

Порядок по-грузински

Как из ничего создать эффективное государство: грузинский опыт реформы правоохранительных органов.

Весной я побывал в Грузии. Моей целью было понять закономерности грузинских реформ, особенно в правоохранительной сфере, их движущие силы и степень успешности.

С реформами сталкиваешься, как только попадаешь в тбилисский аэропорт — аккуратное современное здание из стекла, стали и бетона. Чистенько, красиво. Граница — как в европейской стране. Несмотря на ранний час, получение визы заняло примерно 15 минут.

Я встречался с представителями МВД и других силовых ведомств. На приезжего из России состав кабинета министров производит немного дикое впечатление. Многие моложе 35 лет (пожалуй, самый старый — министр внутренних дел). В министерствах на ответственных постах можно встретить людей 25–27 лет. Многие окончили грузинские технические вузы. У многих довольно крепкое западное образование — чаще всего политологическое и экономическое. Кроме чиновников я встречался с бизнесменами и молодыми экономистами, была у меня и встреча с представителями оппозиции. Я также общался с сотрудниками американского посольства — мне представлялось важным получить от представителей третьей силы ответы на некоторые вопросы.

МВД: обновление кадров на 88%

Реформа правоохранительных органов началась сразу после революции. Ее плоды видишь на каждом шагу. Полицейские не берут денег. Даже люди, настроенные оппозиционно (а недовольных я встретил довольно много), отмечают: да, узурпаторы, да, банда, но за милицию им низкий поклон.

После избрания президентом Михаил Саакашвили считал необходимым срочно показать народу, что новая власть резко отличается от старой. Для этого было решено ломать все обычные стереотипы. И в частности, самый укорененный — «народ у нас не любит правила, ничего поменять нельзя, коррупция и воровство — часть нашего образа жизни». Новая власть исходила из того, что люди хотят справедливости и устали от коррупции.

Министерство госбезопасности было расформировано. Его функции перераспределили между новым МВД и другими ведомствами.

В ходе первичной антикоррупционной кампании чиновников, бизнесменов и криминал принуждали под страхом уголовного преследования — в некоторых случаях основания для этого были — возвращать государству «нетрудовые доходы». Эти деньги, в частности, использовались при проведении реформ, пополнив внебюджетные фонды. Из них выплачивались повышенные зарплаты новым чиновникам и финансировались спецоперации.

Система внутренних дел подверглась кардинальной чистке. В течение двух лет из МВД было уволено 75 000 из 85 000 человек. Распустили ГАИ, и в течение трех месяцев дорожную ситуацию не регулировали вообще. Я спросил министра внутренних дел Вану Мерабишвили, как это было возможно, ведь осмотр места происшествия, допросы, экспертиза требуют определенного опыта. «Граждане согласились потерпеть, — ответил он. — У нас был кредит доверия, который мы использовали на коренную ломку старой структуры и качественный отбор сотрудников. Мы брали на работу людей с головой. Поверьте, способные люди всему быстро учатся».

Граждане терпели еще пару лет, пока вновь набранные сотрудники обучались полицейскому делу. До прихода на службу абсолютное большинство новичков не имели о ней ни малейшего представления.

Принципиально не брали бывших работников правоохранительных органов и даже граждан с юридическим образованием. В итоге общая численность штата МВД сократилась до 26 000 человек. В департаменте охраны госграницы служат еще 4000 человек, во вневедомственной охранной полиции — 13 000 человек.

Последняя структура охраняет диппредставительства, государственные объекты и официально оказывает платные услуги гражданам — например, охраняет бизнесменов.

При приеме на работу новые кандидаты проходили психологические тесты, разработанные совместно с западными специалистами. Это позволило повысить средний интеллектуальный уровень работников, отобрать психологически устойчивых, с неагрессивными установками.

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

Теперь профессия полицейского — это хороший старт в жизни. В полицию идет в основном молодежь в возрасте от 19 до 35 лет. Идут на невысокую, но достойную зарплату, с возможностью, отработав от двух до пяти лет, уйти. Добросовестно отработавшим полицейским пожизненно сохраняется часть пенсии, какое-то время действует пакет социальных льгот, есть госпрограммы по получению хорошего образования, в том числе за границей, и преимущества при приеме на работу.

Коренной перестройке подверглась система специального образования. На базе нескольких школ МВД в Тбилиси была открыта полицейская академия. «Спецкурс в полицейской академии — обязательное условие для трудоустройства в полиции, — говорила в интервью «Коммерсанту» глава академии Анна Чихиташвили, в прошлом работавшая в аналитическом центре RAND. — Чтобы стать детективом или криминалистом, в академию нужно поступать уже с высшим юридическим образованием. Для службы в патрульной полиции диплом вуза не обязателен... Постоянно проводим курсы переподготовки. Невозможно, чтобы кого-то в МВД повысили прежде, чем он пройдет у нас такой курс». Конкурс в школу — более 10 человек на место.

Перераспределены роли различных ветвей правоохранительной системы. Прокуратура лишена большей части полномочий в плане ведения самостоятельного следствия и с осени, когда заработает новый процессуальный кодекс, будет по американской модели лишь поддерживать обвинение в суде.

Основные подразделения МВД — это патрульная служба и криминальная полиция. Патрульная служба совмещает функции дорожной полиции и моментального реагирования на обращения граждан в службы экстренной помощи. Экипажи из двух человек курсируют по специально разработанным маршрутам. Если ночью забраться на гору, можно наблюдать непрерывное плотное распределение по всему городу красно-синих огней — патрульные машины в обязательном порядке ездят с включенными проблесковыми маяками. Норматив реакции на сообщение о преступлении или происшествии ближайшего экипажа — несколько минут. Все машины оборудованы компьютерами, по которым можно «пробить» любое транспортное средство или личность задержанного. В машинах установлены камеры и ведется запись разговоров экипажа, а также места происшествия — полицейские имеют право задерживать и опрашивать людей только в определенном секторе обзора камеры своей машины. Выезд на линию машины со сломанным оборудованием наблюдения может привести к увольнению экипажа и работника, выпустившего машину на линию.

Освободившись от таких ненужных функций, как сбор левых доходов для себя и вышестоящих, полиция стала как-то добрее. Полицейские доброжелательны, зачастую ограничиваются предупреждением, устным или письменным. Установка на толерантное отношение к гражданам, на то, что в отношении мелких правонарушений полиция в основном применяет «предупреждения», доводится до личного состава руководством министерства.

В патруле обычно находятся двое полицейских, но они постоянно меняются, так что устоявшихся пар не существует. Если полицейский заметит, что напарник совершил неблаговидный поступок или преступление, он обязан об этом доложить. Недонесение чревато тюрьмой, тем более что напарник запросто может оказаться очередной «подставой» так называемой Генеральной инспекции, специального подразделения в составе МВД. В инспекции работает примерно 100 человек, которые ежедневно придумывают изощренные способы отлова внутри системы «предателей» — сотрудников, извлекающих из своей работы посторонний доход, совершающих преступления и правонарушения, торгующих нелегитимными силовыми услугами. Возможные «подставы» — от «пьяных» водителей, грубо нарушающих правила, а потом провоцирующих патрульных на взятки, до сложных схем по поставкам оружия и наркотиков. Сюда же нужно отнести и борьбу с коррупцией в других ведомствах, где идут реформы, — от фальшивых «родителей», желающих пристроить свое чадо за деньги в вуз за границу, до якобы покупателей контрафактного вина.

В результате деятельности Генеральной инспекции за годы реформ государственный аппарат непрерывно и настойчиво чистится от коррупции. В первые годы из обновленного МВД было уволено или село в тюрьму несколько сотен сотрудников. Сейчас, по утверждению министра Мерабишвили, в полиции арестовывают или увольняют двух-трех человек в месяц.

Я спросил у работника инспекции, не тяжело ли это: подставлять своих коллег, провоцировать их на мерзости, потом сажать?

«Я очищаю нашу систему от предателей и горжусь своей работой», — ответил он. В результате случаев, когда начальники или коллектив покрывали бы товарища, совершившего правонарушение, почти не осталось. Если стало известно, что работник полиции совершает преступления, в разработку берется вся его бригада. Первое время таким образом наказывали целые подразделения. Сейчас такого нет. «Люди стали нетерпимо относиться к такому поведению своих товарищей, сами их осуждают», — говорит министр.

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

Ликвидация воров в законе

Совершенно поразила меня одна особенность реформы — практически полная ликвидация обширной и весьма влиятельной в прошлом прослойки воров в законе. Грузинские воры — это институт, сформировавшийся десятки лет назад и простиравший свое влияние далеко за границы республики. Придя к власти, новое правительство сразу разработало новое антимафиозное законодательство, большая часть которого была позаимствована у итальянцев и американцев. За ворами началась охота, в результате чего на территории Грузии в настоящий момент осталось примерно с десяток воров в законе. Они сидят в тюрьмах. «Все наши воры теперь у вас, либо в Европе», — говорит Мерабишвили.

Организованная преступность — важный элемент в общественной жизни любой страны, тем более страны с таким особенным менталитетом, как Грузия. Я спросил министра: «Как вы на это решились? Ведь это опасно, непросто, да и грузины всегда относились к своим ворами с большим пиететом». Министр ответил просто: «Мы не хотели ни с кем делиться властью».

С ворами обходились жестко, порой даже жестоко. «В некоторых случаях, особенно когда дело касалось держателей так называемого общака, мы полагали возможным в случае сопротивления живыми преступников не брать», — отмечает министр. Вор в законе может схлопотать срок просто за то, что он вор, сам в этом признался либо на него показали свидетели. Введены драконовские меры за пособничество ворами, содержание общака, просто недонесение о самом факте встречи с ворами.

В результате всех этих мер, в особенности выбивания из-под уличной преступности солидной коррупционно-воровской базы, за несколько лет реформ количество преступлений, особенно уличных и сопряженных с насилием, уменьшилось в несколько раз. Уровень преступности в Тбилиси сравнялся с не самыми преступными европейскими городами. Раскрываемость — на уровне 30–35%, что также совпадает с европейскими показателями. «Если кто-то говорит вам, что они раскрывают 60 и выше процентов преступлений, вам врут», — говорит министр.

Одним из технически правильных решений реформы, конечно, являются повсеместно установленные стеклянные кубики новых отделений полиции. В этих полностью прозрачных помещениях, на радость гражданам, имеющим возможность своими глазами видеть работу участков, сидят полицейские.

МВД резко сократило бумажный документооборот. В системе действует электронный оборот документов, что позволило повысить качество работы в разы. «Не удалось перевести в цифру только около 5% бумаг, особо секретных», — говорит министр. — Остальное все в сети, программа распределяет документы по сотрудникам, с возможностью отслеживать ход выполнения заданий, с нормативами на ответ, автоматическим архивированием».

Особый разговор — милицейская отчетность о преступлениях. Ее не то чтобы упразднили... Но перестали учитывать ее в качестве основного мерил деятельности МВД и его сотрудников.

Многое легло на Генеральную инспекцию, ее сотрудники постоянно «испытывают» низовые подразделения. Например, под видом простых граждан приходят в участки и просят открыть уголовное дело по пустяковым

поводам, по которым раньше никто и разговаривать бы не стал, вроде кражи мобильного телефона. Невозбуждение дела чревато для полицейского уголовной ответственностью, не говоря уже об увольнении и санкциях, поэтому число возбужденных дел резко возросло, но, поскольку это не является больше основным методом оценки работы, полицейские сами стали намного активнее принимать дела в работу.

Значительная часть функций министерства, особенно связанных с взаимоотношениями с гражданами, выведена на аутсорсинг и коммерциализована. Такие функции, как выдача прав, регистрационных документов на машины, техосмотр, переданы в Сервисное агентство МВД и подчинены жестким регламентам (в том числе — по времени). На растаможивание автомобиля, его техосмотр и постановку на учет с выдачей документов и номеров действует норматив — около 20 минут.

Остались в прошлом «блатные» номера, мигалки есть только на нескольких правительственных машинах. Номера «выдает» компьютер. При этом за деньги можно заказать себе любой номер, лишь бы он был уникален и состоял из любых семи символов. Несколько попыток ввести «блатные» серии номеров жестоко пресекались — вплоть до увольнения исполнителей и руководителей этого направления. Так же под страхом увольнения запрещено обслуживать в специальном режиме чиновников. Я лично наблюдал, как стоит в очереди за номером замгенпрокурора республики. Я попробовал представить себе встречу с главой СКП Бастрыкиным в районном ГИБДД и не смог.

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

Когда отменяли доверенности, многие беспокоились, что это приведет к росту угонов. Но МВД начало в этот момент борьбу с организованной преступностью (угон машин — одна из основных специализаций преступного бизнеса), сделав акцент на искоренении угонов. В прошлом году в Тбилиси было угнано... 0 автомобилей. Информацию министра не проверял, но опрошенные мною грузины говорили, что машины действительно угонять перестали.

Реформы: не только МВД

Со временем реформы шагнули за пределы МВД, и теперь их следы видны повсюду.

Грузия пошла по пути максимального упрощения любых взаимодействий граждан с государством. Компанию любой формы собственности можно открыть в течение 13 минут (это тоже норматив). Для этого необязательно идти в госорган (регистрацией занимается не налоговая служба, а Минюст), можно обратиться в отделение банка, где есть уполномоченный Минюстом сотрудник.

Мне показали электронный реестр прав собственности на имущество Грузии — данные абсолютно на все объекты можно найти в базе, которая лежит в открытом доступе в интернете (исключение составляют секретные объекты Министерства обороны страны).

Сегодня можно приехать в Грузию, открыть за день свой бизнес, дешево и прозрачно купить или снять помещение и начать работать. К вам не придут ни бандиты, ни милиционеры.

Только по прошествии некоторого времени я начал понимать, какие фантастические вещи можно делать в стране, где действует неподкупная, профессиональная и подготовленная полицейская система. Наличие такой системы позволяет задавать обществу правильные ориентиры и наказывать тех, кто совершает поступки, идущие вразрез с общественными интересами, при том, конечно, условии, что помыслы и интересы тех, кто управляет, максимально безупречны. И дело не в жестокости и агрессивности полиции, просто она должна действовать равномерно и неотвратимо, наказывая за дело и всегда.

И тогда можно качественно регулировать дорожное движение, бороться с контрафактом и угонами машин, искоренять хулиганство, упразднить за ненадобностью Роспотребнадзор и многое другое.

Еще одна маленькая деталь. Теперь показания, которые участники процесса дают в суде, являются приоритетными по отношению к показаниям на следствии. Соответственно стало значительно меньше поводов пытаться людей, выбивая из них признания.

Дорожное строительство без взяток

В 1990-е годы я много колесил по грузинским дорогам. То, что с ними произошло с тех пор, повергает в шок.

Теперь здесь используются технологии, примерно на два цикла опережающие наши, — бетонная отливка, сверху асфальт. Быстро и очень качественно. Как этого добились? А отменили все ГОСТы и разрешили иностранным строителям участвовать в тендерах. Плюс — активно взялись за искоренение коррупции в этой сфере. Работа делится между несколькими победителями тендера, есть ряд жестких условий — в частности, своеобразное соревнование между участками трассы, отчего несколько частей дороги строится одновременно.

При всех успехах многие жители Тбилиси клянут свою власть на чем свет стоит — «узурпаторы, в стране установлен режим диктатуры, власть используют в личных целях». Вне столицы поддержка режима значительно выше.

Власть недемократична и, да, давит. Давит прежде всего на суд и прокуратуру — реформа судов столкнулась с непреодолимым препятствием в виде необходимости время от времени выносить решения «по звонку». То же касается прокуратуры (могут «попросить» открыть уголовные дела в рамках оставшихся у них полномочий) и финансовой полиции (могут прислать с проверкой).

Есть тем не менее существенные особенности грузинского «авторитаризма». Власть действует жестко не ради перераспределения материальных благ в свою пользу, а ради сохранения и приумножения политического господства. Отсюда — желание создать «правильную», разделяющую базовые ценности власти оппозицию.

В этом я увидел огромный простор для проблем, с которыми Грузии, видимо, придется столкнуться в ближайшие годы. Выборы президента состоятся в 2013 году, и Саакашвили в них участвовать уже не сможет по конституции.

Вопрос о необратимости реформ я задавал всем — от грузинских политиков до работников американского посольства. Общее мнение: реформы вполне могут быть повернуты вспять, потому что оппозиции, разделяющей новые базовые ценности, в республике пока нет, а население еще не готово отстаивать свои новые права. Проблема и в том, что не очень понятно, как команда Саакашвили сможет уйти на пенсию — за семь лет они нажили очень много врагов. Впрочем, в отношении реформы полиции существует консенсус — и друзья власти, и ее противники отдавали должное последовательности и решительности, с которой власть проводила эту реформу. Это дает надежду на то, что у этой реформы есть все шансы закрепиться.

Четыре причины успеха

Что привело к успеху реформ в Грузии? Я насчитал четыре ключевых фактора.

Во-первых, наличие политической воли у лидера и небольшой — сначала человек 10, потом около 50 — группы, сплоченной вокруг него. Они договорились о высших целях, установили правила, которые никто не вправе нарушать. Главное — не брать левых денег. Нарушителей беспощадно вычищают из своих рядов. По мнению реформаторов, несоблюдение таких правил стало причиной провала реформ в Украине.

Во-вторых, уникальность политического момента. Народ привел к власти людей, которые были ничем не обязаны ни одной политической или экономической силе в стране и за ее пределами. Это дало реформаторам определенный временной задел (поначалу реформы шли не гладко), а также возможность жестко разбираться с теми, кто не разделял их идей.

В-третьих, Грузия — небольшая страна. Здесь проще донести суть реформ до самого низа, что позволило резко ускорить их темп и предупредить усталость граждан от неизбежного ухудшения на какое-то время качества услуг. Правда, по мнению министра Мерабишвили, в России аналогичная реформа должна пройти быстрее, качественнее и необратимее. «Вы поймите, это же Кавказ, здесь у людей понимание того, что есть закон, есть права окружающих, в общем, отсутствует, — полагает он. — В России люди совершенно другие — они в массе своей законопослушны. Если власть затеет такую реформу, проблем с вашим контингентом будет значительно меньше».

Наконец, внимание к чужому опыту. Реформаторы смело задействовали чужие методы и деньги, творчески их перерабатывая.

Мой основной вывод: реформы — это очень просто. Надо только захотеть, и можно всего добиться.

Насаждение новых практик, неукоснительное их соблюдение самими реформаторами и доведение до общества правильных моделей поведения — ключевые факторы успеха. И — новые люди. Не бояться брать новых, молодых.

 [Порекомендовать текст](#)

Поделиться в соцсетях:

Также читайте эксклюзивную информацию в соцсетях:

- [Телеграм](#)

- [ВКонтакте](#)

Связаться с редакцией Бабра:

newsbabr@gmail.com

Автор текста: **Артур
Скальский.**

НАПИСАТЬ ГЛАВРЕДУ:

Телеграм: [@babr24_link_bot](#)

Эл.почта: newsbabr@gmail.com

ЗАКАЗАТЬ РАССЛЕДОВАНИЕ:

эл.почта: bratska.net.net@gmail.com

КОНТАКТЫ

Бурятия и Монголия: Станислав Цырь

Телеграм: [@bur24_link_bot](#)

эл.почта: bur.babr@gmail.com

Иркутск: Анастасия Суворова

Телеграм: [@irk24_link_bot](#)

эл.почта: irkbabr24@gmail.com

Красноярск: Ирина Манская

Телеграм: [@kras24_link_bot](#)

эл.почта: krasyar.babr@gmail.com

Новосибирск: Алина Обская

Телеграм: [@nsk24_link_bot](#)

эл.почта: nsk.babr@gmail.com

Томск: Николай Ушайкин

Телеграм: [@tomsk24_link_bot](#)

эл.почта: tomsk.babr@gmail.com

[Прислать свою новость](#)

ЗАКАЗАТЬ РАЗМЕЩЕНИЕ:

Рекламная группа "Экватор"

Телеграм: [@babrobot_bot](#)

эл.почта: equatoria@gmail.com

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:

эл.почта: babrmarket@gmail.com

[Подробнее о размещении](#)

[Отказ от ответственности](#)

[Правила перепечаток](#)

[Соглашение о франчайзинге](#)

[Что такое Бабр24](#)

[Вакансии](#)

[Статистика сайта](#)

[Архив](#)

[Календарь](#)

[Зеркала сайта](#)