

РЕФОРМА И МОДЕРНИЗАЦИЯ ПОЛИЦИИ

Семенов А.О.

РЕФОРМА ПОЛИЦИИ В ГРУЗИИ: ВОЗМОЖНО ЛИ ПРИМЕНЕНИЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО ОПЫТА В РОССИИ

Масштабная реформа органов внутренних дел была проведена в Грузии в 2004 году. И хотя такая страна, как Грузия, не обычно не славится какими-либо реформаторскими идеями в области демократии, не стоит на вершине прогресса развития прав и свобод человека и гражданина, на полицейскую реформу, проведенную в данном государстве, стоит обратить внимание.

В первую очередь в Грузии вместо просто Министерства внутренних дел был создан орган, объединивший в себе не только само Министерство внутренних дел, но и Министерство государственной безопасности, департамент экстренных ситуаций, департамент охраны нефтепровода, департамент охраны государственной границы. Общая штатная численность сотрудников сократилась более чем в два раза.

Таким образом, структуру реформированного МВД Грузии составляют:

Министр внутренних дел Грузии;

Заместители министра внутренних дел Грузии и «главные» департаменты:

1.1. Секретариат Министерства;

1.2. Администрация (на уровне департамента);

1.3. Генеральная инспекция (на уровне департамента);

1.4. Финансово-экономический департамент;

1.5. Главное управление по кадрам;

1.6. Главное экспертно-судебное управление;

1.7. Информационно-аналитический департамент;

1.8. Оперативно-технический департамент;

1.9. Департамент контрразведки;

1.10. Департамент криминальной полиции;

1.11. Департамент патрульной полиции;

1.12. Национальное центральное бюро Интерпола;

1.13. Центр специальных и чрезвычайных мер;

1.14. Агентство реформирования и развития (на уровне департамента);

1.15. Агентство государственной безопасности (на уровне департамента);

1.16. Агентство по борьбе с коррупцией (на уровне департамента);

1.17. Контртеррористический центр (на уровне департамента);

1.18. Департамент международных отношений;

1.19. Главное управление по надзору за соблюдением прав человека.

3) Региональные управления (11 – по числу регионов Грузии);

4) подчиненные МВД Грузии государственные органы (пограничная полиция Грузии);

5) иные учреждения (учебные заведения, вневедомственная охрана, медицинская служба, служба 112 и иные).

Как можно увидеть, структура современного МВД Грузии представляет собой достаточно сложную, и в то же время максимально упрощенную систему. МВД Грузии объединило в себе функции органов, занимавшихся ранее в том числе и государственной безопасностью, антикоррупционной деятельностью, став де-факто единственным органом обеспечения правопорядка в государстве.

Структура Министерства внутренних дел Российской Федерации в настоящее время включает министра внутренних дел, 7 заместителей министра, 9 главных управлений, 8 департаментов, 10 управлений, 15 центров, плюс 85 территориальных подразделений МВД.

Нельзя забывать, что помимо Министерства внутренних дел Российской Федерации в структуру органов исполнительной власти также входят 21 министерство, 33 федеральных службы, 25 федеральных агентств.

Здесь, однако, можно заметить, что Российская Федерация по всем показателям значительно превосходит такую страну, как Грузия, и более сложная структура правоохранительных органов в нашей стране просто необходимо. Но в данном аспекте возникает проблема: многие органы исполнительной власти в разных областях во многом имеют дублирующие друг друга функции. В особенности это касается правоохранительных органов. Упрощенный пример: ФСБ России, ФСКН России имеют свою специфику преступлений; МВД России также занимается раскрытием и расследованием преступлений, в том числе входящих в компетенцию вышеназванных органов государственной безопасности.

В Грузии в результате реформы была ликвидирована дорожная полиция – аналог российской ГИБДД. Вместо нее в Грузии функцией обеспечения безопасности на дорогах наделена патрульно-постовая служба. Соответственно, в обязан-

ности патрульно-постовой службы входит не только контроль за обстановкой на территории оперативного обслуживания, но и надзор за соблюдением правил дорожного движения и безопасности на дорогах.

Несмотря на тот факт, что в СМИ широко «рекламировался» данный шаг по реформированию правоохранительных органов, что многие правозащитники и юристы, в том числе в России, ставят в пример «полезность» ликвидации дорожной инспекции, общение с представителями министерства юстиции Грузии, а также личный опыт поездок в данную страну говорит об обратном. К сожалению, на дорогая Грузии царит в полном смысле этого слова хаос: благодаря тому, что де-факто отсутствует контроль за дорогами, местные водители позволяют себе за рулем все: от езды с выключенным наружным освещением в темное время суток до управления автомобилем в нетрезвом состоянии. Даже в столице – Тбилиси – мало кто обращает внимание на сигналы светофора, запрещающие знаки, пропуск пешеходов.

Стоит отметить, что в России не все гладко в работе ГАИ. Множество фактов, свидетельствующих о наличии большой коррупционной составляющей в данной структуре. С другой стороны, в последние годы делаются большие шаги в правильном направлении: был принят новый Административный регламент МВД России (последний – 17.10.2013 г.), закрепивший многие важнейшие положения о работе органов внутренних дел; важным этапом считается ликвидация практически всех стационарных постов ГИБДД на дорогах. С данным обстоятельством согласны, в основном, простые граждане, а вот у сотрудников и лиц, разбирающихся в правоохранительной деятельности, возникают сомнения в правильности данного шага. Возьмем, к примеру, г. Москва: раньше стационарные посты рас-

полагались на всех выездах из города, что могло обеспечить оперативный перехват искомого объекта. Сейчас стационарных постов практически не осталось, контроль за оперативной обстановкой отдан средствам видеонаблюдения.

Следующий шаг грузинской реформы – подчинение всех изоляторов временного содержания Главному управлению по надзору за соблюдением прав человека. Омбудсмен получил право в любое время посещать изоляторы, повысилась ответственность сотрудников за превышение должностных полномочий.

Для Российской Федерации имеет смысл оставить все как есть (в плане подчинения специализированных учреждений), но вот ИВС при УВД возможно следует отдать в распоряжение специального учреждения. Это одновременно снизит нагрузку с УВД и обеспечит надлежащий контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем можно возложить обязанность по контролю за исполнением законов в данных учреждениях передать под юрисдикцию института Уполномоченного по правам человека в России.

Далее. В Грузии ликвидирован институт следователей. Теперь функции следователей возложены на участковых инспекторов и детективов. Здесь следует отметить, что понятие «детектив» в России и в других странах заметно различается по своему смыслу. Согласно Закону РФ от 11.03.1992 № 2487-1 в России частный детектив – гражданин Российской Федерации, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, получивший в установленном настоящим Законом порядке лицензию на осуществление частной детективной (сыскной) деятельности и оказывающий услуги:

1) сбор сведений по гражданским делам на договорной основе с участниками процесса;

2) изучение рынка, сбор информации для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров;

3) установление обстоятельств неправомерного использования в предпринимательской деятельности фирменных знаков и наименований, недобросовестной конкуренции, а также разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну;

4) выяснение биографических и других характеризующих личность данных об отдельных гражданах (с их письменного согласия) при заключении ими трудовых и иных контрактов;

5) поиск без вести пропавших граждан;

6) поиск утраченного гражданами или предприятиями, учреждениями, организациями имущества;

7) сбор сведений по уголовным делам на договорной основе с участниками процесса. В течение суток с момента заключения контракта с клиентом на сбор таких сведений частный детектив обязан письменно уведомить об этом лицо, производящее дознание, следователя или суд, в чьем производстве находится уголовное дело;

8) поиск лица, являющегося должником в соответствии с исполнительным документом, его имущества, а также поиск ребенка по исполнительному документу, содержащему требование об отобрании или о передаче ребенка, порядке общения с ребенком, требование о возвращении незаконно перемещенного в Российскую Федерацию или удерживаемого в Российской Федерации ребенка или об осуществлении в отношении такого ребенка прав доступа на основании международного договора Российской Федерации, на договорной основе с взыскателем.

В целях охраны разрешается предоставление следующих видов услуг:

1) защита жизни и здоровья граждан;
2) охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, за исключением объектов и (или) имущества, предусмотренных пунктом 7 настоящей части;

3) охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию;

4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;

5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;

6) обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, за исключением объектов, предусмотренных пунктом 7 настоящей части;

7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения и перечень которых утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации

В странах англо-саксонской правовой системы детектив является лицом, осуществляющим функции по расследованию преступлений. При этом функции детектива за рубежом представляют собой некий сводный аналог функций оперуполномоченного и дознавателя в Российской Федерации.

Здесь важно отметить, что в Российской Федерации некоторые категории сотрудников имеют доступ к секретным сведениям, что ставит крест на введении в нашей стране англо-саксонского института детективов.

Нельзя не вспомнить институт шерифа в США, поскольку в Грузии ведутся разговоры о создании такого института. Шериф – это административно-судебная должность в определённых административно-территориальных образованиях. В США шериф является начальником окружной полиции. Существует три категории шерифов:

1) шерифы с минимальными правами – отвечают за управление тюрьмой, транспортировку заключённых, обеспечение безопасности судов, вручение повесток в суд и др. Проведение аукциона по продаже заложенной недвижимости или конфискацию имущества по решению суда;

2) шерифы с ограниченными правами в дополнение к вышеперечисленным обязанностям выполняют традиционные правоохранительные функции, такие как расследование преступлений и патрулирование внутри своего округа;

3) шерифы, выполняющие весь набор правоохранительных функций, независимо от границ округа.

Следующий важный институт реформы МВД Грузии – создание Генеральной инспекции. Фактически данный департамент представляет собой не что иное, как управление собственной безопасности и борьбы с коррупцией, в функции которого входит контроль за всеми правоохранительными органами страны. Более того, в задачи сотрудников данной инспекции ставилось постоянное провоцирование государственных служащих на получение взяток. Широко распространёнными стали провокации сотрудников Генеральной инспекции в отношении патрульных.

Вместе с тем в Российской Федерации такая практика неприменима, постольку поскольку в данном случае имеет место провокация совершения коррупционного правонарушения. При выявлении провокаций суды принимают решение о невиновности подсудимого. В отличие от России, в Грузии практика провоцирования не только нашла свое место, но и получила широкое распространение. Задержанные таким образом государственные служащие демонстрировались в телевизионных репортажах по центральным телеканалам. Однако стоит признать, что такая практика борьбы с коррупцией принесла результаты. Результатом работы Генеральной инспекции стала паническая боязнь государственных служащих так называемой «новой волны» совершать коррупционные правонарушения. Теперь первая мысль, которая возникает в голове у государственного служащего при встрече с частным лицом, – «это провокация». С другой стороны, история учит, что страх не является субстанцией постоянной и не подверженной изменениям. Постоянное поддержание страха потребует больших финансовых и человеческих ресурсов, при этом будет отсутствовать гарантия качественного результата. К тому же еще одной проблемой становится обеспечение и поддержание положительного имиджа сотрудников самой Генеральной инспекции. Не секрет, что чем больше власть – тем больше появляется соблазнов использовать эту власть не по прямому назначению. К тому же, так как в Грузии деятельность органов прокуратуры фактически сведена на нет, становится актуальным вопрос о контроле над сотрудниками Генеральной инспекции.

Следующий момент реформы – это расширение круга полномочий региональных и районных отделов полиции. В

частности, к компетенции районных отделов отнесены вопросы кадровой политики, а также материально-технического обеспечения. В Российской Федерации данные вопросы решаются на уровне региональных управлений соответствующих правоохранительных органов. Проведение данной модернизации в нашей стране, скорее всего, невозможно, так как в России гораздо большее число сотрудников правоохранительных органов, и, соответственно, сложнее структура правоохранительных органов и т.д. К тому же, например, вопрос присвоения специальных званий: первое специальное звание присваивается органом, находящимся на уровне министерства, а остальные – руководителями региональных управлений.

Безусловный плюс грузинской реформы правоохранительных органов – глубокая автоматизация множества процедур и сокращение времени, необходимого для совершения юридически значимых действий. К примеру, реальный факт: автомобиль можно растаможить, поставить на учет и получить государственные регистрационные знаки, потратив на все не более 20 минут. Для россиянина данный факт может показаться чем-то нереальным: чтобы физическому лицу (простому гражданину) растаможить автомобиль, фактически потребуется около недели на урегулирование всех формальностей. Плюс постановка на учет займет весь день. Так что в этом плане Грузия ушла вперед от России достаточно далеко. К тому же в Грузии узаконена практика ускоренного проведения необходимых процедур – достаточно официально внести дополнительную плату. Некоторые услуги и вовсе автоматизированы: изготовление государственных регистрационных знаков – процесс, в котором не участвуют государственные служащие, так как номера изготавлива-

ются специальными автоматами. В Грузии давно и успешно работает система приобретения так называемых «красивых» государственных регистрационных знаков: цены варьируются примерно от 50\$ до 5000\$. Номера, выдаваемые в общем порядке, дополнительной оплате не подлежат. Особенно важно, что в Грузии были пресечены все попытки введения так называемых «привилегированных» серий государственных регистрационных знаков: в настоящее время все номера равнозначны. Неплохо было бы перенять этот положительный опыт и в Российской Федерации, тем более разговоры, к примеру, об официальной оплате «красивых» государственных регистрационных знаков, ведутся уже на протяжении последних 10 лет точно.

Однако самое важное, что удалось сделать в результате грузинской реформы – это появление у граждан уважения к правоохранительным органам. Во многом это заслуга деятельности средств массовой информации: постоянное демонстрирование сюжетов о поимке коррупционеров положительно влияет на сознание граждан. Профессия полицейского в Грузии означает почет и уважение, в полицейскую академию наличествует очень большой конкурс на поступление. Граждане перестали видеть в полицейском преступника в погонах: теперь для грузин полицейский – это образ защитника и вершителя справедливости.

И вновь Российской Федерации имеет смысл перенять данный опыт, так как имидж сотрудников правоохранительных органов в нашей стране сильно осквернен. Конечно, в основном это результат хаоса, творившегося в нашей стране в 1990-х – начале и середине 2000-х годов, когда в правоохранительные органы шли лица, желающие фактически обезопасить себя, чтобы совер-

шать противозаконные деяния. Популярной была фраза: «полстраны сидит, полстраны их стережет».

В последние годы нельзя не заметить улучшение ситуации. Проведено достаточно много громких показательных процессов свершения правосудия над взяточниками. Да, можно сказать, что они были в-основном именно показательные, однако массовому гражданину большего и не требуется. Общество видит, что ведется соответствующая работа. Конечно, коррупция еще не искоренена полностью. Особенно много еще необходимо сделать в деле поднятия престижа правоохранительных органов в глазах населения.

Определенные шаги в этом направлении уже сделаны: повышена открытость работы правоохранительных органов в той мере, насколько это позволительно, автоматизируются некоторые юридически значимые институты, доказало свою эффективность так называемое «Электронное правительство»¹.

Некоторые удачные элементы грузинской реформы правоохранительных органов стоит перенять и России: к примеру, максимально автоматизировать государственные услуги, максимально возможным образом сократить структуру правоохранительных органов, четко и однозначно определить их компетенции, чтобы избавиться от дублирования функций разными органами. Главной проблемой правоохранительных органов в России до сих пор остается пережиток советского прошлого – «палочная» система. Разговоры ведутся давно, однако до настоящего момента ничего толком не изменилось. Поэтому ликвидация этой системы должна стать первоочередной задачей отечественных реформаторов.

¹ Куракин А.В., Костенников М.В. Актуальные проблемы административного права. – М., 2013. – С. 12.

Библиография:

1. Куракин А.В., Костенников М.В. Актуальные проблемы административного права. – М., 2013.
2. Куракин А.В. Предмет административно-правового регулирования противодействия коррупции в полиции. – М., 2013.
3. Н.А. Овчинников Прав отношения в административно-правовом механизме обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. – 2011. – 12. – С. 49 – 53.
4. Овчинников Н.А. О содержании административно-правового механизма обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. – 2011. – 11. – С. 33 – 38.
5. Гришкoveц А.А. Общественный Совет при МВД России как инструмент контроля за полицией // Полицейская деятельность. – 2014. – 4. – С. 370 – 384. DOI: 10.7256/2222-1964.2014.5.12985.
6. Куракин А.В., Костенников М.В. Принципы организации и деятельности российской полиции // NB: Российское полицейское право. – 2013. – 2. – С. 22 – 49. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.2.799. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_799.html
7. Овчинников Н.А. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов и соблюдение требований к служебному поведению как способ обеспечения законности в деятельности сотрудников и гражданских служащих МВД России. // Полицейская деятельность. – 2011. – 2. – С. 7 – 11.
8. Костенников М.В. Принцип законности и его реализация в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Полицейская деятельность. – 2014. – 3. – С. 301 – 309. DOI: 10.7256/2222-1964.2014.3.12361.
9. Трунцевский Ю.В., Новоселов С.А. Повышение эффективности предупреждения преступлений и иных правонарушений, коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками ГИБДД, как условие организации дальнейшего реформирования ОВД РФ согласно Дорожной карте // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 5. – С. 45 – 61. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.5.8843. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8843.html

References (transliterated):

1. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Aktual'nye problemy administrativnogo prava. – M., 2013.
2. Kurakin A.V. Predmet administrativno-pravovogo regulirovaniya protivodeistviya korruptsii v politzii. – M., 2013.
3. N.A. Ovchinnikov Prav otnosheniya v administrativno-pravovom mekhanizme obespecheniya zakonnosti v sisteme MVD Rossii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2011. – 12. – С. 49 – 53.
4. Ovchinnikov N.A. O soderzhanii administrativno-pravovogo mekhanizma obespecheniya zakonnosti v sisteme MVD Rossii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2011. – 11. – С. 33 – 38.
5. Grishkovets A.A. Obshchestvennyi Sovet pri MVD Rossii kak instrument kontrolya za politsei // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2014. – 4. – С. 370 – 384. DOI: 10.7256/2222-1964.2014.5.12985.
6. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. Printsipy organizatsii i deyatel'nosti rossiiskoi politzii // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 2. – С. 22 – 49. DOI: 10.7256/2306-4218.2013.2.799. URL: http://www.e-notabene.ru/pm/article_799.html
7. Ovchinnikov N.A. Administrativno-pravovoe regulirovanie razresheniya konflikta interesov i soblyudenie trebovaniy k sluzhebnomu povedeniyu kak sposob obespecheniya zakonnosti v deyatel'nosti sotrudnikov i grazhdanskikh sluzhashchikh MVD Rossii. // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2011. – 2. – С. 7 – 11.

8. Kostennikov M.V. Printsip zakonnosti i ego realizatsiya v deyatel'nosti sotrudnikov organov vnutrennikh del // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2014. – 3. – С. 301 – 309. DOI: 10.7256/2222-1964.2014.3.12361.
9. Truntsevskii Yu.V., Novoselov S.A. Povyshenie effektivnosti preduprezhdeniya prestuplenii i inykh pravonarushenii, korruptsionnoi napravlennosti, sovershaemykh sotrudnikami GIBDD, kak uslovie organizatsii dal'neishego reformirovaniya OVD RF soglasno Dorozhnoi karte // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 5. – С. 45 – 61. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.5.8843. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8843.html