграционная полиция. Также принято решение к 2012 году провести реорганизацию следственного комитета и комитета криминальной полиции МВД путем их слияния в Комитет по расследованию. МВД освободится от ряда не свойственных ведомству задач. В частности, Министерству юстиции будут переданы функции административных арестов и содержание административно арестованных, в том числе «спецприемники». Центры реабилитации несовершеннолетних планируется передать в ведение Министерства образования, а вытрезвители – в Министерство здравоохранения. Сотрудники МВД по-прежнему будут отвечать за обеспечение безопасности стратегически важных объектов, но охрану других учреждений и ведомств возьмут на себя частные охранные компании. Кстати, вниманию автолюбителей – теперь техосмотр автомобилей будет находиться в ведении Министерства транспорта и коммуникаций. Еще хотят сократить численность людей в погонах. Наряду с этим в стране появится институт частной детективной деятельности.

Увы, но первая реакция и оценка относительно предстоящего реформирования правового пространства точно не комплиментарная. Неужели разделения, переименования и слияния устранят причины проблем силовых органов? Или поведение работников полиции, их моральный и профессиональный облик от этого изменятся?

Навскидку можно сказать, что новая реформа пока что опять предполагает реорганизацию и перестановку функций между ведомствами, передачу одних подразделений из одного ведомства в другое. К чему это приведет в первую очередь? Во-первых, борьба в министерствах при сохранении основного «силового генералитета» сохранится. При этом в нее активно включатся администрация президента и аппарат правительства.

До тех пор, пока не произойдет полной смены руководства силовых ведомств, баланс сил, а соответственно, и «ментовские войны» останутся прежними. Во-вторых, силовой блок по-прежнему сохранит свою «инфекционную» структуру, так как останется совокупностью коррумпированных кланов. И тут даже предполагаемый минимум инноваций будет использоваться для разгрома своих оппонентов.

И здесь назначение Нуртая Абыкаева, мастодонта властного олимпа, на пост главы КНБ существенно на ситуацию не повлияет. При направлении Абыкаева руководителем госбезопасности Нурсултан Назарбаев руководствовался принципом личной преданности этого человека, а значит, полной подконтрольности Комитета национальной безопасности, ведомства, которое «бдит» за всеми. Но при этом тенденция отставания разными правоохранительными органами интересов отдельных политических групп сохранится. И никто не даст гарантии в том, что силовики в очередной раз не станут причастными к убийству политиков или рейдерству.

Реформы – это очень просто, главное – захотеть. Но это не про нас. Наша система такова, что сама не может очиститься без вмешательства сверху – все завязано на президенте. Увы, но это наши реалии, и сегодня глава государства пожинает плоды собственной рукотворной системы. О какой реформе может идти речь, если каждый из восседающих в правоохранительных креслах за долгие годы оброс собственными связями, обязательствами, капиталом, статусом неприкосновенности и вседозволенности, с которыми если расстаться, значит, остаться ни с чем.

## **Ослепшая Фемида**

О беспристрастности казахской судебной системы разве что анекдоты не слагают. Дело дошло до того, что в рамках реформы системы правоохранительных органов глава государства был вынужден на первое место поставить независимость судебной системы. А премьер Карим Масимов на этот счет был более чем красноречив. «Когда любой следователь любого правоохранительного органа будет на 100% уверен, что судья будет беспристрастен, то его деятельность по предварительному следствию будет несколько другой. Это вы все лучше меня знаете», – отметил К.Масимов. То есть глава правительства открытым текстом говорит о том, что наш суд точно не «самый справедливый суд в мире».

Только вот предполагаемый комплекс мер по обеспечению беспристрастности казахских судов каким-либо образом не решает главную проблему. Все ограничивается на уровне организации нового подразделения, очередного слияния. Как будто бы от перемены мест слагаемых значение суммы изменится.

Судите сами. Так, при Верховном суде будет образован департамент по обеспечению деятельности судов. Это будет своего рода аппарат Верховного суда Республики Казахстан, выступающий как уполномоченный орган по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности Верховного суда, местных и других судов с территориальными подразделениями (канцеляриями судов) в областях, Астане и Алматы. Итог: очередное расширение штатов, которые будут организовывать работу судов, плюс дополнительная бумажная волокита и бюрократия. В рамках судебной реформы громко объявили о том, что Комитет по судебному администрированию при Верховном суде будет упразднен. Только каков смысл упразднения, если вместо него создают вышеназванный департамент и передают ему соответствующие функции и полномочия?

Самое главное – реформа не решает проблему неподкупности судей. Казалось бы, увеличили зарплату, дают жилье, приличный соцпакет обеспечили. Однако наша Фемида не просто прикрыла глаза, чтоб вершить справедливый суд, но, похоже, ослепла, оглохла и «потеряла нюх» одновременно. Наши судьи живут, видимо, по принципу «денег много не бывает». Вот и «гребут по-беспристрастному» соразмерно своей должности – районные в районном масштабе, а городские и областные уже в рамках своего статуса и зоны влияния. Они уверовали в то, что они небожители. И после этого мы удивляемся, что они носятся с ружьями и палят по своим женам, считая, что им это дозволено.

Сегодня казахстанская действительность такова, что даже малые дети с молоком матери впитывают то, что «должность связана с деньгами». Так, может быть, нужно создать такую систему, при которой за каждый свой промах и промах своего подчиненного начальник будет расплачиваться должностью? По нашему глубокому убеждению, когда начнут расплачиваться должностями в полиции, финполе, КНБ и судах, ситуация изменится.

В этой связи приведем очень показательный пример из международного опыта. В свое время французский реформатор и лидер страны Шарль де Голль, не мудрствуя лукаво, за одну ночь уволил весь судейский корпус и набрал на освободившиеся места выпускников ведущих юридических университетов страны. Проблема беспристрастности и неподкупности судей была решена одним махом. Решение было трудное. Но для таких решений и нужна политическая воля главы государства, если ты считаешься действительно реформатором, лидером или отцом нации.

## **Когда чужой опыт глаза колет**

Увы, но нынешний указ президента Назарбаева так и не вошел в шорт-лист политических сенсаций. Так, например, в соседней России сразу после выступления Дмитрия Медведева по поводу начала

реформы правоохранительных органов своих должностей лишились 17 милицейских генералов! Масштабные кадровые перестановки должны были стать сигналом того, что реформирование МВД началось. Что-либо подобное вы наблюдали у нас? Единственное, на что решилось пока руководство нашей страны, это поменять председателя КНБ Адила Шаяхметова на Нуртая Абыкаева, который уже возглавлял эту структуру и сейчас навряд ли будет способен каким-то образом изменить закостенелую и погрязшую в скандалах и коррупции систему.

А наши бывшие собратья по Союзу, грузины, реформировались, и очень даже эффективно. Так, после «революции роз» президент Михаил Саакашвили решил сломать все стереотипы реформ. Министерство госбезопасности было расформировано. Его функции перераспределили между новым МВД и другими ведомствами. Бывшим работникам правоохранительных органов доступ на службу закрыли. А в системе была произведена кардинальная чистка. В итоге в течение двух лет из МВД было уволено 75 тысяч из 85 тыс. человек. В последующем общая численность работников МВД была доведена до 26 000 человек.

При приеме на работу новые кандидаты проходят психологические тесты, разработанные совместно с западными специалистами. Итог: повысился общий интеллектуальный уровень полиции, работать стали психологически устойчивые люди. Зарботная 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, начальники 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.

Полностью была пересмотрена система спецподготовки работников правоохранительных органов в полицейской академии. Спецкурс в ней – обязательное условие для трудоустройства в полиции. Чтобы стать детективом или криминалистом, в академию нужно поступать уже с высшим юридическим образованием.

Кстати, прокуратура была лишена большей части полномочий в плане ведения самостоятельного следствия. И с момента начала работы, по новому процессуальному кодексу, она будет по американской модели лишь поддерживать обвинение в суде. МВД не имеет права заниматься хозяйственными и экономическими преступлениями. Эти функции переданы специальному органу Минфина — финансовой полиции.

Весьма эффективно прошла война с криминогенной средой. Было принято антимафиозное законодательство по образцу итальянцев и американцев. С «ворами в законе», которые, в принципе, и руководили всем преступным синдикатом Грузии, обошлись очень жестко. Даже была дана установка: в случае сопротивления не брать живыми держателей общака. В результате, благодаря выбиванию из-под уличной преступности солидной коррупци-онно-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.

Например, в прошлом году в Тбилиси было угнано... 0 автомобилей.

Еще одна маленькая деталь. 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.

*Амина БУРАБАЕВА*

*Окончание в следующем номере*