



РАЗВИТИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ¹



I. КРАТКИЙ АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ НА 2010-2020 ГГ.

1. 24 августа 2009 года Указом Президента РК №858 была утверждена Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года.

2. Раздел 3 Концепции содержит основные направления развития правоохранительной системы, которые являются предметом данной оценки.

3. В Концепции констатируется, что за годы независимости Казахстана сложилась и в целом эффективно функционирует правоохранительная система, отвечающая потребностям демократического и правового государства. При этом необходимо совершить ряд действий для дальнейшего развития и совершенствования. Ниже путем комментирования предложенных мероприятий предлагается краткий анализ реализации соответствующей Концепции.

4. *В рамках очередного этапа модернизации национальной правовой системы имеется потребность в реформировании уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и административно-деликтного законодательства путем разработки и принятия новых редакций соответствующих кодексов, которые будут служить интересам защиты конституционных прав и свобод граждан и выведут нашу правоохранительную систему на уровень, позволяющий адекватно реагировать на современные вызовы.*

За период действия Концепции в указанных сферах были приняты следующие базовые законодательные акты:

- Уголовный кодекс РК от 3 июля 2014 года №226-V²;
- Уголовно-процессуальный кодекс РК от 4 июля 2014 года №231-V³;
- Уголовно-исполнительный кодекс РК от 5 июля 2014 года №234-V⁴;
- Кодекс РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года №235-V.

А также:

¹ Данная публикация выпущена в рамках проекта “Совместное пространство демократических практик для общественных инициатив: продвижение гражданского участия в принятии решений по развитию демократических политических практик и механизмов” при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Содержание данной публикации отражает точку зрения авторов и не обязательно совпадает с точкой зрения Фонда.

² URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252

³ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852

⁴ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577723

- изменения в некоторые конституционные законы РК по вопросам совершенствования уголовно-процессуального законодательства (Конституционный Закон РК от 4 июля 2014 года №232-V ЗРК);
- изменения и дополнения в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования уголовного законодательства (Закон РК от 3 июля 2014 года №227-V);
- изменения и дополнения в некоторые законодательные акты РК по вопросам законодательства об административных правонарушениях (Закон РК от 5 июля 2015 года №236-V).

5. Концепцией предусматривалось совершенствования деятельности прокуратуры, повышение эффективности надзорной деятельности прокуратуры как основной ее функции, а также совершенствование процессуальных основ деятельности органов прокуратуры и законодательное закрепление координирующей функции органов прокуратуры.

Также должна быть повышена роль и ответственность прокурора в досудебном производстве, в том числе путем расследования органами прокуратуры уголовных дел о преступлениях, представляющих серьезную общественную опасность и сложность, как составной части функции уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой.

Новый Закон РК от 30 июня 2017 года №81-VI “О прокуратуре” предусматривает законодательную регламентацию упомянутых в Концепции вопросов.

Так, Главой 5 Закон четко регламентированы правовые акты прокуратуры, в том числе в порядке прокурорского надзора; ст. 20 Закона урегулирована координационная функция путем деятельности координационных советов; ст. 44 Закона и соответствующими положениями УПК РК предусмотрены процессуальные права прокурора в уголовном производстве.

Согласно же ст. 11 Закона прокурор осуществляет надзор за соблюдением законности в досудебном расследовании в соответствии с полномочиями, определенными УПК РК. При этом ст. 187 УПК РК, которая определяет подследственность правоохранительных органов, не предусматривает подследственность за прокуратурой.

В случае необходимости прокурор вправе своим постановлением принимать дела к своему производству и лично производить расследование, пользуясь при этом полномочиями следователя (ч. 3 ст. 58 УПК РК).

Таким образом может быть достигнута цель, установленная Концепцией, если речь идет о преступлениях, представляющих серьезную общественную опасность и сложность, как составной части функции уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой.

6. От эффективности деятельности органов внутренних дел зависят безопасность и спокойствие граждан, состояние преступности и уровень криминогенной обстановки в стране, в связи с чем процесс совершенствования органов внутренних дел должен быть сосредоточен на обеспечении быстрого и адекватного их реагирования на преступные проявления и профилактике правонарушений.

Масштабные правовые реформы в сфере уголовной юстиции также затронули деятельность органов внутренних дел, в первую очередь полиции. Так, был принят Закон РК от 23 апреля

2014 года №199-V “Об органах внутренних дел Республики Казахстан”, который определяет задачи органов внутренних дел (полиции) как профилактику правонарушений, охрану общественного порядка и борьбу с преступностью, а также исполнение уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, а также административных взысканий.

7. В условиях рыночной экономики органам финансовой полиции необходимо постоянно совершенствовать формы и методы работы, чтобы иметь возможность эффективно противостоять экономической и коррупционной преступности, постоянно мимикрирующей в современных условиях. Финансовой полиции необходимо на системной основе противостоять экономическим и коррупционным правонарушениям, выявлять и устранять причины и условия, способствующие возникновению коррупции. Одной из основных задач органов финансовой полиции является также обеспечение безопасности бизнеса, исключение необоснованного вмешательства в его деятельность.

Согласно мировой практике по специализации антикоррупционных органов, а также рассмотрения противодействия коррупции как вопроса национальной безопасности в Казахстане были предприняты ряд шагов.

Так, 6 августа 2014 года, согласно Указу Президента РК № 883 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления РК»⁵ было образовано Агентство РК по делам государственной службы и противодействию коррупции.

11 декабря 2015 года было образовано Министерство по делам государственной службы РК как уполномоченный орган в сфере государственной службы и противодействия коррупции с передачей ему функций и полномочий по управлению имуществом и делами упраздняемого Агентства РК по делам государственной службы и противодействия коррупции. Агентство переименовано в Национальное бюро по противодействию коррупции.

Указом Президента РК от 13 июня 2019 года № 12⁶ в целях дальнейшего совершенствования системы государственной службы и противодействия коррупции Национальное бюро по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба) Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции преобразовано в Агентство РК по противодействию коррупции (Антикоррупционную службу) как государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту РК.

Агентство является правоохранительным органом, осуществляющим формирование и реализацию антикоррупционной политики РК и координацию в сфере противодействия коррупции, а также выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений.

8. Необходимо оптимизировать структуру и функции правоохранительных органов в целях установления более эффективных организационно-управленческих механизмов и эффективного распределения соответствующих функций, в связи с чем актуальное значение по-прежнему имеют вопросы освобождения правоохранительных органов от несвойственных функций. При этом при проведении административной реформы в правоохранительных органах необходимо учитывать особенности и специфику их деятельности, чтобы предпринимаемые меры не повлекли снижения их

⁵ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000883>

⁶ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37012306

правоохранительного потенциала, ослабления возможностей в противодействии преступности.

Важными шагами в освобождении полиции от несвойственных функций стали передача охранной деятельности в частную среду, выведение из ведомства МВД функций предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны, пожарной и промышленной безопасности.

Вместе с тем, остаются еще функции в сфере миграции, регистрации, передача которых планируется. Например, с 1 января 2022 года МВД не будет заниматься межведомственной координацией, разработкой системы мер в области регулирования и мониторинга миграционных процессов, присвоением статуса беженца, а также выдачей разрешений трудовым иммигрантам. Изменения вносятся в рамках реформирования правоохранительной системы и освобождения органов внутренних дел от несвойственных функций⁷.

В том числе планируется усиление роли участкового инспектора⁸, так как он по сути своей деятельности является главным представителем правоохранительных органов во взаимодействии с населением. Через доверие к участковому инспектору формируется доверие к органам внутренних дел в целом. В основном в целях решения насущных вопросов, чтобы участковый не был «мальчиком на побегушках», на которого возлагается работа вне функциональных обязанностей, его статус и полномочия должны быть четко определены в отдельной главе отраслевого закона «Об органах внутренних дел», а процессуальные полномочия в соответствующих кодексах. В частности, такая реформа возможно усовершенствует порядок наделения полномочиями и аттестации участковых инспекторов полиции, при котором полнее учитывалось бы мнение населения, как предусматривалось Концепцией.

9. Для сотрудников правоохранительных органов необходимы единые правовые стандарты и нормы прохождения службы, в том числе специальные квалификационные требования по аналогии с квалификационными требованиями к категориям административных государственных должностей, необходим конкурсный порядок приема на службу в правоохранительные органы. Одновременно следует поэтапно проводить линию на определенную демилитаризацию правоохранительных органов с сохранением воинских и специальных званий за военнослужащими и сотрудниками правоохранительных органов, непосредственно выполняющими основные задачи и функции, поставленные перед этими органами.

С целью реализации данного положения 6 января 2011 года был принят Закон РК №380-IV «О правоохранительной службе»⁹, который определяет общие правовые рамки для организации деятельности правоохранительных органов.

Закон определяет понятие правоохранительных органов, порядок вступления на службу в правоохранительные органы, закрепляет правовое положение сотрудников правоохранительных органов, их социальную защиту, определяет порядок назначения на должность, перемещение и выдвижение по службе в правоохранительных органах и так далее.

⁷ Согласно словам Президента РК Касым-Жомарт Токаева. URL: <https://inbusiness.kz/ru/last/policiya-kazahstana-peredast-v-2022-godu-chast-funkcij-ministerstvu-truda-i-soczhahity>

⁸ Согласно предложениям сенатора Нурлана Бекназарова.

⁹ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30916594

Что касается демилитаризации – Закон предусматривает для сотрудников органов внутренних дел и прокуратуры специальные звания и классные чины. При этом следует отметить, что мировая практика постепенно отказывается от наличия классных чинов у прокуроров, поскольку они обладают единым статусом и независимы в своей процессуальной деятельности. Административные (руководящие) должности же в прокуратуре касаются административных вопросов, но независимо от классного чина, никто не должен вмешиваться в процессуальную дискрецию прокурора.

10. В целях обеспечения эффективной деятельности правоохранительных органов необходимо определить четкие критерии оценки их деятельности, при этом не только по количественным показателям, но и по качественным параметрам оценки. Главным показателем деятельности правоохранительных органов должен стать уровень доверия к ним граждан.

Процесс внедрения оценки за уровнем доверия граждан продолжается.

Согласно комплексного плана профилактики нарушений в Республике Казахстан на 2017-2019 годы¹⁰ разработано несколько проектов постановлений об измерении уровня доверия граждан к правоохранительной системе и внедрения его как центрального показателя эффективности её работы.

Согласно Раздела VI “Внедрение новых критериев оценки” Дорожной карты по модернизации органов внутренних дел РК на 2019–2021 годы¹¹, утвержденной Постановлением Правительства РК от 27 декабря 2018 года №897 ежегодно проводится выборочное исследование “Уровня доверия населения к правоохранительным органам” со стороны МНЭ, МВД, ГП.

Такая оценка происходит с привлечением волонтеров в форме социологических исследований по изучению общественного мнения по вопросам безопасности граждан и доверия населения к полиции, а также готовности участвовать в обеспечении правопорядка

В ходе опроса 2020 года использовались анкеты, которые включали 29 вопросов. В их числе по принципам стран ОЭСР наряду с вопросами об уровне доверия граждан к полиции были включены такие вопросы как: «Насколько безопасно вы чувствуете себя в районе проживания?», «Есть ли у вас опасения за безопасность ваших близких/родных, когда они находятся вне дома?», «Какие преступные проявления беспокоят вас в наибольшей степени в районе вашего проживания?», «Готовы ли вы участвовать в мероприятиях по обеспечению общественной безопасности?». ¹²

По результатам опросов полностью доверяют полиции 33,8% респондентов, готовы оказать содействие полиции 41,4%.

Безопасно в районе проживания чувствуют себя 43,5% респондентов. 30,8% респондентов отметили, что имеют опасения за близких и родных, когда они находятся вне дома. 13,8% - таких опасений не имеют.

¹⁰ URL: <http://poltavka.gov.kz/index.php/ru/profilaktika-pravonarushenij/134-kompleksnyj-plan-profilaktiki-pravonarushenij-v-respublike-kazakhstan-na-2017-2019-gody>

¹¹ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000897>

¹² Доверяют ли казахстанцы полиции – исследование МВД РК. URL: <https://mk-kz.kz/social/2020/10/05/doverayayut-li-kazakhstancy-policii-issledovanie-mvd-rk.html>

На данный момент Рабочая группа рассматривает вопрос внедрения нормативной возможности учета этих результатов в процедуре управления органами внутренних дел.

11. Правоохранительные органы нуждаются в новых технологиях управления. Отдельными мерами в этом направлении могут быть утверждение обязательных стандартов предоставления государственных услуг, внедрение системы "Е-правительство" и сервисных технологий (видеоконференцсвязь, электронные цифровые подписи, локальные сети и иные средства электронной/цифровой связи) в их деятельность, в частности, при их процессуальном взаимодействии, связанном с санкционированием мер государственного принуждения и следственных действий, проведением допросов и другие.

МВД Казахстана реализует комплекс мер по цифровизации процессов ведомства для повышения эффективности полицейской деятельности, оптимизации и автоматизации оказываемых государственных услуг.

Единая система электронного документооборота в органах внутренних дел Казахстана внедряется с 2011 года.

На сегодня 95% из них органами внутренних дел предоставляются в электронном формате (регистрация транспорта, сделок по их купле-продаже, выбор госномера на авто и заказ их доставки на дом, электронное оформление однократных деловых и частных виз иностранцам и пр.).

В электронный формат переводятся административное и досудебное производства. Интеграция систем с базой данных МВД позволяет полицейским с помощью планшета осуществлять проверку автотранспорта, составлять электронные протоколы и взыскивать штрафы.

С целью автоматизации процесса досудебного производства расширяется практика расследования уголовных дел в электронном формате. Это способствует сокращению сроков расследования, повышению контроля и защиты конституционных прав граждан.

Начаты работы по установке в общественных местах, школах, больницах, систем экстренного аудио/видео вызова – “Кнопка SOS”. Запущено мобильное приложение “Police 102”. Расширяется сеть камер видеонаблюдения.¹³

12. Важная задача права - это определение основ национальной системы защиты информации, основных угроз в этой сфере, механизмов реализации единой государственной политики в сфере информационной безопасности.

Упомянутые основы определены в принятом Законе РК от 6 января 2012 года №527-IV “О национальной безопасности РК”¹⁴. Согласно этому Закону в Республике Казахстан создается и укрепляется национальная система обеспечения информационной безопасности, в том числе государственных электронных информационных ресурсов, информационных систем, информационно-коммуникационной инфраструктуры и критически важных объектов информационно-коммуникационной инфраструктуры.

¹³ Опыт цифровизации МВД Казахстана вызвал интерес у зарубежных экспертов”. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/qriim/press/news/details/219133?lang=ru>

¹⁴ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31106860

13. Таким образом большая часть положений Концепции реализована полностью или заложен фундамент для их внедрения.

Ключевой для правоохранительной сферы стала реформа уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и административно-деликтного законодательства путем принятия соответствующих кодифицированных актов в 2014 году, а также внесении изменения в Конституцию Республики Казахстан.

Для правоохранительной инфраструктуры важным шагом стала унификация правовой рамки для правоохранительных органов – общие требования к правоохранителям, порядок службы и так далее, определенные Законом РК №380-IV “О правоохранительной службе”, принятым в 2011 году.

Что касается непосредственно правоохранительных органов, то положительным является частичное освобождение полиции от несвойственных функций – передача охранной деятельности в частную среду, выведение из ведомства МВД функций предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны, пожарной и промышленной безопасности. Также важным шагом в совершенствовании системы государственной службы и противодействия коррупции стало создание и работа Агентства по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы).

Что касается фундамента для дальнейших шагов, то к ним можно отнести опросы общественного мнения о качестве работы правоохранителей (2020). По результатам опросов полностью доверяют полиции 33,8% респондентов, готовы оказать содействие полиции 41,4%. А также и внедрение новой системы оценки работы полиции, основным критерием которой является доверие граждан (2018 и далее).

II. КРИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ПРОЕКТА НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2030 Г.

19 марта 2021 года Министерством юстиции Республики Казахстан подготовлен проект Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, утверждение которого планируется соответствующим Указом Президента Республики Казахстан.

Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года (далее – Концепция) является программным документом, определяющим приоритетные направления развития национального права, правоохранительной и судебной систем, внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности, а также правового образования и правовой пропаганды.

Раздел 5 проекта Концепции предусматривает основные направления развития правоохранительной и судебной систем и правозащитных институтов. В данном критическом обзоре рассматривается каждое положение этого раздела Концепции путем его цитирования и предоставления экспертного комментария (в случае необходимости).

1. В проекте Концепции констатируется, что необходимо дальнейшее совершенствование правоохранительной деятельности и реформирование правоохранительных органов, направленное на минимизацию коррупции, оптимизацию структуры и функций правоохранительных органов для освобождения от несвойственных функций.

Комментарий:

Данные положения имеют программный (декларативный) характер и описывают конечный результат предпринимаемых усилий, изложенных далее в тексте раздела.

В то же время, если минимизация коррупции (индексация заработных плат, инновационные технологии и т.д.) и лишение несвойственных функций правоохранительных органов и органов прокуратуры предусматривают довольно конкретный перечень мероприятий, то, что касается оптимизации структуры, то в проекте Концепции речь больше идет об аудите существующей системы, что, несомненно, является предварительным шагом к осуществлению реформ.

Однако изменение в структуре можно было бы очертить более конкретно, хотя бы направление, в котором это будет происходить, с указанием конкретных органов, ведомств, подразделений и т. д.

2. В проекте Концепции предусмотрено, что неизменным ключевым критерием эффективности деятельности правоохранительных органов и их сотрудников и дальше будет являться степень доверия населения. Для постоянного, непрерывного повышения указанного критерия необходимо продолжить трансформацию их деятельности со смещением акцента с борьбы с последствиями на их профилактику.

Комментарий:

Доверие населения как ключевой критерий эффективности деятельности правоохранительной системы является общей тенденцией для правоохранительных систем во всем мире.

В теории полицейской деятельности (policing) это давно стало общим местом, так как правоохранительные органы многих стран перешли на предоставление населению сервисных услуг по обеспечению правопорядка и считают, что доверие граждан является мерилем их эффективности (если шире – ощущение граждан себя в безопасности является результатом деятельности правоохранительной системы).

В то же время инструменты измерения степени доверия населения значительно отличаются в разных странах, точно так же, как и механизмы учета степени доверия в управленческих решениях – от численности правоохранительной системы и ее инфраструктуры до вопроса об поощрении/взыскании относительно конкретного сотрудника правоохранительной системы.

Обычно эти измерения происходят путем определения абстрактного доверия к полиции, которое замеряет общее отношение к полиции со стороны населения. В то же время с точки зрения принятия управленческих решений эти данные не предоставляют практической ценности. Так же они сильно коррелируются с уровнем доверия к власти, текущей политической ситуации, наличия резонансных дел с участием правоохранительной системы и т.д.

Поэтому используются либо криминологические опросы (crime survey), либо опросы граждан с четко сформированной выборкой – учетом персонального опыта, дезагрегированными данными по районам городов и так далее. В любом случае конечная цель такого инструментария — это принятие управленческих решений на местном уровне, относительно каждого сотрудника полиции.

Применительно к проекту Концепции это означает, что помимо декларации того, что степень доверия граждан является ключевым критерием оценки ее эффективности, а также что полиция должна больше внимания уделять профилактике правонарушений, должны быть названы конкретные механизмы измерения доверия граждан, будь то криминологический опрос, онлайн-анкетирование потерпевших, интерактивные криминальные карты (crime mapping) либо же другие известные в мире модели измерения доверия граждан для принятия управленческих решений (структурных и кадровых).

3. *В проекте Концепции предусмотрено, что требуется пересмотр системы аудита качества правоохранительной деятельности, обеспечивающего действенную обратную связь с населением на предмет оценки эффективности их работы (снижение жалоб на действие (бездействие) полицейских, увеличение положительных откликов об их работе, оценки качества работы, об обеспечении высокого уровня доверия со стороны населения и т.п.).*

Комментарий:

Данные положения непосредственно связаны с предыдущими. В то же время стоит их выделить в отдельный пункт, так как речь идет об пересмотре системы аудита правоохранительной системы в целом, то есть об внутреннем оценивании органом власти самого себя (в противовес внешнему оцениванию – отношения населения к полиции, которое упоминается в предыдущем пункте).

Было бы уместно предложить конкретные механизмы самооценки (ведомственного аудита) правоохранительной системы с указанием конкретных инструментов и ответственных за них.

Например, общим трендом в мире является размещение нагрудных камер видеонаблюдения (видеорегистраторов) у полиции общественной безопасности (чаще всего – патрульной полиции и подразделений обеспечения правопорядка на автомобильных путях сообщения). При этом существуют отдельные службы внутреннего контроля (мониторинга), задачей которых является ежедневная проверка с применением случайной выборки, путем пересмотра записей с таких видеорегистраторов, которые должны вестись при каждом контакте с гражданином. Что позволяет выявить потенциальные махинации с записью.

В данном же разделе не хватает конкретизации инструментов, которые могут сделать систему аудита более результативной по сравнению с той, которая существует на данный момент.

4. *В проекте Концепции предусмотрено, что регулярное обучение сотрудников правоохранительных органов является ключевым условием осуществления эффективной работы. В этой связи видится важным проведение обучения сотрудников правоохранительных органов на постоянной основе передовым практикам, организациям обмена опытом с иностранными партнёрами, а также активное использование представительства в международных организациях правоохранительного профиля.*

Комментарий:

Постоянное повышение квалификации и поддержание уже приобретённых навыков являются необходимыми для каждой профессии и особенно актуальны там, где речь идет о защите прав и свобод граждан, так как на помощь сотрудника правоохранительных органов рассчитывает каждый член общества (гражданин). Непрофессионализм сотрудника правоохранительных

органов может сильно ударить по репутации органа правопорядка и правоохранительной системы в целом и в конечном итоге снизить уровень доверия населения. При этом чем ниже доверие населения к правоохранительной системе, тем меньше она рассчитывает на решение конфликтов правовым путем и обращается к неправовым механизмам, будь то коррупция или самосуд. Точно также люди, которые не доверяют полиции, не будут выступать процессуальными свидетелями (понятыми), давать правдивые показания и т.д.

Согласно исследованиям, негативный опыт взаимодействия с полицией сильнее в 4-14 раза чем позитивный (на данных США, 2006) или даже в 24 раза, если речь идет о британском опыте, представленным на конференции Британского общества криминологии (British Society of Criminology) (2015). Таким образом профессионализм сотрудника правоохранительных органов, в т.ч. в части коммуникации с гражданами должен быть приоритетом в развитии правоохранительной системы.

В связи с этим было бы уместно не просто предусмотреть обучение “на постоянной основе”, а сразу в тексте Концепции определить срок периодичности такого обучения – 1 год либо 2 года и т.д. Точно так же это обучение должно предусматривать не только hard skills (изучения нормативной базы и т.д.), а также soft skills, например, прокурорская этика для прокуроров или навыки противодействия профессионального выгорания для полицейских.

5. *Концепцией предусмотрено, что одной из значимых мер, в том числе усиления мотивации сотрудников правоохранительных органов может стать индексация их заработных плат в зависимости от ежегодной инфляции или иных макроэкономических показателей. ... А также что важной составляющей является качественный кадровый состав правоохранительных органов, где требуется унификация и уравнивание социального, финансового и материального обеспечения сотрудников правоохранительных органов, что полностью согласуется с требованиями Закона «О правоохранительной службе».*

Комментарий:

Упомянутая ранее оптимизация структуры непосредственно связана с уравниванием социального, финансового и материального обеспечения сотрудников различных правоохранительных органов, так как является вопросом их дизайна. С одной стороны, уравнивание — это правильное направление, с другой — необходимо отталкиваться от базового оклада для равнозначных позиций, например, следователя, и учитывать надбавки за специализацию, уровень доступа к государственной тайне и т.д., согласно установленным коэффициентам пропорциональности.

Таким образом кроме индексации заработных плат необходимо уравнивать равнозначные позиции в различных правоохранительных органах, при этом это нормально, что в зависимости от сложности работы, необходимой квалификации, нагрузки оплата труда может быть неравной.

6. *В Концепции предусмотрено, что важно продолжить работу по переходу на сервисную модель деятельности органов внутренних дел.*

Комментарий:

В силу обширности и многозначности понятия “сервисная деятельность органов внутренних дел”, а также отсутствия единого определения данного понятия в других юрисдикциях, целесообразно было бы уточнить основные подходы к сервисной деятельности в данной Концепции.

Такое уточнение возможно в виде приоритетов – какой именно элемент сервисной функции подлежит развитию в конкретный период (1, 2, 3 года и т.д.).

7. Концепцией предусмотрено, что надзор прокуратуры будет переориентирован на эффективное решение проблем, с которыми обращаются граждане и бизнес, с четкой правовой регламентацией полномочий прокурора и инструментов по эффективной защите прав неограниченного круга лиц, общества и государства.

Деятельность прокуратуры будет направлена на упреждающий надзор для своевременного реагирования на любые проявления нарушений законности с расширением ее присутствия в социально-экономической сфере. Безусловно, это позволит устранить ряд предпосылок для жалоб со стороны населения, снимет напряженность и конфликтность в обществе.

Также ниже речь идет о том, что защита интересов и прав граждан будут гарантироваться не только деятельностью уполномоченных государственных органов, но и прокуратурой.

Комментарий:

Согласно Руководящих принципов ООН относительно роли обвинителей (1990) роль прокурора сводится к функциям уголовного преследования в роли обвинителя. При этом стандарты Совета Европы, других международных организаций и зарубежных стран стремятся к ограничению участия прокурора именно уголовным преследованием – как в виде процессуального руководства либо надзора за следственными органами, так и в виде публичного (государственного) обвинения в суде.

В Концепции используются положения такого уровня абстракции, что невозможно определить характер реагирования прокуратуры на “обращение граждан и бизнеса” – речь идет о стандартной процедуре уголовного преследования, либо же отдельных функциях общего надзора над экономической сферой. То же самое относится к “расширению присутствия прокуратуры в социально-экономической сфере”. Поскольку одной из задач прокуратуры является координация деятельности правоохранительных органов (п. 3 ст. 4 Закона Республики Казахстан “О прокуратуре”), то данные положения могут трактоваться различным образом.

Таким образом данные положения следует уточнить – либо речь идет об приоритизации уголовного преследования в сфере экономической и финансовой преступности, либо о дополнительных функциях общего надзора за этой сферой. При этом необходимо учесть, что роль прокурора именно в уголовном преследовании, а социально-экономическая сфера деятельности государства должна регулироваться контролирующими органами, не наделенными таким значительным объемом полномочий как прокуратура, степень вмешательства в реализацию прав и свобод граждан которой очень высокая.

8. В Концепции утверждается, что одним из основных инструментов полноценной реализации правоохранительной функции государства, как и прежде, будет эффективное и достаточное информационное обеспечение государственных органов, физических и юридических лиц о состоянии законности и правопорядка в стране на основе единых

статистических принципов и стандартов, который должен обеспечиваться посредством высшего надзора во всех сферах жизнедеятельности государства, исключая узковедомственный интерес.

Комментарий:

Статистика в правоохранительной сфере, в том числе уголовная статистика, являются как источником криминологической информации о преступности, так и мерилем для измерения эффективности работы правоохранительной системы. То есть исполняют как стратегическую функцию в уголовной политике, так и функцию внутриведомственного контроля. В силу конфликта этих функций нередко статистические данные в правоохранительной сфере обираются не в полном объеме, неверно или ограниченно интерпретируются либо же просто фальсифицируются.

Поэтому следует уточнить, что речь идет либо о создании максимально независимого от правоохранительной системы Бюро уголовной статистики, либо же развитии гарантий независимости (самостоятельности деятельности) Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.

9. В Концепции утверждается, что уполномоченные государственные органы будут сфокусированы на усилении борьбы с «теневой» экономикой.

Комментарий:

Данный приоритет должен быть отражен в Уголовной политике Республики Казахстан, которая в свою очередь должна быть утверждена как отдельный нормативно-правовой акт на уровне Указа Президента либо же специального Закона. Приоритеты в уголовной сфере должны исходить не только от Генеральной прокуратуры, но и от других органов власти, в том числе законодательной.

10. В Концепции утверждается, что будет реформирована деятельность Координационного совета по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, одной из задач которой станет координация реформ в органах внутренних дел, финансового мониторинга и антикоррупционной службе, поиск новых подходов к улучшению работы всей правоохранительной системы.

Комментарий:

Координация реформ в правоохранительной сфере является важной задачей для Координационного совета, особенно, учитывая специфику уголовного производства, положительным является тот факт, что председателем совета является Генеральный прокурор. В то же время необходима максимальная синхронизация государственной политики в правоохранительной сфере, в т.ч. законодательных изменений и их имплементации, в т.ч. Координационным советом, задача которого состоит именно в операционном исполнении тех реформ, которые происходят в этой сфере.

11. Концепцией предусмотрено, что требует дальнейшего продолжения наращивание способов и методов, в том числе с использованием инновационных и цифровых технологий борьбы с любыми формами правонарушений и их профилактики, обеспечения законности и общественной безопасности, защиты прав и свобод граждан, обеспечения

неотвратимости наказания за любые правонарушения, неукоснительное следование принципу «нулевой терпимости (толерантности)» к правонарушениям.

Комментарий:

Развитие инновационных и цифровых технологиях превенции и борьбы с преступностью – необходимое веяние современного мира, где эти технологии всё больше развиваются. В то же время на уровне Концепции необходимо уточнить не столько материальные основания для их внедрения, сколько необходимые законодательные изменения для широкомасштабного использования этих технологий. Например, развитие правового регулирования защиты персональных данных, если речь идет о камерах видеонаблюдения или вопрос допустимости доказательств, упрощение их оформления, в уголовном процессе, если речь идет о доказательствах, полученных с помощью новых технологий. Использование таких технологий не является самоцелью, а служит повышению эффективности других механизмов превенции и противодействия правонарушениям административного и уголовного характера.

Таким образом большая часть положений Концепции направлена на продолжение тех структурных и законодательных реформ, которые произошли в 2010-х годах и дальнейшее совершенствование правоохранительной деятельности, и реформирование правоохранительных органов, направленное на минимизацию коррупции, оптимизацию структуры и функций правоохранительных органов для освобождения от несвойственных функций.

При этом положения Концепции имеют программный (декларативный) характер и чаще описывают конечный результат предпринимаемых усилий, чем конкретные шаги по их достижению. Это касается изменений в структуре, механизмов внутреннего аудита, новых подходов к оцениванию правоохранителей. Хотя документы в сфере государственной политики и должны иметь некий уровень обобщения, тем менее по возможности нужно такие шаги детализировать.

Наиболее сложным вопросом Концепции является дальнейшая роль прокуратуры в системе уголовного преследования. Речь идет как о лишении её несвойственных функций вне уголовного производства, так и координирующей роли относительно других правоохранительных органов.

Общей чертой органов прокуратуры на постсоветском пространстве является присутствие её во всех сферах публичного права, наличие общего надзора, избыточных контролирующих полномочий. При этом преимущественно в западном мире роль прокуратуры сведена только к процессуальному руководству досудебным расследованием и публичному обвинению (представительству) в суде. То есть она является главным участником уголовного производства и непосредственно представляет позицию обвинения в суде. В то же время контроль за правопорядком в публичной сфере осуществляет система контролирующих органов и суды. Именно такое направления развития в прокуратуре можно было бы указать в тексте Концепции, а не ограничиваться координирующей ролью относительно правоохранительных ведомств.

В целом проект Концепции нуждается в доработке с привлечением всех заинтересованных сторон, не только органов власти, но и ученых, представителей профессиональных сообществ (адвокатура, нотариат и так далее) и гражданского общества.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2030 Г.

В данном разделе мы представляем альтернативное видение того, что на наш взгляд необходимо включить в проект Концепции правовой политики до 2030 г. по вопросам совершенствования правоохранительной деятельности в соответствии с опытом реформирования правоохранительной системы других стран, правовая система которых родственна или близка к казахстанской, а также международных стандартов в этой сфере.

На наш взгляд предлагаемый раздел Концепции может быть изложен в таком виде:

Преамбула

Необходимо дальнейшее совершенствование правоохранительной деятельности и реформирование правоохранительных органов, конечной целью которого является повышение уровня безопасности среди населения государства.

А. Общие положения

Неизменным ключевым критерием эффективности деятельности правоохранительных органов и их сотрудников и дальше будет являться степень доверия населения. Для постоянного, непрерывного повышения указанного критерия необходимо больше акцентировать внимание на профилактическую функцию, которая требует координации правоохранительных структур с социальными службами, службами благоустройства и остальным лицами.

Требуется пересмотр системы аудита качества правоохранительной деятельности, обеспечивающего действенную обратную связь с населением на предмет оценки эффективности их работы (снижение жалоб на действие (бездействие) полицейских, увеличение положительных откликов об их работе, оценки качества работы, обеспечения высокого уровня доверия со стороны населения и т.п.).

Необходимо развивать эффективные механизмы внешнего (общественного) контроля за деятельностью правоохранительных органов в различных формах (участие в различных конкурсных отборах, работе дисциплинарных комиссий, внутренних проверках и так далее), конечной целью которого является вовлеченность граждан в управление правоохранительными органами, её открытость и прозрачность. При этом такая деятельность имеет вспомогательный характер, а ключевой голос в принятии решений принадлежит профессиональным руководителям правоохранительных органов.

Уголовная статистика подлежит унификации со статистикой каждого правоохранительного органа, а также судебной и пенитенциарной статистикой. Её главная задача быть источником данных о преступности для планирования работы органов правопорядка, оптимизации их численности, предприятия профилактических мер к предотвращению совершаемых преступлений.

Необходимо создать законодательную базу для создания в Казахстане надежной системы криминологической статистики и индикаторов в соответствии со стандартами ISO (количество убийств, количество преступлений против собственности, количество насильственных преступлений на 100 000 населения, количество сотрудников полиции и так далее). Такая статистика будет обеспечивать возможность анализа состояния преступности и реагировать на неё – и позволяла бы правильно определять уголовно-правовую политику государства,

действительно проблемных, криминологически-опасных зонах, а не расставлять вручную приоритеты и концентрировать на общественном резонансе,

В. Правоохранительные органы

Необходимо провести финансовый, материально-технический, криминалистический аудит обеспеченности правоохранительных органов и направить финансирование на критически важные элементы правоохранительной инфраструктуры.

Необходимо обеспечить постепенное увеличение до оптимального уровня финансового обеспечения сотрудников правоохранительных органов, повышение социальных стандартов с балансированием финансирования других отраслей деятельности государства, без ущерба социальной справедливости.

Одной из значимых мер, в том числе усиления мотивации сотрудников правоохранительных органов может стать индексация их заработных плат в зависимости от ежегодной инфляции или иных макроэкономических показателей.

Регулярное обучение сотрудников правоохранительных органов является ключевым условием осуществления эффективной работы. В связи с этим видится важным проведение обучения сотрудников правоохранительных органов на постоянной основе передовым практикам, организациям обмена опытом с иностранными партнёрами, а также активное использование представительства в международных организациях правоохранительного профиля.

Система профессионального обучения, то есть первоначальной профессиональной подготовки, обучения, повышения квалификации должна быть унифицирована для всех следственных и оперативных подразделений. Стандарты обучения в сфере уголовного блока должны быть едиными, а подготовка этих кадров производится на базе единого тренингового центра с максимальным привлечением практических работников правоохранительных органов для преподавания.

Численность правоохранительных структур подлежит оптимизации путем научного (эмпирического) обоснования, которое учитывает, как количество ежегодно расследуемых уголовных преступлений, так и их средний срок расследования, сложность и т.д. То же самое касается их разделения (специализации) на коррупционных преступлениях, преступлениях против национальной безопасности, преступлений, совершаемых представителями власти и так далее.

Необходимо обеспечить качественное международное сотрудничество органов правопорядка с Интерполом и правоохранительными органами и органами прокуратуры других стран с целью быстрого и качественного расследования фактов транснациональной преступности, функционирования международного розыска, экстрадиции и передачи лиц, подозреваемых и осужденных за такие преступления.

Одной из задач развития является согласование структуры и полномочий правоохранительных органов в соответствии с лучшими международными практиками, в том числе европейскими стандартами как полицейскими службами с наивысшим уровнем доверия. Важно продолжить работу по переходу на сервисную модель деятельности органов внутренних дел.

Необходимо усовершенствовать деятельность местной полицейской службы в сфере обеспечения общественного порядка, профилактики правонарушений, работы с обращениями

граждан. Ключевым источником финансирования местной полицейской службы должен быть не республиканский бюджет, а местные бюджеты соответствующих территориальных единиц.

Необходимо унифицировать систему внутреннего контроля в органах правопорядка, а также усовершенствовать законодательство, которое определяет составы дисциплинарных проступков и процедуру привлечения к ответственности за их совершение. Такая процедура должна содержать реальную возможность реализовать право на защиту каждым сотрудником правоохранительных органов независимо от тяжести взыскания, которое ему угрожает.

C. Прокуратура

Роль прокуратуры в системе власти будет переориентирована с надзора в процессуальное руководство досудебным расследованием и представлением публичного обвинения в суде. Прокурорские полномочия ограничиваются функцией уголовного преследования государством, в соответствии с мировой практикой.

При этом промежуточным этапом должно стать постепенное уменьшение прокурорского надзора за различными сферами жизни государства, в первую очередь социально-экономической. Уменьшение надзора должно происходить путем передачи несвойственных прокуратуре функций новосозданным или уже существующим специализированным органам власти и суду. Защита интересов и прав граждан будет гарантироваться не только деятельностью уполномоченных государственных органов, а и максимально упрощенной возможностью получить судебную защиту.

Наряду с указанным, одним из основных инструментов полноценной реализации правоохранительной функции государства, как и прежде, будет эффективное и достаточное информационное обеспечение государственных органов, физических и юридических лиц о состоянии законности и правопорядка в стране на основе единых статистических принципов и стандартов, которое должно обеспечиваться посредством высшего надзора во всех сферах жизнедеятельности государства, исключая узковедомственный интерес.

При этом правовая политика государства в данной сфере будет реализовываться при непосредственной координации прокуратуры как ядра правоохранительной системы страны с использованием всех ее конституционных функций.

D. Управленческие процессы в правоохранительной системе

Система оценивания работы правоохранительных органов должна состоять из внешней и внутренней оценки. Внешняя оценка включает в себя уровень доверия граждан, ощущения граждан себя в безопасности, оценку работы полиции местными народными депутатами. Внутренняя оценка включает в себя достижение каждым сотрудником и подразделением в целом установленных KPI, полноту и своевременность действий, совершенных в рамках стандартной рабочей ситуации, а также учитывает уголовно-правовую статистику.

Между различными правоохранительными органами и их подразделениями должен существовать дух соперничества, который является двигателем к повышению качества предоставляемых услуг. Поэтому целесообразным является внедрение рейтинговой системы оценки работы различных региональных структурных единиц правоохранительных органов, которая учитывала бы размеры возмещенного ущерба, общественный резонанс расследуемых преступлений и процессуальную сложность их расследования с целью сравнения

результативности различных подразделений, которые исполняют одинаковые или максимально схожие функции.

Необходимо внедрить стандарты менеджмента правоохранительной деятельности – управление человеческими ресурсами, технологическими процессами и результативностью работы каждого сотрудника. Управленческие кадры (руководители различных уровней) должны назначаться не по критерию индивидуальной результативности и заслуг, а наличия способностей к руководству командой и умением организовать работу над поставленной задачей. Управленческие кадры должны проходить специальное обучение менеджменту.

Необходимо разработать и внедрить систему экономического оценивания стоимости расследования уголовных/административных правонарушений и рассмотрения дел судами, нагрузки на следователей, оперативных сотрудников, участковых и других причастных служб правоохранительных органов, а также прокуроров и судей. Результаты такой оценки должны лечь в основание расчета их количества, размера вспомогательных подразделений, оптимизации ротационного планирования в правоохранительных органах, органах прокуратуры и судебной системы.

Июнь 2021 г.