

## К вопросу о новой правоохранительной системе Казахстана

**В Послании к народу Казахстана от 29 января 2010 года Глава государства поставил задачу, что в новом десятилетии нам нужна новая правоохранительная система, соответствующая высоким международным стандартам правоохранительной службы в демократическом государстве.**

Своим мнением на этот счет делится известный специалист в области уголовно-процессуального права, Ректор Казахского Гуманитарно-Юридического Университета, доктор юридических наук, профессор Марат Когамов.

### 1. Насколько близка Вам эта тема?

Ответ: Правоохранительную, юридическую практику знаю не понаслышке. За моими плечами достаточный опыт работы в правоохранительных структурах страны и обстоятельные личные научные исследования правоохранительной, прокурорской, судебной деятельности, а также смежных с ними секторов правоприменительной, юридической практики за годы реального суверенитета. Я очевидец и участник многих преобразований в правовой системе страны, которые объективно отождествляются с реформами «на ходу».

### 2. В таком случае, что в этих реформах превалирует: радикализм или либерализм в борьбе с преступностью?

Ответ: Думаю, что мы не достигли ни первого, ни второго в полном значении этих слов. Есть и объективные причины сложившегося положения. Укрепление юридического суверенитета нашего государства не простой и не быстрый процесс. Он требует постоянства и последовательности в изучении, а также разумного использования времени. Спешка в преобразовании правоохранительной системы, просто недопустима. Надо полагать, поэтому Глава государства определил ближайшее десятилетие для дальнейшего совершенствования правоохранительной системы. Справедливости ради, нетрудно заметить, что мы увлеклись разного рода поисками путей совершенствования организационно-правовых основ правоохранительной деятельности. В этом вопросе уже долгие годы в стране отсутствует единый координирующий центр,

возбуждении уголовного дела органами уголовного преследования по нереабилитирующим мотивам, что равнозначно их признанию виновными в совершении преступлений, объем преступности, учтенный правовой статистикой, довольно внушителен. Комментарии, как принято говорить, просто неуместны.

### 4. А что в основе такой уголовной статистики: некорректная уголовная политика или слабая профилактика преступности?

Ответ: Первая часть вопроса, скорее, к разработчикам УК 1997 года, которые, на мой взгляд, некритически подошли к конструированию уголовно-правовых запретов, то есть сделали громоздкий, «с запасом» и жесткий по содержанию Уголовный кодекс. И опять же это следствие отсутствия сколь-нибудь обстоятельного прогноза развития правовой системы в целом и уголовной политики общества и государства, в частности.

Что касается выработки мер по профилактике преступности, то с ними мы опоздали, а то, что было после распада СССР - просто разрушили. Обратите внимание, относительно цельные законы, призывающие к научно обоснованным подходам к изучению будущего состояния, тенденций, периодов развития преступности, личности преступника, факторов, последствий и мер борьбы с преступностью, начали приниматься только в последнее время. Например, законы Республики Казахстан от 9 июля 2004 года «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка», от 4 декабря 2009 года «О профилактике бытового насилия». Оглянитесь, разве работают сегодня институты гражданского общества и населения в части предупреждения преступности? Самое поразительное также в том, что даже потенциал студенчества, подготовка которых органически связана с укреплением качества жизни казахстанцев, а также широкими возможностями по пропаганде и разъяснению действующего законодательства, правоохранительными структурами повсеместно, как правило, игнорируется. Студенчество практически не вовлекается в работу по выявлению, ограничению или нейтрализации причин преступности, общественной опасности личности преступника.

правоохранительной, прокурорской и судебной деятельности либо не считается с реалиями современного периода. Что мы от этого имеем? Главным образом, стойкое низкое общественное мнение о деятельности органов правопорядка в целом, потерю профессиональных кадров и кадровой преемственности, утрату и принижение чувства ответственности в вопросах укрепления законности и правопорядка в самом правоохранительном сообществе. И даже утраты уголовных дел!? И еще многое другое не менее негативное. В стране не осталось ни одной правоохранительной структуры, которая не подвергалась бы организационно-правовым преобразованиям, начиная с 1991 года. Так, в основном 4 раза реформировалась прокуратура страны, 2 раза - органы национальной безопасности, 3 раза - органы внутренних дел, 5 раз - органы налоговой, финансовой полиции, неоднократно судебная система. Все рекорды побил таможенная служба страны, которая реорганизовывалась за эти годы 8 раз. Или, к примеру, надо ли было отказываться от названия органов внутренних дел, как милиции. У России было больше исторических оснований отказаться от такого названия, но они оставили милицию. Проведя и понимая четкое различие между полицией и милицией в политическом назначении этих государственных органов. Наконец, чем полиция отличается от милиции!? Работает что ли лучше!? Или к ней больше доверия у населения, чем к милиции? Словом, периодически меняются наименования в вывесках государственных органов, а методы, объемы работы и образовательная подготовка в правоохранительных органах остаются прежними.

### 7. А какова тогда роль Государственной программы правовой реформы 1994 года, Концепции правовой политики 2002 года и новой 2009 года?

Ответ: Хорошие, но не до конца проработанные политико-правовые документы, назначение которых как - раз таки и заключается в том, чтобы обеспечить качество и эффективность правового регулирования, а также процесс укрепления законности и правопорядка. Однако ход их выполнения показывает, что мы допускаем серьезные

### в целях обеспечения эффективности предупреждения и борьбы с преступностью в стране?

Ответ: Мои рецепты в моих многочисленных научных публикациях. Дело же в другом. Глава государства утвердил новую Концепцию правовой политики 2009 года, то есть концентрированное выражение господствующей правовой идеологии нашего общества и государства, ключевые положения которой следует взвешенно, благо время есть, внедрить в нашу правовую систему, то есть в процесс правотворчества, правоприменительную (юридическую) практику, а также деятельность по повышению уровня правовой культуры всех субъектов права. Применительно к теме нашего разговора это потребует от наших политиков в области юриспруденции, прежде всего, соблюдения определенной логики этих организационно-правовых преобразований, которая не определена самой Концепцией 2009 года и есть обоснованные сомнения, что она будет определена в соответствующих программах в области правовой политики государства. Считаю, что в этом процессе в части уголовной политики, борьбы с преступностью, следует придерживаться определенной последовательности.

Это, прежде всего, мотивированная законодательная декриминализация отдельных составов преступлений, то есть, главным образом, перевод части преступлений в разряд административных правонарушений, гражданско-правовых деликтов и дисциплинарных проступков, в том числе избавление УК от ненужных уголовно-правовых запретов либо уменьшение общественной опасности отдельных из них. Высококвалифицированных специалистов в области уголовного и гражданского права в стране предостаточно, их надо просто собрать и выслушать. Одновременно следует рассмотреть вопрос о криминализации отдельных общественно-опасных деяний, уголовная ответственность за совершение которых в настоящее время отсутствует.

В контексте изложенного, потребуется обоснованная депенализация уголовных наказаний, то есть расширение оснований освобождения от уголовной ответственности и

есть и другая, субъективная сторона данного вопроса. Вот Вы можете сейчас утверждать, что все судебные решения по уголовным делам являются объективными, справедливыми. Нет. И я такого же мнения. Когда же мы будем ощущать такое качество судебных решений, тогда мы вправе констатировать административно-процессуальную независимость наших судей и судебной системы от постороннего влияния. Безусловно, также, что проведение политики профессиональной независимости, главным образом, возлагается на руководителей и сотрудников органов уголовного преследования, прокуратуры и суда. Зачастую им не хватает принципиальности и решительности. Хорошо, если во главе правоохранительной структуры будут стоять люди, преданные делу. В этом случае торжество законности будет обеспечено. Ну, и, наоборот. Крайне опасно для общества и государства, когда руководитель правоохранительной системы, наделенной огромными правами, вместо непосредственной работы увлекается политикой или занимается неблагоприятными делами. Несомненно, любой претендент на должность руководителя правоприменительного органа должен тщательно проверяться и быть прозрачным для общества. Результаты таких проверок должны обнародоваться.

И еще одно немаловажное замечание. Сегодня по Конституции и правоохранительному законодательству все руководители республиканских правоохранительных органов, так или иначе, обязаны своим назначением Главе государства. Он либо их непосредственно назначает на должности (Министр внутренних дел, Министр юстиции, Председатель Агентства финансовой полиции) либо назначает, но с согласия Сената Парламента (Генеральный Прокурор, Председатель КНБ). Естественно, все они психологически и юридически ощущают свою прямую подчиненность и подотчетность Главе государства и независимость друг от друга. Этим, на мой взгляд, также можно объяснить внутриведомственные трения между правоохранительными ведомствами. Считаю, что этот порядок надо пересмотреть. Единственно, кого должен назначать Глава государства лично, так это только Генерального Прокурора, который был

с мощной научной базой, который системно прогнозировал бы последствия развития национальной правоохранительной системы, как части правовой системы общества и государства, а также предлагал ее эффективные практические модели. Поэтому в правовой системе в целом и правоохранительной, в частности, уже долгие годы нет стабильности и последовательности. Складывается ощущение, незавершенности, временности и даже бесполезности этих реорганизаций. Безусловно, все это отрицательно влияет на итоги законности, правопорядка и демократические устремления общества и государства, а также непосредственную работу правоохранительных органов и правосудия в целом. Вместе с тем, в настоящее время сложились объективные предпосылки, чтобы выполнение миссии по прогнозированию и разработке научно-обоснованных мер предупреждения и борьбы с преступностью возложить на Генеральную прокуратуру страны, что будет соответствовать ее конституционно-правовым задачам и функциям, а также новому предназначению органов прокуратуры, которая Концепцией правовой политики 2009 года определена ядром правоохранительной системы. Благо, что в систему прокуратуры страны с 1997 года входит правовая, в том числе уголовная статистика, а с 1992 года Институт повышения квалификации кадров органов прокуратуры, изучения проблем законности и правопорядка им. С. Ескараева (последнее название).

### **3. А какие отрицательные последствия данных реформ Вы имеете в виду?**

Ответ: Вы хотите конкретики, пожалуйста. Начиная с 1 января 1998 года, даты вступления в юридическую силу нового Уголовного кодекса Республики Казахстан 1997 года и до 01.01.2010 года, в Казахстане осуждено к различным видам уголовных наказаний 612728 человек, в том числе 289315 к лишению свободы. И это, заметьте, при населении страны в 16004800 человек. Для сравнения. За этот же период всего оправдано лиц на основе приговоров, вступивших в законную силу, также с 1 января 1998 года, даты вступления в юридическую силу нового Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан 1997 года – 3736 человек. Согласитесь, шокирующая уголовная статистика индекса судимости, то есть показателя числа лиц, осужденных к уголовным наказаниям по приговорам, вступившим в законную силу за определенный период в возрасте старше 14 лет, в стране. А если добавить к этой уголовной статистике также лиц, дела в отношении которых прекращены производством по нереабилитирующим мотивам органами дознания, следователями в стадии расследования, прокурорами и судами, и лиц, в отношении которых отказано в

### **5. Допустим, институт гражданско-го общества и населения не срабатывают, а где же правоохранительная административная практика, призванная ограничить объемы преступности?**

Ответ: Не откажешь Вам в наблюдательности. Действительно, Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан 2001 года, создан для того, чтобы стоять на границе между непроступным и преступным поведением. Судя, по не менее впечатляющей статистике в данной области, административный Кодекс свои задачи выполняет с лихвой. Его обслуживанием, то есть правом наложения административных взысканий на правонарушителей, сегодня занимается в стране 55 государственных (квазисудебных) органов. Вместе с тем, он также не выполняет в полном объеме свои задачи, роль и предназначение. С точки зрения эффективности правового регулирования административно-правовых отношений, я сторонник подхода к ужесточению мер административного взыскания. С каждым новым административным правонарушением лица надо увеличивать размер налагаемого на него административного взыскания либо применять наиболее суровые его виды, например, административный арест. Я полагаю, что при таком подходе административные правонарушители не будут рассматриваться в качестве «резерва» преступности, отождествляться с будущими преступниками. Но я не сторонник другого подхода, когда любую в течение года повторность совершения лицом административного правонарушения, предлагают рассматривать как основание наступления для него уголовной ответственности. Такая практика в советское время была, и есть определенные круги, которые хотят ее возродить, что недопустимо. Это еще один путь увеличения индекса судимости в нашей стране. Считаю, что при любых обстоятельствах повторное административное правонарушение, не делают ни само деяние, ни совершившее его лицо, потенциально вредоносным для общества и государства и непременно требующим наступления уголовной ответственности.

### **6. Таким образом, определенный объем преступности и правонарушений существует, потому что не срабатывает правоохранительная система?**

Ответ: И да, и нет. Да, потому что ее дезорганизуют бесконечные реформы. С 1991 года наши правоохранительные органы, прокуратура и суды, как объект повышенного внимания всего общества, пребывают в режиме постоянного эксперимента правовой регламентации и совершенствования организационных основ их деятельности. В эту тему привносят свои усилия даже те, кто совершенно незнаком с теорией и практикой

отклонения от заложенных в них идей и принципов. Достаточно примерить эти документы на действующую правовую систему страны, чтобы в этом убедиться. К примеру, мы не закрепили в юридической практике идеи утверждения в судебной системе республики Конституционного Суда для высшей судебной защиты Конституции и обеспечения ее верховенства, а также создания единого Следственного комитета, состоящего исключительно из следователей МВД, КНБ и прокуратуры, с закреплением полномочий следователя в законе «О статусе следователя», как это было предусмотрено Государственной программой правовой реформы 1994 года и многие другие рациональные положения относительно развития нашей правовой системы. Несмотря на прямое указание Концепции правовой политики 2002 года высокой медлительностью отличался процесс совершенствования органов правосудия на уровне районного (городского суда). В целом, роль местных судов на право рассмотрения ими всех категорий уголовных дел по первой инстанции остается до сих пор нерешенной. Продолжение этой тенденции, я заметил особенно в последнем законе от 10 декабря 2009 года, которым значительно реформирована судебная система страны с созданием в ней новых и, на мой взгляд, ненужных звеньев, например, специализированного межрайонного суда по уголовным делам. Здесь же вопреки требованиям новой Концепции правовой политики 2009 года налицо не критический подход к возложению новых полномочий на вышестоящие судебные инстанции, теперь имеющих право осуществлять тотальную «ревизию» судебных решений местных судов и, следовательно, нарушающих их стабильность. Словом, появились серьезные проблемы, которые надо срочно исправлять, но ответственные лица почему – то молчат. Также ничего нового не привнесено в правоохранительную практику с внедрением судебного санкционирования ареста. От того, что стали заниматься арестами суды, статистика арестов в сторону уменьшения не изменилась. Я недавно обобщил результаты анкетного опроса арестованных подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений. Так вот. Выводы меня обескуражили. На мой взгляд, почти в двух третях случаев избрания ареста нужды в нем не было. Я за то, чтобы арестовывали за наркобизнес, торговлю оружием и людьми, грабежи, разбой, бандитизм, терроризм и иные тяжкие и особо тяжкие преступления и, против его применения по всем остальным категориям уголовных дел, учитывая регламентацию законом других не менее эффективных мер пресечения, кроме ареста.

### **8. И что Вы конкретно предлагаете? Какие у Вас есть рецепты реорганизации правоохранительной деятельности**

наказания, исключения отдельных уголовных наказаний из конкретных санкций за совершенные преступления, уменьшение сроков лишения свободы, за совершение которых может применяться лишение свободы, пересмотр в целом и отдельных видов уголовного наказания. Одновременно необходима работа по пенализации, то есть обеспечению справедливости общих начал назначения наказаний за те или иные виды преступлений, с учетом характера и степени общественной опасности преступлений, а также личности их совершителей.

Вне всякого сомнения, все вышеперечисленные методы совершенствования уголовного и уголовно-исполнительного права, должны опираться на широкую «экономизацию» уголовной ответственности и наказания, дифференцированный и индивидуальный подходы к этим вопросам с учетом характера и степени общественной опасности преступления и личности его совершителя.

Наряду с перечисленными мерами стоит «почистить» от административных правонарушений Кодекс РК об административных правонарушениях, с переводом части его деяний также в разряд гражданско-правовых деликтов и дисциплинарных проступков.

### **9. Достаточно ли только этих мер правотворческого, законодательного характера?**

Ответ: Думаю, что нет. Это только начало. А что дальше. Располагая законодательно установленным объемом преступлений и административных правонарушений, то есть предметом деятельности правоохранительных органов, целесообразно затем перейти к созданию эффективных правоохранительных и прочих ведомств, с выверенными целями, задачами, функциями, полномочиями, внутренними организационными структурами и штатами, реально обеспечивающими выполнение управленческой, аналитико-прогнозной, предупредительной и оперативно-процессуальной функций. Сегодня же по этим моментам в правоприменительных органах республиканского, областного и местного уровней существует явный дисбаланс. Отсюда, с какими-то преступными деяниями, лежащими на поверхности, борьба ведется, а до некоторых органов правопорядка просто не доходят. Как следствие, главный метод в борьбе с преступностью – профилактика преступлений и правонарушений находится на заднем плане и предан забвению.

### **10. А как быть с провозглашенной административной независимостью от различных влияний правоохранительных и судебных органов?**

Ответ: Прозвучит диссонансом, но сегодня на уровне правового регулирования мы имеем дело в целом с решением этого вопроса. Но

и остается олицетворением юридического ока в руках Гаранта Конституции. Все остальные структуры, как-то Министр внутренних дел, Министр юстиции, Председатель КНБ, Председатель Агентства финансовой полиции, должны избираться на должность Парламентом страны и быть подотчетным ему.

### **11. Затронет ли предстоящая реорганизация правоохранительной системы укрепление правового статуса ее сотрудников, будет ли принят долгожданный закон о правоохранительной службе?**

Ответ: Думаю, что Глава государства имел ввиду и безотлагательное решение данного вопроса и также акцентировал внимание на нем. История необходимостью принятия такого законопроекта берет свое начало с 2007 года, когда мною по поручению тогда Секретаря Совета Безопасности Имашева Б.М. был разработан аналитический документ на имя Главы государства об унификации прохождения правоохранительной службы в стране. Все дело в том, что сегодня действительно актуальной мерой по совершенствованию правоохранительной системы на первый план выдвигается решение проблемы установления единых правовых стандартов и норм (унификации) прохождения правоохранительной службы. Это необходимо для защиты правоохранительной системы от коррупции, повышения эффективности и координации ее деятельности, а также усиления социального статуса ее сотрудников, как государственных служащих. Реализованный за последние годы комплекс мер по повышению эффективности государственного управления, в основном, касался государственной гражданской и военной служб. В этих областях действует единое специальное законодательство и соответствующие государственные стандарты и программы. Вместе с тем, не получило развития законодательство о прохождении службы в правоохранительных органах. Порядок прохождения службы во всех правоохранительных органах регламентируется разными законами и Положениями (последние оформляются либо Указами Президента, либо постановлениями Правительства). Отсюда по-разному регламентируются правовой статус сотрудников, условия прохождения ими службы (приём, перемещение, увольнение, система специальных званий и наказаний), социальные вопросы и др. Это также создаёт нездоровую ситуацию в отношениях между правоохранительными органами, разделяя их на главные и второстепенные.

(продолжение на стр.7)

## К вопросу о новой правоохранительной системе Казахстана

(окончание, начало на стр.2)

...Речь, таким образом, идет не об объединении правоохранительных структур в один государственный орган. Все правоохранительные структуры должны оставаться самостоятельными, но должны иметь единые правила прохождения правоохранительной службы, регулируемые одним общим законом.

**12. А как будут решаться вопросы подготовки кадров новой формации при унификации прохождения службы правоохранительными структурами при существовании у каждого правоохранительного ведомства своего учебного заведения?**

Ответ: Полагаю, что ответ можно найти в Концепции правовой политики в РК 2009 года, где прямо записано о необходимости консолидации возможностей государства по решению проблемы подготовки разнопрофильных юридических кадров в условиях современной экономической политики государства в едином образовательном центре, что позволит избежать неэффективного распыления государственных ресурсов. Эта фраза заимствована из моих научных работ периода 2003-2004 г.г. Действительно, такой опыт подготовки кадров для правоохранительной системы имеется

во многих странах мира и я описал его в ряде научных работ.

Например, в США действует Академия правоохранительных органов (штат Джорджия, г.Гленко), осуществляющая централизованную подготовку, переподготовку и повышение квалификации сотрудников порядка 80 специальностей, необходимых для выполнения задач федерального и местного уровня, по которым экономически нецелесообразно создавать отдельные учебные заведения. Академия предоставляет услуги по обучению 70 федеральным организациям и учреждениям, обучает работников полиции отдельных штатов, муниципальной полиции, а также работников полиции других стран в рамках отдельных специализированных программ. Это самое крупное учебное заведение для работников правоохранительных органов США. В учебном центре сосредоточены достаточные материальные, финансовые и интеллектуальные ресурсы. Ежегодно в Академии обучается более 20 тысяч слушателей, а ее финансовой план составляет порядка 150-180 млн. долларов США. Опыт подобной консолидированной подготовки кадров имеет массу преимуществ и способствует, прежде всего, эффективному взаимодействию правоохранительных органов США, устранению всего, что мешает

их слаженной совместной работе на практике, преодолению ведомственных амбиций в интересах достижения высоких результатов работы. Полагаю, что в нашей стране создание подобного вуза не составит особых проблем и для этого есть все предпосылки на базе действующих специальных вузов системы МВД и Агентства финансовой полиции.

**Необходимо иметь ввиду, что подготовка кадров - это не самоцель. А необходимое условие установления оптимального баланса между опытными и молодыми кадрами. Ротация кадров в правоохранительной системе должна проводиться, таким образом, чтобы в процессе ее осуществления сохранялся разумный паритет между опытными, высококвалифицированными специалистами, способными передать свои знания, умения и опыт молодым выпускникам, которые потом придут им на смену.**

**М.Ч.Когамов**  
ректор КазГЮУ,  
д.ю.н., профессор