



UNODC

Управление Организации Объединенных Наций
по наркотикам и преступности



**Проект Дисциплинарного устава
органов внутренних дел Кыргызской Республики
и международные стандарты**

*экспертные заключения
на проект Устава от 12 августа 2014*

г. Бишкек, октябрь 2014

Экспертные заключения на проект Дисциплинарного устава органов внутренних дел Кыргызской Республики проведены в рамках проекта Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) «Мир и доверие: равный доступ к органам правопорядка и правосудию» при поддержке Фонда миростроительства ООН. Экспертные заключения подготовлены на проект дисциплинарного устава (версия от 12 августа 2014), опубликованного на сайте Министерства внутренних дел Кыргызской Республики.

Мнения, выраженные в экспертных заключениях, принадлежат авторам и не обязательно отражают позицию ООН, Управления ООН по наркотикам и преступности, доноров проекта и правительств.



Содержание

Часть 1. Экспертное заключение, О. Банчук, д.ю.н.	4
Часть 2. Экспертное заключение, А. Гришковец, д.ю.н.....	18
Часть 3. Экспертное заключение, А. Сабиров	26

Часть 1.
Экспертное Заключение
Олександр Банчук

**Проект Дисциплинарного устава органов внутренних дел
Кыргызской Республики и международные стандарты**
О.Банчук

Введение

Проект Дисциплинарного устава органов внутренних дел является важным документом для реализации программы реформирования органов внутренних дел Кыргызской Республики. В документе отображены основные требования к взаимоотношению начальников подразделений и иных сотрудников, порядок и правила исполнения приказаний, порядок привлечения к дисциплинарной ответственности за неисполнение приказов начальников или за нарушение иных служебных обязанностей, а также меры поощрения сотрудников.

Важность устава состоит также в том, что построение прозрачных, подотчетных для общества процедур привлечения к ответственности сотрудников органов внутренних дел повысит самостоятельность сотрудников в принятии решений, уменьшит неправомерное влияние руководства на подчиненных, уменьшит коррумпированность органов, что, в конечном счете, может привести к повышению доверия общества к деятельности МВД.

Полицейские признаются публичными (государственными) служащими, особенности статуса которых определяется многими международными документами, в том числе:

- Конвенцией ООН против коррупции, утвержденной Резолюцией Генеральной Ассамблеи № 58/4 от 2003 года;
- Кодексом поведения служащих органов правопорядка, утвержденным Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 34/169 от 1979 года;
- Международным кодексом поведения публичных служащих, утвержденным Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 51/59 от 1997 года;
- Руководством по эффективному внедрению Кодекса поведения служащих органов правопорядка, утвержденным Резолюцией Экономического

и Социального Совета ООН № 1986/61 от 1986 года;

- основоположными принципами применения силы и огнестрельного оружия служащими органов правопорядка, утвержденными восьмым Конгрессом ООН по предотвращению преступности и обращению с нарушителями 1990 года;

- Резолюцией Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 690 (1979) «Декларация о полиции» от 1979 года;

- Рекомендацией Rec (2001) 10 Комитета министров Совета Европы «О Европейском кодексе полицейской этике» от 2001 года;

- Руководство Управления ООН по наркотикам и преступности по подотчетности и добросовестности полиции от 2011 года;

- Руководство ОБСЕ по демократическим основам полицейской деятельности от 2006 года.

Перечень правил и требований, закрепленный в указанных документах, а также в законодательстве и практике развитых демократических стран, и является международными стандартами по статусу полиции и ее служащих.

Юридическая сила устава

Устав предлагается утвердить в форме подзаконного акта – Постановлением Правительства. Однако предмет регулирования этого акта (полномочия начальников по привлечению к дисциплинарной ответственности) требует его принятия в форме закона. Этот вывод следует из принципа законности, закрепленного в частях 3, 4 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики от 2010 года. Так, в части 4 указано: «Государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность за противоправные действия в порядке, предусмотренном законом». В Проекте предусмотрен порядок привлечения к дисциплинарной ответственности (как одного из видов юридической ответственности) должностных лиц – сотрудников органов внутренних дел. Поэтому Устав следует утвердить в форме закона.

Например, указанные вопросы в странах развитой демократии регулируются в законах о полиции или в отдельных законах о службе в полиции (Закон Бельгии о дисциплинарном уставе персонала полицейских служб от 1999 года, Закон Чехии о служебных отношениях служащих подразделений безопасности от 2003 года, Закон Португалии о статусе полицейских от 2009 года, Дисциплинарный устав Украины утвержден Законом от 2006 года).

Несоответствие конституционному принципу законности также проявляется в том, что отдельные положения Проекта устанавливают обязанность служащих следовать требованиям «законодательства», «нормативных правовых актов» (пункты бв), бг), 14, 15, 28, 70). Кроме формального несоответствия указанному принципу, такое «широкое» понятие принуждает рядовых сотрудников применять приказ министерства или устный приказ начальника даже в случаях, когда он явно противоречит требованиям закона или Конституции.

Верховенство права и административная ответственность

Положения пункта 71 Проекта Устава нарушают принцип верховенства права, закрепленный в преамбуле Конституции Кыргызской Республики. В указанном пункте предусматривается правило, что за совершение административного правонарушения сотрудник органа внутренних дел несет не административную ответственность, как и любое другое лицо, согласно Кодексу, а дисциплинарную ответственность на основании этого Устава. Но одним из составляющих верховенства права является правило об отсутствии исключений в вопросе ответственности (иммунитетов) для отдельных групп или категорий лиц. Это правило сформулировано в части 3 статьи 16 Основного закона как принцип равенства всех перед законом и судом.

Статус полицейских и иных служащих

Большой проблемой для регулирования дисциплинарных правил является

нереформированность системы органов внутренних дел. Анализ Закона об органах внутренних дел Кыргызской Республики от 1994 года и Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел от 2013 года свидетельствует, что Министерство внутренних дел до сих пор остается «министерством полиции».

Это означает, что политический субъект (министр) уполномочен руководить оперативной деятельностью органов внутренних дел через возможность издания приказов и обладает дисциплинарной властью в отношении любого сотрудника (это предусмотрено проектом Устава). Таким образом, политизируется профессиональная полицейская деятельность и появляется соблазн использования полномочий органа правопорядка для борьбы с политической оппозицией.

Для избежание таких ситуаций в развитых странах сложилась демократическая традиция институционального разделения министра и министерства внутренних дел, с одной стороны, и органа полиции, с другой стороны.

При такой системе в министерстве работают: министр (политическое лицо), гражданские государственные служащие (на основании закона о государственной службе) и технический персонал (на основании трудового закона). А полицейские работают лишь в полиции. Полицейские в такой ситуации могут работать в аппарате министерства, но исполнять не полицейскую работу, а работу государственных служащих на основании и в пределах, обозначенных законом о государственной службе.

В последнее время подобную реформу провели в Молдове, где четко определили, что в полиции работают:

- полицейские;
- публичные служащие;
- вольнонаемные служащие;
- технический персонал (часть 1 статьи 31 Закона «О деятельности полиции и статусе полицейского» от 2012 года).

При этом строгие дисциплинарные правила касаются лишь деятельности полицейских.

В то же время, проект Устава распространяется на всех сотрудников органов внутренних дел Кыргызской Республики. Опыт других стран показывает, что как минимум 4 категории служащих должны быть освобождены от такого правового регулирования: 1) государственные служащие аппарата министерства; 2) иные (вольнонаемные) служащие аппарата министерства; 3) государственные служащие органа полиции; 4) иные (вольнонаемные) служащие органа полиции.

Описанный опыт показывает, что для указанных категорий лиц не нужно столь строгое дисциплинарное регулирование, как для полицейских, поскольку они, как правило, не вступают в конкретные правоотношения с частными лицами и не применяют полицейские, ограничительные меры. В связи с этим, совершение ими дисциплинарного проступка не имеет таких серьезных последствий для прав человека, как нарушение со стороны полицейского.

В части дисциплинарных правил статус гражданского государственного служащего и полицейского отличается тем, что государственный служащий всегда может потребовать от своего начальника письменного подтверждения (предварительно или пост-фактум) устного приказа – потому как специфика его деятельности позволяет это сделать. Но письменное подтверждение устного приказа начальника при задержании преступника, охране мирного собрания и т.д. выглядит абсурдным и физически неисполнимым.

Однако проект Устава не учитывает этих особенностей и устанавливает единые правила издания и исполнения приказов начальства (пункты 13-30 Проекта).

Милитаризованность органов внутренних дел

Органы внутренних дел Кыргызской Республики являются полной копией воинской организации – по наименованию начальников (командир) (пункты 2в), 2г), 2з), 5е) и т.д. Проекта), по специальным званиям (аналогичным

воинским), по внутренним правилам несения службы (необходимость отдачи воинского приветствия – пункты 6г), 7 Проекта), отношению к приказам начальникам («приказы исполняются, а не обсуждаются»).

Военными являются также и дисциплинарные взыскания в виде назначения вне очереди в наряд, лишения очередного увольнения (пункты 91а), 91б) Проекта), в то время как в развитых странах полиция имеет статус вооруженного, униформенного, но гражданского органа. В такой структуре на первом месте должен быть закон и права человека, а не приказ начальника.

Еще в 1979 году Парламентская Ассамблея Совета Европы указала, что «офицеры полиции должны иметь статус и права, подобные статусу и правам государственных служащих» (пункт 6 Резолюции № 690 (1979) «Декларация о полиции»). Это уже стало правовой традицией для стран Европы. В законе Молдовы прямо закреплено правило, что «полицейский является публичным служащим с особым статусом» (часть 3 статьи 31 Закона «О деятельности полиции и статусе полицейского»). То есть, полицейская служба по форме и содержанию должна быть государственной, а не военной службой.

Унифицированный подход в вопросе статуса сотрудников в проекте Устава никоим образом не учитывает особенность статуса сотрудников, которые работают в подразделении досудебного следствия органа внутренних дел. Их статус установлен положениями Уголовно-процессуального кодекса (УПК) Кыргызской Республики, который гарантирует самостоятельность следователя в принятии процессуальных решений. Порядок взаимоотношений следователя с начальником органа следствия и прокурором, дознавателем и начальником органа дознания четко определены в процессуальном законе. И это регулирование в части издания и исполнения приказов кардинально отличается от предлагаемого в проекте Устава. Устав, в отличие от правил УПК, ставит в полную зависимость следователя и дознавателя от их непосредственных руководителей.

Этим создаются условия для издания явно незаконных приказов, которые противоречат требованиям материального или процессуального закона. Но

также на практике много случаев, когда сотрудники оперативных подразделений приказом начальника обязуются исполнять функции по охране общественного порядка в ущерб функциям по досудебному расследованию.

В континентальной Европе нашли рецепт от таких злоупотреблений и разделили подразделения административной и уголовной (судебной) полиции. Даже запретили привлекать полицейских уголовной полиции к исполнению функций административной полиции («Офицеры по уголовному преследованию не могут привлекаться к осуществлению функций полиции, отличных от функций уголовного преследования, за исключением предусмотренных законом случаев» (часть 4 статьи 18 Закона Молдовы «О деятельности полиции и статусе полицейского»)).

«Наказания без закона»

Формулирование в проекте Устава дисциплинарных нарушений и взысканий за них не соответствует принципу «Nulle poena sine lege» (никакого наказания без закона). Дисциплинарным проступком признается нарушение любых служебных обязанностей (пункт 70 Проекта). Но даже примерный перечень таких нарушений отсутствует. Также в Уставе нет перечня «грубых» нарушений, совершение которых имеет последствием увольнение сотрудника со службы (пункты 101, 106 Проекта).

Опыт других стран подтверждает необходимость четкого определения составов дисциплинарных нарушений. Так, в части 3 статьи 132 Закона Польши от 1990 года указано: «Нарушением служебной дисциплины является, в частности:

- 1) отказ от исполнения или неисполнение приказа или распоряжения руководителя или органа, уполномоченного на основании закона издавать распоряжения полицейским, за исключением приказов и распоряжений, о которых шла речь в абзаце 2 статьи 58 этого Закона;
- 2) пренебрежение служебным действием или его исполнение ненадлежащим образом;

- 3) неисполнение служебных обязанностей или превышение полномочий, определенных в предписаниях права;
- 4) введение в заблуждение руководителя или иного полицейского, если это вызвало или могло нанести вред службе, полицейскому или другому лицу;
- 5) поведение руководителя, которое ведет к ослаблению служебной дисциплины в подчиненном организационном подразделении или организационной составляющей полиции;
- 6) появление на службе в состоянии, вызванном употреблением алкоголя или средства с подобным действием, а также потребление алкоголя или средства с подобным действием во время службы или на объектах и территории, занятых полицией;
- 7) потеря служебного огнестрельного оружия, боеприпасов или служебного удостоверения;
- 8) потеря предмета, составляющего служебное оснащение, использование которого неуполномоченными лицами нанесло ущерб гражданину или создало угрозу для общественного порядка или общей безопасности;
- 9) потеря материала, содержащего негласную информацию».

В отличие от статуса полицейских, вопрос дисциплинарных проступков прокуроров больше проработан в законах европейских стран. Так, в Законе Испании о статусе службы государственного представительства указан перечень из 7-и составов незначительных дисциплинарных нарушений (статья 64), 12-и составов тяжких нарушений (статья 63) и 16-и составов особо тяжких нарушений. Но уволить прокурора в Испании можно лишь за совершение особо тяжкого дисциплинарного нарушения, четко определенного в законе.

К сожалению, подобная юридическая определенность не свойственна проекту рассматриваемого Устава и вопрос применения дисциплинарного взыскания и увольнения сотрудника полностью зависит от усмотрения начальства.

Статус дисциплинарного органа

В проекте Устава присутствует традиционный для пост-советских стран подход

к природе дисциплинарного органа, уполномоченного на применение дисциплинарных взысканий. Таким остается начальник (командир) (пункт 88 Проекта). При этом не учитываются последние рекомендации ОБСЕ, которые отображены в Руководстве по демократическим основам полицейской деятельности от 2006 года.

В данном документе отличительной чертой демократических служб полиции определили их подчинение и принятие внешнего контроля и проверки, а также степень их открытости таким проверкам (пункт 84 Руководства). Механизмы внешнего надзора могут также проявлять большую беспристрастность (по крайней мере в глазах общественности) при расследовании серьезных жалоб на сотрудников полиции. Кроме того, они могут иметь больше возможностей для поощрения сотрудников полиции в предоставлении доказательств против других сотрудников, особенно против руководящего состава (пункт 86 Руководства).

Таковыми институтами надзора могут быть комиссии по правам человека, советы по рассмотрению жалоб граждан и независимые уполномоченные (омбудсмены) (пункт 84 Руководства).

В любом случае, какая-либо форма гражданского надзора и прозрачность результатов расследований являются важным способом повышения общественного доверия к полиции, а также достижения ее легитимности в обществе (пункт 88 Руководства).

В пункте 85 Руководства рекомендуется предоставлять институтам гражданского надзора за полицией полномочия по даче рекомендаций относительно дисциплинарных мер взыскания или даже по назначению санкций. При этом более серьезные нарушения полицейских или расследования в отношении высокопоставленных должностных лиц нужно расследовать органами полиции, не находящимися в прямом подчинении, отделами внутренних расследований или специально создаваемыми дисциплинарными комитетами, состоящими из старших по званию сотрудников, либо гражданским органом внешнего надзора (пункт 87).

Перечисленные рекомендации ОБСЕ отображают существующее положение с составом и полномочиями дисциплинарных органов во многих развитых государствах.

Так, в Англии в каждой полицейской зоне создается Орган полиции, к полномочиям которого относится рассмотрение дисциплинарных дел в отношении старших офицеров (старших интендантов) (раздел 65 Закона о полиции от 1996 года). Каждый Орган полиции состоит из 17 членов: 9 членов избираются из числа членов местного совета, 5 членов назначаются Государственным секретарем и 3 члена являются магистратами (местными судьями).

В Канадской провинции Онтарио в каждом муниципалитете создается Правление полицейских услуг, в состав которого входят:

- председатель муниципального совета или иной его член;
- члены, назначенные муниципальным советом, которые не являются ни членами совета, ни сотрудниками муниципалитета;
- члены, назначенные Лейтенант-Губернатором-Советником (Закон о полицейских услугах от 1990 года).

Точное количество членов Правления зависит от размера каждого муниципалитета.

К полномочиям Правления, в том числе, относится рассмотрение дисциплинарных дел по ходатайству офицера полиции (раздел 65 Закона).

В Бельгии создан Дисциплинарный совет, в состав которого входят:

- 1) президент – магистрат апелляционного суда или трибунала первой инстанции;
- 2) служащий, который принадлежит к той же категории, что и лицо, дело которого рассматривается;
- 3) лицо, назначенное Министром внутренних дел, которое не является служащим полиции или иного министерства (статья 40 Закона о дисциплинарном уставе персонала полицейских служб).

Совет рассматривает лишь дисциплинарные дела о применении тяжкой

дисциплинарной санкции по ходатайству полицейского (часть 2 статьи 39 Закона).

В Словении для назначения и увольнения Генерального директора полиции создается специальная комиссия, которая состоит из трех членов:

- 1) председателя совета публичных служащих;
- 2) представителя совета государственных обвинителей;
- 3) признанного независимым эксперта в области органов безопасности, права или защиты прав человека, который каждый раз отдельно назначается Президентом Республики (Статья 53 Закона о полиции).

Согласно § 194 Закона Чехии о служебных отношениях служащих подразделений безопасности вышестоящий руководитель создает консультативную комиссию, которая предназначена для подготовки проектов решений по жалобам в дисциплинарных делах.

Этот краткий обзор статусов и полномочий дисциплинарных органов в отдельных зарубежных странах показывает разнообразие их моделей. Однако, несмотря на эти различия, их объединяет то, что полиция подотчетна обществу.

Сформированная недавно в Кыргызстане Дисциплинарная комиссия МВД (Приказ № 897 от 5 ноября 2013 года) ни по своему составу, ни по полномочиям не отвечает этим новым вызовам.

Процессуальные права сотрудников

В пункте В.9 Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 690 (1979) «Декларация о полиции» гарантируется право офицера полиции быть заслушанным и право на адвокатскую защиту. Право быть заслушанным дисциплинарным органом включает в себя возможность устного выступления, собирания и предоставления доказательств своей невиновности, подготовки письменного возражения.

Проект Устава не предусматривает даже минимальных процедурных прав для сотрудников. Предусмотрено, что по факту совершения проступка назначается служебное расследование (пункт 75 Проекта), и приказ о наложении взыскания

доводится до сведения лица под роспись (пункт 79 Проекта).

Пункт В.9 Декларации о полиции также устанавливает принцип принятия дисциплинарного решения в разумный срок. Однако, в проекте Устава существует некоторая несогласованность с определением сроков. В пункте 125 Проекта идет речь об 1-ом месяце со дня обнаружения нарушения, а в пункте 128 – о 6 месяцах со дня совершения проступка.

В пункте 90 Проекта Устава также отсутствует распространенное во всех развитых правовых системах дисциплинарное взыскание в виде денежного взыскания.

Меры поощрения, в виде выплаты денежной премии (пункт 32(б) Проекта) могут иметь значительную коррупционную составляющую. Поэтому в Уставе следует ограничить размер такой премии и количество премий на протяжении календарного года.

Выводы и рекомендации

Изучение текста Проекта позволяет сделать общий вывод, что его авторы пошли путем «наименьшего сопротивления». В нем зафиксировано существующее, традиционное для пост-советского пространства положение вещей, без явных попыток реформаторского подхода к решению многих вопросов дисциплины в МВД и игнорирование соответствующих международных стандартов.

Обеспечение надлежащей дисциплины в деятельности органов внутренних дел невозможно без институционального разделения МВД и органа полиции, а также полноценного распространения положений Кодекса об административной ответственности на сотрудников МВД. Такие изменения являются системными и требуют внесения изменений в иные законы.

Для приведения проекта Дисциплинарного устава в соответствие с требованиями Конституции Кыргызской Республики и международными стандартами следует:

- принять Устав в форме закона;
- распространить действие Устава лишь на сотрудников, исполняющих полицейские (правоохранительные) функции. От этого правового регулирования должны быть освобождены: государственные служащие аппарата министерства; иные (временнонаемные) служащие аппарата министерства; государственные служащие органов внутренних дел; иные (временнонаемные) служащие органов внутренних дел;
- вывести из-под действия Устава сотрудников органа дознания и досудебного следствия МВД (их статус уже определен положениями Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики);
- отказаться от требований по воинскому приветствию и назначению военных взысканий (наряд вне очереди и лишение очередного увольнения);
- определить четкий перечень составов дисциплинарных проступков и взысканий за них;
- обеспечить участие общественности в Дисциплинарной комиссии МВД и обеспечить ей полномочия по рассмотрению дисциплинарных дел;
- предусмотреть в дисциплинарной процедуре право сотрудников быть заслушанным и пользоваться услугами адвоката;
- обеспечить разумный срок применения дисциплинарных взысканий;
- предусмотреть новый вид взысканий в виде денежного штрафа;
- детализировать применение дисциплинарного поощрения в виде денежной премии.

Часть 2.
Экспертное заключение
Алексей Гришковец

Экспертное заключение на проект Дисциплинарного устава органов внутренних дел Кыргызской Республики

А.Гришковец

1. Введение

Проект Дисциплинарного устава органов внутренних дел Кыргызской Республики (далее по тексту – проект Устава) оценивался на соответствие его положений нормам Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, Кодексу об административной ответственности Кыргызской Республики от 4 августа 1998 года № 114, Закону Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1360-ХП «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» и Положению о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 июня 2013 года № 368).

Были также учтены приоритетные направления государственной политики определенные в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы (утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11) и Постановлении Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года № 220 «О мерах по реформированию органов внутренних дел Кыргызской Республики».

2. Замечания

Юридический статус Дисциплинарного Устава

В нормах части 4 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики установлено, что государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность за противоправные действия в порядке, предусмотренном законом. Данные конституционные нормы получили развитие в статье 11 Закона Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1360-ХП «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», в

которой установлено, что сотрудники органов внутренних дел в пределах своих полномочий самостоятельно принимают решения и в соответствии с законом несут ответственность за свои действия и бездействие.

Пункт 13 действующего Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденного Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 июня 2013 года № 360, устанавливает, что за образцовое исполнение обязанностей, достигнутые результаты в службе сотрудники могут быть поощрены начальником (командиром) в пределах прав, предоставленных ему Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Кыргызской Республики. При этом в Законе об ОВД КР и в Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом ОВД КР ничего не говорится о том, каким образом этот устав утверждается. Учитывая вышеупомянутые нормы Конституции КР, следует закрепить в данных нормативных актах норму о том, что Дисциплинарный устав ОВД Кыргызской Республики утверждается законом.

Определение видов дисциплинарных взысканий

Проект Дисциплинарного Устава органов внутренних дел Кыргызской Республики (далее – ОВД КР) определяет сущность служебной дисциплины в ОВД КР, обязанности сотрудников ОВД КР по соблюдению служебной дисциплины, порядок применения мер поощрения и дисциплинарных взысканий. Дисциплинарная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности занимает важное место в деле укрепления законности и дисциплины в служебной деятельности сотрудников ОВД КР. Данный вид юридической ответственности имеет два аспекта: материальный и процессуальный. Первый - материальный, состоит в определении основных понятий (например, «служебная дисциплина», «дисциплинарный проступок») и перечня дисциплинарных взысканий. Второй – процессуальный, состоит в проведении служебной проверки, сборе доказательств, подтверждающих

виновность или невиновность сотрудников ОВД КР, оформлении необходимых процессуальных документов, без которых наложение дисциплинарного взыскания законным не будет.

В пункте 2 проекта Устава (подпункты «е» и «ж») определяются соответственно «порядок наложения и исполнения дисциплинарных взысканий» и «порядок обжалования дисциплинарных взысканий», тогда как о видах дисциплинарных взысканий и их системе в Проекте не говорится.

Дисциплинарные взыскания, которые могут налагаться на сотрудника ОВД КР содержатся в пунктах 90 и 91 проекта Устава. Из проекта Устава не известно в форме какого именно нормативного правового акта будет приниматься. В случае его принятия в форме постановления Правительства Кыргызской Республики (и его анализ с большой долей вероятности позволяет предположить, что он будет издан в данной форме), т.е. не в форме закона, а в форме подзаконного акта, то следует внести в Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1360-ХII «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» необходимые дополнения. Такие изменения возможны как в ограниченной, так и в расширенной редакции. В первом случае это могла бы быть отдельная статья 11.1 «Служебная дисциплина», где и будут, перечислены виды дисциплинарных взысканий, налагаемых на сотрудников ОВД КР. Во втором случае, что более приемлемо, это могла бы быть самостоятельная глава «Служебная дисциплина в ОВД», развернуто регламентирующая вопросы дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД. Но в любом случае, виды дисциплинарных взысканий должны быть изначально определены в законе, а не в подзаконном акте.

Примером данного подхода является в частности, опыт Российской Федерации. Перечень дисциплинарных взысканий, которые могут налагаться на сотрудника органов внутренних дел, определен в статье 50 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342 «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а порядок их применения конкретизирован в Дисциплинарном

уставе органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 года № 1377.

Понятие «дисциплинарный проступок»

Необходимо уточнить понятие «дисциплинарный проступок», содержащееся в пункте 70 проекта Устава. Учитывая значимость данного понятия для института дисциплинарной ответственности сотрудников ОВД КР, его целесообразно закрепить на уровне закона, а не подзаконного акта, каковым в случае его принятия постановлением Правительства Кыргызской Республики будет Дисциплинарный устав ОВД Кыргызской Республики. Предлагается следующее определение: «Дисциплинарный проступок – виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении законодательства Кыргызской Республики, дисциплинарного устава ОВД Кыргызской Республики, правил внутреннего служебного распорядка органа внутренних дел, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом служебных обязанностей».

Право сотрудника ОВД обжаловать дисциплинарные взыскания в дисциплинарную комиссию

Пункт 120 Главы 25 «Основания для восстановления. Сроки и порядок обращения за разрешением споров» действующего Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики предусматривает право сотрудника ОВД обжаловать дисциплинарные взыскания в дисциплинарную комиссию МВД. Данная комиссия выступает в качестве органа дисциплинарной юрисдикции, который рассматривает в досудебном порядке дисциплинарные споры, возникающие в ОВД. Деятельность дисциплинарной комиссии МВД регулируется положением,

утверждаемым коллегией МВД, т.е. актом не вполне понятной юридической природы, т.к. коллегия МВД это совещательный орган при Министре внутренних дел Кыргызской Республики, а значит наделять его нормотворческими полномочиями, достаточных оснований нет. Поэтому данный порядок в его нынешнем виде содержит определенные коррупционные риски, а также избыточные дискреционные полномочия. Прежде всего, это касается численного и персонального состава дисциплинарной комиссии МВД. Если она будет состоять исключительно из сотрудников МВД Кыргызской Республики, а именно так она, видимо, и задумывалась, то ожидать от такого органа, все члены которого находятся в служебном подчинении министра внутренних дел, объективных и независимых решений вряд ли придется.

Поэтому, статус дисциплинарной комиссии МВД Кыргызской Республики и ее регламент, т.е. процедуру рассмотрения дисциплинарных споров, необходимо определить в проекте Устава.

Постановление Правительства Республики Кыргызстан от 30 апреля 2013 года № 220 «О мерах по реформированию органов внутренних дел Кыргызской Республики» предусматривает, что меры по реформированию органов внутренних дел осуществляются с участием представителей общественности и независимых экспертов, а среди задач по реализации мер по реформированию органов внутренних дел названа, в том числе, задача развития института гражданского контроля деятельности милиции. Поэтому при определении статуса дисциплинарной комиссии МВД также необходимо руководствоваться соответствующими положениями. В состав комиссии наряду с представителями системы ОВД должны входить и представители структур гражданского общества и, прежде всего те из них, кто имеет достаточную правовую подготовку и опыт правозащитной деятельности. Их число должно быть не менее одной третьей части от состава дисциплинарной комиссии МВД. Персональный состав представителей структур гражданского общества в комиссии также должен определяться независимо от МВД Кыргызской Республики.

Другие замечания

Понятие «служебная дисциплина в органах внутренних дел», содержащееся в пункте 3 проекта Устава, после слов «Присягой сотрудника органа внутренних дел Кыргызской Республики», необходимо дополнить словом «контрактом». Пункт 35 Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики допускает замещение должностей рядового и начальствующего состава органов внутренних дел на контрактной основе. В контракте предусматриваются юридические последствия, которые наступают в связи с невыполнением сторонами взятых на себя обязательств. Поэтому, понятие «служебная дисциплина в органах внутренних дел» так же должно включать соблюдение сотрудником ОВД обязательств по служебному контракту.

В проекте Устава в главе 5 пункт 32 подпункт «и» предусмотрена такая мера поощрения как «награждение холодным оружием». В данной редакции указанный пункт не согласуется с пунктами 36 и 37 проекта Устава. Поэтому его необходимо изложить в следующей редакции: «и) награждение именованным огнестрельным или холодным оружием».

Пункт 49 проекта Устава требует уточнения. В предлагаемой редакции существует неопределенность, имея в виду, порядок установления именной стипендии и определение ее размера. Поэтому, следует дополнить пункт 49 нормой, определяющей порядок установления именной стипендии.

3. Выводы и рекомендации

В целях устранения выявленных недостатков проекта Устава предлагается реализовать следующие основные рекомендации:

- утвердить Дисциплинарный устав ОВД Кыргызской Республики законом;
- в случае его принятия в форме подзаконного акта, закрепить перечень дисциплинарных взысканий в Законе Кыргызской Республики от 11 января

1994 года № 1360-ХІІ «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» путем включения самостоятельной главы «Служебная дисциплина»;

- уточнить и закрепить на уровне закона понятие «дисциплинарный проступок», содержащееся в пункте 70 проекта Устава;

- определить в проекте Устава статус и порядок формирования дисциплинарной комиссии МВД Кыргызской Республики, предусмотрев включение в ее состав наряду с сотрудниками органов внутренних дел также независимых членов;

- понятие «служебная дисциплина в органах внутренних дел», содержащееся в пункте 3 проекта Устава, после слов «Присягой сотрудника органа внутренних дел Кыргызской Республики», дополнить словом «контрактом»;

- в пункте 49 определить порядок установления стипендии, а также порядок установления ее размера

Часть 3.
Экспертное заключение
Алишера Сабирова

**Замечания и предложения по проекту «Дисциплинарного устава органов
внутренних дел Кыргызской Республики»**

А.Сабиров

Справочно: в Кыргызской Республике по состоянию на 11 августа 2014 года действуют следующие дисциплинарные уставы для военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов:

Дисциплинарный Устав Вооруженных Сил Кыргызской Республики. Принят Законом от 7 августа 1998 года N 116; Дисциплинарный Устав органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики, утвержден постановлением Правительства от 5 июля 2002 года N 464; Дисциплинарный Устав таможенных органов Кыргызской Республики. Принят законом от 13 августа 2004 №127. Дисциплинарный Устав органов внутренних дел Кыргызской Республики. Утвержден постановлением Правительства от 18 декабря 2004 года N 942. Дисциплинарный Устав Государственной службы по контролю наркотиков при Правительстве Кыргызской Республики. Утвержден постановлением Правительства от 20 февраля 2012 года N 132. Дисциплинарный Устав Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики (финансовая полиция) утвержден постановлением Правительства от 15 марта 2012 года N 176.

1. Из шести дисциплинарных уставов два приняты Жогорку Кенешем отдельными законами, четыре – подзаконными нормативными актами - постановлениями Правительства. В то же время, часть 3 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики предусматривает следующее конституционное положение: «Государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных

Конституцией и законами».

В статье 11 Закона «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», определяющей ответственность сотрудников органов внутренних дел отмечается, что «Сотрудники органов внутренних дел в пределах своих полномочий самостоятельно принимают решения и в соответствии с законом несут ответственность за свои противоправные действия или бездействие». Таким образом, базовый закон определил статус дисциплинарного устава.

Исходя из изложенного и учитывая, что в соответствии с Конституцией, Кыргызстан является правовым государством, предлагается проект Дисциплинарного устава принять отдельным законом, как это сделано для военнослужащих вооруженных сил и сотрудников таможенных органов.

В части 2 статьи 3 Закона «О государственной службе» отмечается, что «Действие настоящего Закона также распространяется в отношении государственных служащих аппаратов: судов, Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики, органов юстиции, прокуратуры, а также лиц, имеющих статус сотрудников правоохранительных органов, в той мере, в которой их профессиональная деятельность не урегулирована специальными законами (т.е. данном случае - законом об ОВД)

В следующей статье 4 перечисляются принципы государственной службы, где наибольший интерес вызывают принципы:

- 7) дисциплины и персональной ответственности за исполнение служебных обязанностей, обеспечения справедливой и беспристрастной системы дисциплинарной ответственности;

8) подконтрольности и подотчетности государственных служащих, обязательности для исполнения решений, принятых в пределах предоставленных законодательством полномочий вышестоящих государственных органов и должностных лиц;

К тому же, в пункте 5 «Положения о прохождении службы рядовым и

начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики подчеркивается «Служба в органах внутренних дел является видом государственной службы граждан Кыргызской Республики, отличается особыми условиями службы, повышенной ответственностью за характер и результаты действий, связана с постоянным риском для жизни и здоровья, характеризуется эмоциональной насыщенностью и требует физической выносливости». С учетом изложенного, вносится предложение принять Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики отдельным законом, по примеру законов о службе таможенных органов и органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (см. законы от 21 июля 1998 года N 93 «О прохождении службы в таможенных органах Кыргызской Республики» и от 9 января 2006 года N 3 «О прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики», Закон Российской Федерации "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 30 ноября 2011 г., Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» от 6 января 2011 года.)

3. В статье 6 закона об органах внутренних дел подчеркивается, что «Правовую основу деятельности органов внутренних дел составляют Конституция Кыргызской Республики, Закон об органах внутренних дел, другие законодательные и нормативные акты Кыргызской Республики, а также международно-правовые соглашения и договоры. Международное законодательство по правам человека является юридически обязательным для всех государств-членов и их представителей, включая должностных лиц по поддержанию правопорядка. В рассматриваемом проекте дисциплинарного устава необходимо имплементировать в текст проекта основные положения Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят Генеральной ассамблеей ООН 17 декабря 1979 года), Руководящие рекомендации для эффективного осуществления Кодекса поведения

должностных лиц по поддержанию правопорядка (утверждены резолюцией Экономического и Социального Совета ООН 1989/61 от 24 мая 1989г.). Так в пункте 3 раздела В. «Специальные вопросы» отмечается. Дисциплина и надзор. Создаются эффективные механизмы для обеспечения внутренней дисциплины и внешнего контроля, а также надзора за должностными лицами по поддержанию правопорядка. Исходя из изложенного предлагается дополнить пункт проекта дисциплинарного устава следующими разделом (главой) «Обязанности сотрудников ОВД в соответствии с требованиями международных документов».

Каждый сотрудник органов внутренних дел:

- постоянно выполняет возложенные на него законом обязанности, служа обществу и государству, защищая всех лиц от противоправных актов в соответствии с высокой степенью ответственности, требуемой их профессией;
- при выполнении своих обязанностей уважает человеческое достоинство и защищает права человека по отношению ко всем лицам;
- применяет физическую силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой она требуется для выполнения его обязанностей;
- не может осуществлять, подстрекать или терпимо относиться к любому действию, представляющему собой пытку или другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания;
- обеспечивает полную охрану здоровья задержанных им лиц и, в частности принимает немедленные меры по обеспечению оказания медицинской помощи в случае необходимости.

4. Изучение проекта Дисциплинарного устава показало, что понятийный аппарат – с разъяснениями отдельных положений разбросан по всему тексту документа. Для удобства и правильного понимания сотрудниками (особенно для рядового и младшего начальствующего состава) предлагается в разделе «общие положения» собрать блоком все разъяснения, раскрывающие суть правовой нормы (напр. «служебная дисциплина в органах внутренних дел»; «служебные обязанности»; «Приказ начальника (командира)» (п. 13); «прямой

начальник (командир)» ; «непосредственный начальник (командир)» (п. 17); «поощрение» (п. 31.); «дисциплинарная ответственность» (п. 69); «дисциплинарный проступок» (п. 70).

5. Кроме того, отдельные нормы и требования Устава остаются непонятными для сотрудников органов внутренних дел. Предлагается в понятийный аппарат устава добавить расшифровку следующих понятий (терминов):

Служебное расследование - деятельность по сбору и проверке материалов и сведений о дисциплинарном проступке сотрудника в целях полного, всестороннего и объективного выяснения обстоятельств его совершения.

Субординация (п.6) - следование установленным правилам взаимоотношений между сотрудниками разной иерархической ступени внутри подразделения органа внутренних дел.

6. В части 3 статьи 11 Закона об органах внутренних дел содержатся положения о профессиональном риске. «Действия сотрудника органов внутренних дел, формально подпадающие под признаки противоправного деяния, могут быть не признаны нарушением закона, если они совершены в состоянии оправданного профессионального риска. Риск признается оправданным, если совершенное действие объективно вытекало из сложившихся обстоятельств, а законная цель не могла быть достигнута без совершения такого действия, и сотрудник органов внутренних дел, допустивший риск, предпринял в создавшейся обстановке все возможные меры для предотвращения причиненного вреда». Однако, этот вопрос остался вне рамок дисциплинарного устава.

7. Необходимо привести в соответствие с частью 2 статьи 11 Закона об ОВД проблему об исполнении незаконного приказа. Закон четко предусматривает: «В случае, если сотруднику органов внутренних дел отданы противоречащие закону приказ или распоряжение, он руководствуется законом». В то же время, в пункте 15 устава говорится о заведомо незаконном приказе, а в 25 пункте

отмечается выполнение явно противоречащего закону приказа. Здесь должна быть четкая и однозначная позиция в данном вопросе.

8. В пункте 26 говорится о праве сотрудников обжаловать приказ. Здесь предложение выглядит неоконченным. Предлагается изложить данную норму в следующей редакции... «обжаловать в порядке, предусмотренном главой 7 настоящего устава».

9. В пункте 28 - предложение «Подчиненный, не исполнивший отданный в установленном порядке приказ начальника (командира), привлекается к ответственности по основаниям, предусмотренным законодательством Кыргызской Республики» необходимо дополнить словами «... и настоящим уставом».

10. В пункте 32 в числе мер поощрения предусмотрено – награждение холодным оружием. В то же время в пункте 46 говорится об именованном оружии, а в пункте 47 содержатся нормы о наградном огнестрельном оружии. Здесь необходимо четко определиться: чем будут награждать отличившихся сотрудников: именованным оружием, холодным либо огнестрельным.

11. Исходя из того, что устав предлагается принять как нормативный акт длительного действия (действующий устав принят в 2004 году) и в соответствии с решением главы государства в настоящее время разрабатывается новый проект Уголовно-процессуального Кодекса, где будут новая нумерация статей предлагается изложить основания прекращения уголовного дела в более понятной форме, заменив пункты на текстовое содержание: вместо 1) ст.28 - за отсутствием события преступления; вместо 2) -- за отсутствием в деянии состава преступления; вместо 3) за правомерностью деяния, причинившего вред в силу уголовного закона (необходимая оборона, крайняя необходимость, причинение вреда при задержании лица,

совершившего преступление, исполнение приказа или иного распоряжения, обоснованный риск);

12. В пункте 75 отмечается детализированный порядок проведения служебного расследования (проверки) определяется министром внутренних дел Кыргызской Республики. Нужно признать, что разработка еще одного положения, утверждаемого министром внутренних дел – не совсем правильный шаг. Было бы целесообразнее включить эти нормы в текст устава, тем более этому сложному вопросу уже посвящены 11 пунктов (с 75 по 86) устава. Данное предложение основывается на требованиях Закона «О нормативных правовых актах»: Текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка и юридической терминологии. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращение слов. Текст статьи (пункта) не излагается повторно в других статьях (пунктах). Нормативные правовые акты должны быть внутренне согласованными, логично построенными и соответствовать нормотворческой технике. При изложении текста нормативного правового акта сначала размещаются общие, а затем конкретные положения. При изложении норм права следует избегать чрезмерно обобщенных либо чрезмерно детализированных формулировок.

13. Противоречит Закону о нормативных правовых актах и то, что в отдельных пунктах устава содержатся положения, которые по своей сути являются декларативными призывами общего характера, например в пункте 30 - «При этом ни один нарушитель служебной дисциплины не должен уйти от ответственности и ни один невиновный не должен быть наказан» или в пункте 98 – «Необходимо помнить, что наказание должно отвечать принципам личной виновной ответственности и соразмерности, быть обоснованным и справедливым».

14. В пунктах 100- 101 используются понятие грубые нарушения дисциплины - однако их перечень содержится в другом документе - в «Положении о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел». Было бы целесообразно включить (продублировать) эти нарушения в тексте устава.

15. Пункт 109 «Приказы по основной деятельности об объявлении взысканий, перечисленных в пунктах 107-108 настоящего Устава, реализуются только приказами по личному составу» сформулирован непонятно – необходима новая редакция.

16. В пункт 110, который устанавливает следующую норму «Запрещается объявление подряд двух или трех нарядов вне очереди, а также, при наложении данного вида взыскания, унижать личное достоинство курсанта и допускать грубость» необходимо включить определение (перечень) должностных лиц кому адресована данная норма и кто ее будет применять.

17. В проекте устава упоминается слово «недопустимо», так в пункте 120 отмечается «Недопустимо объявлять дисциплинарные взыскания начальникам (командирам) в присутствии их подчиненных». В пункте 143 «Недопустимо передавать жалобу на рассмотрение начальника (командира), действия которого обжалуются». Здесь должна быть новая редакция – возможно использование нормы, содержащейся в статье 12 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» исключать случаи направления жалобы должностным лицам, действия которых обжалуются.

18. Исходя из важности пункта 121 устава «Настоящий Устав обязывает сотрудников уважать честь и достоинство личности, соблюдать правила поведения, вежливости, постоянно служить примером культурного поведения, скромности и выдержанности, свято блюсти честь, защищать свое достоинство

и уважать достоинство других. Употребление нецензурных слов, грубости несовместимы с понятием чести и достоинства сотрудника органов внутренних дел, а также соответствием его морального облика требованиям, установленным законодательством Кыргызской Республики» предлагается включить его в главу 2 «Обязанности сотрудников органов внутренних дел».

19. В пункте 129 приводится термин «сроки давности» - это категория уголовного и уголовно-процессуального законодательства, предлагается замена - «срок привлечения к дисциплинарной ответственности».

20. В пункте 136 упоминаются в числе других термин «водные пути сообщения», предлагается исключить упоминание о таких путях, так как в Кыргызстане таких путей сообщения не имеются.