

ГРАЖДАНСКИЙ СОЮЗ «ЗА РЕФОРМЫ И РЕЗУЛЬТАТ»

Дополнительные рекомендации к законопроекту «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики», **апрель 2017 года**
г. Бишкек, Кыргызская Республика

Способы распространения: на заседании рабочей группы по разработке законодательства при Правительстве, 13 апреля 2017 г. и официальная отправка писем 18 апреля 2017 г.: Вице-премьер-министру Кыргызской Республики – председателю рабочей группы по разработке НПА в сфере реформы правоохранительных органов РАЗАКОВУ Ж.П.; Секретарю Совета безопасности Кыргызской Республики ДЖУМАКАДЫРОВУ Т.К.; Председателю Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции ЖЕЕНЧОРОЕВУ М.К.; Депутату Жогорку Кенеша Кыргызской Республики БАКЧИЕВУ ДЖ.А.; Депутату Жогорку Кенеша Кыргызской Республики АЛТЫБАЕВОЙ А.Т.; Министру внутренних дел Кыргызской Республики ИСРАИЛОВУ У.ДЖ.; Членам и секретариату рабочей группы

*** начало документа ***

Гражданский союз «За реформы и результат» направляет государственным должностным лицам (по списку) и членам рабочей группы по разработке НПА в сфере реформы правоохранительных органов при Правительстве КР комментарии и предложения к **проекту закона КР «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики»** (к версии, вынесенной на заседание рабочей группы 13 апреля 2017 г.).

Разработка законопроекта осуществляется в соответствии с Комплексом мер по реформе правоохранительных органов (одобрен Советом обороны КР от 4 июля 2016 года №3 и утвержден Указом Президента КР от 18 июля 2016 года № 161) (далее –Комплекс мер), распоряжения Премьер-министра КР от 21 сентября 2016 года № 518 (об образовании рабочей группы).

Напоминаем, что ранее Гражданский союз направлял на рассмотрение рекомендации от 3 января 2017 г., 21 февраля 2017 г., а также они озвучивались членом вышеупомянутой рабочей группы и сопредседателем Гражданского союза Тимуром Шайхутдиновым. Мы вновь подтверждаем актуальность предложений, озвученных нами ранее, и полагаем, что они должны быть отражены в итоговом варианте закона.

На данном этапе необходимо предпринять все возможное для выхода за рамки устоявшейся системы и реализовать в законодательстве прогрессивные нормы, которые позволят назвать текущий процесс началом полноценной реформы.

Мы отмечаем, что вариант законопроекта, вынесенный на обсуждение рабочей группы 13-го апреля, отражает наши некоторые предыдущие рекомендации. В тоже время он содержит ряд недостатков и недосказанностей, которые могут значительно снизить эффект от его принятия.

I. Конкурсный отбор сотрудников

Данный подход является фундаментальным. Эффективная его реализация приведет к снижению коррупции при кадровых решениях и будет способствовать продвижению сотрудников на основе профессиональных и личных качеств. Законопроект содержит отдельные положения на этот счет. В тоже время считаем:

- 1.1 Законопроект не содержит рамочных норм, определяющий состав комиссий по отбору сотрудников правоохранительных органов – ни при первичном назначении, ни при внутреннем конкурсе. Кроме того, не ясно какой орган будет определять подробные нормы и механизмы проведения конкурса. В этой связи, *предлагаем в законопроекте прописать*

рамочно (ст. 11, ст. 24): Правительство утверждает положение о проведении конкурсного отбора и критерии для первичного и последующего назначений по каждому правоохранительному органу. Состав комиссий по отбору включает представителей соответствующих правоохранительных органов, гражданского общества, а для назначения глав территориальных подразделений и сотрудников наружных служб – также представителей органов местного самоуправления.

- 1.2 *Важно изложить, что впервые поступающие на службу в правоохранительные органы после прохождения специализированного обучения начинают службу в низовых подразделениях до первого успешного прохождения аттестации. Это позволит обеспечить системность в правоохранительной службе и минимизирует фактор необоснованного покровительства над неопытными кадрами. При этом данная норма должна относиться только к правоохранительным сотрудникам и не должна касаться гражданских служащих внутри правоохранительных органов, так как обстоятельства там могут отличаться. По структуре текущего законопроекта данное пояснение может быть включено в ст. 11.*
- 1.3 *Учитывая различия в специфике правоохранительных органов, предлагаем исключить положение п. 3 ст. 11, из которого следует, что при переводе сотрудника одного правоохранительного органа в другой осуществляется вне конкурса.*
- 1.4 *В п. 2 ст. 25 указано, что ротация осуществляет не реже 1 раза в 5 лет по решению руководителя. Такая формулировка дает руководителю широкие полномочия, которые на практике могут применяться в корыстных целях, содержит коррупциогенные возможности и способствует сохранению чрезмерно зависимого положения подчиненных от начальства. Кроме того, это подрывает принцип здоровой конкуренции и идеи конкурсного отбора. По этим причинам предлагаем норму, согласно которой ротация будет проводиться на основе утверждаемых планов ротации с подробным распределением соответствующих должностей. Такого рода план должен согласовываться с профильным отделом Аппарата Правительства КР. Также важно продумать связь ротации с завершением действия контракта, вместо того чтобы оставлять возможности для бессистемного передвижения кадров в любое удобное для руководства время.*
- 1.5 *Законопроект оставляет за некоторыми руководителями возможности своеговольного выбора способа назначений сотрудников. Так, из п. 3 ст. 66 следует, что руководитель подразделения внутренних расследований решает по своему усмотрению отбирать сотрудников через конкурс или из числа действующих сотрудников. Такая свобода выбора оставляет возможности для произвольных решений и коррупционных проявлений. Поэтому предлагается изложить норму определенно: «сотрудники подразделений внутренних расследований отбираются на конкурсной основе».*
- 1.6 *Вместе с тем, предлагаем в главе 3 рассмотреть принципы поступления и прохождения службы в правоохранительных органах. Включая открытость службы для представителей различных групп населения, возможность принятия специальных программ по обеспечению представленности женщин и т.д.*

II. Внутренние расследования

Законодательное закрепление особого статуса служб внутренних расследований и обеспечение их относительной независимости от правоохранительных органов являются одним из ключевых условий для реформы и поддержания законности. Кроме того, в Комплексе мер службам внутренних расследований уделяется особое внимание. В представленном законопроекте в полной мере не раскрыты условия для самостоятельности данных служб. В этой связи считаем:

- 2.1 Как и в отношении других подразделений, назначения в службах внутренних расследований должно осуществляться посредством конкурса. В п. 3 ст. 66 руководителю подразделения дается право на свое усмотрение применять конкурсный отбор или назначать из числа действующих сотрудников, что создает условия для различных злоупотреблений. Поэтому *предлагаем в законопроекте указать определенно: сотрудники службы внутренних расследований назначаются через конкурс.* Кроме того, обращаем внимание на то, что приведенная формулировка «действующие сотрудники» может по-разному трактоваться – либо как сотрудники правоохранительного органа, либо как сотрудники подразделения внутренних расследований.
- 2.2 В п. 1 ст. 66 доступ в службу внутренних расследований ограничен исключительно сотрудниками соответствующего правоохранительного органа, имеющими не менее 3-х лет стажа в оперативных и следственных подразделениях. Таким образом, разработчики создают условие для ментальной зависимости данного подразделения от основной части правоохранительного органа и сводят на нет предписание Комплекса мер о самостоятельности и независимости службы внутренних расследований и др. структур. Поэтому *предлагаем из законопроекта исключить требование стажа в соответствующем правоохранительном органе для назначения в данные подразделения.* Также предлагаем рассмотреть возможность не упоминать вовсе требование стажа, так как специфика деятельности в службе может быть различной и не обязательно требует правоохранительного опыта. *Предлагается указать, что квалификационные требования для назначения в службы внутренних расследований определяются Правительством КР.*
- 2.3 От руководителя службы внутренних расследований в значительной степени зависит эффективность данного подразделения правоохранительного органа. Приведенные в п. 1 – 2 ст. 66 порядок и условия назначения сохраняют зависимое положение, наподобие того что наблюдается в нынешних подразделениях собственной безопасности. Речь прежде всего идет о нормах законопроекта, согласно которым руководителем подразделения внутренних расследований «может быть назначен сотрудник, имеющий общий стаж службы в правоохранительных органах не менее 7 лет...». Разработчики законопроекта предлагают закрепить полномочия по назначению руководителя службы внутренних расследований за руководителем правоохранительного органа, который это решение должен согласовывать с профильным отделом Аппарата Правительства. Эти формулировки сохраняют действующее на сегодняшний день положение дел в правоохранительной системе и реформой считаться не могут. Вместо этого *предлагаем определить, что руководитель назначается по результатам конкурса на трехлетний фиксированный срок, в течение которого не применяется ротация.* Также целесообразно в законе *определить круг членов комиссии по отбору руководителей служб внутренних расследований (представители соответствующего правоохранительного органа, профильного комитета Жогорку Кенеша, профильного отдела Аппарата Правительства, Омбудсмена, общественного совета правоохранительного органа и т.д.).* Считаем, что назначение на должность руководителя службы внутренних расследований должно осуществляться через открытый конкурс.
- 2.4 В целях обеспечения равных условий для продвижения по службе и избежания использования службы внутренних расследований исключительно в качестве трамплина для карьерного роста в правоохранительном органе, предлагаем пересмотреть п. 2 ст. 24 (преимущество назначения на руководящую должность сотрудников подразделений внутренних расследований со стажем не менее 3-х лет). При этом беспокойство в первую очередь вызывает высокая вероятность уклонения сотрудников внутренних расследований от выявления системных недостатков и резонансных преступлений, если те будут нацелены на скорый переход в другие подразделения.
- 2.5 В новой версии законопроекта разработчики обозначили соответствующие службы как «подразделения внутренних расследований» (ст. 66 и др.). Данное наименование

противоречит Комплексу мер, где по тексту говорится о «службах внутренних расследований». В то время как «подразделения» в действительности могут получить низкий статус, приводящий к зависимому положению от других (например, управление, главное управление и т.д.). Поэтому *предлагаем использовать название «служба внутренних расследований», либо придать статус департамента.*

III. Другие ключевые вопросы

3.1 Учитывая, что текущий процесс реформы предполагает появление значительного числа гражданских государственных служащих в правоохранительных органах, *в законопроект необходимо включить норму, согласно которой в отношении данной категории сотрудников действует Закон КР «О гражданской государственной службе и муниципальной службе». Определить, что центральный аппарат уполномоченного органа в сфере внутренних дел состоит исключительно из гражданских государственных служащих, перечень распределения на гражданских и правоохранительных сотрудников в правоохранительных органах определяется Правительством КР.*

3.2 Мы положительно оцениваем включение в законопроект нормы о необходимости прохождения первоначального обучения впервые поступающими на службу сотрудниками. Однако в новой версии, в отличие от варианта от декабря 2016 г., не упомянута Академия правоохранительных органов. И это несмотря на прямое предписание Комплекса мер о том, что профессиональное обучение во всех правоохранительных органах (за исключением спецслужб) будет осуществляться в Академии правоохранительных органов, подчиненной Правительству КР. Это предписание имеет значение, поскольку способно запустить процессы оздоровления профессионального обучения в правоохранительной сфере. Кроме того, объединение всех служб под одно учебное заведение актуально с точки зрения ограниченности государственного финансирования. Поэтому *предлагаем отразить соответствующие нормы в ст. 12, используя формулировки из версии законопроекта от декабря 2016 г.*

3.3 В законодательстве важно отразить основные принципы оценки правоохранительных органов. К предмету данного законопроекта может относиться персональная оценка сотрудников и руководителей правоохранительных органов (однако если идти по пути принятия Кодекса об основах правоохранительной деятельности, то в нем можно отразить принципы и базовые процедуры всех видов оценки деятельности правоохранительных органов). С исключением из сферы действия законопроекта органов национальной безопасности и органов прокуратуры стало легче применять унифицированные нормы по внешней оценке руководителей и сотрудников правоохранительных органов. Предлагаем включить положения об оценке, совместив их с аттестацией (ст. 30):

- 3.3.1 положение об обязательности проведения оценки;
- 3.3.2 круг субъектов оценки (включая внешние субъекты оценки);
- 3.3.3 последствия оценки (использование для совершенствования в работе, учет при аттестации и решение о соответствии занимаемой должности, разработка плана индивидуального развития сотрудника и т.д.);
- 3.3.4 В отношении руководителей правоохранительных органов определить, что внешняя оценка осуществляется ежегодно профильным отделом Жогорку Кенеша;
- 3.3.5 В отношении руководителей территориальных подразделений ОВД определить, что внешняя оценка на ежегодной основе дается местными кенешами (или на совместных заседаниях местных кенешей соответствующих районов);
- 3.3.6 Положение и критерии оценки сотрудников правоохранительного органа утверждаются Правительством КР;

3.4 По аттестации (ст. 30) также предлагается:

- 3.4.1 Четко определить круг членов аттестационной комиссии;
- 3.4.2 В состав аттестационной комиссии для сотрудников наружных служб и руководителей территориальных подразделений ОВД включаются представители ОМСУ.
- 3.5 В пп 5 п. 3 ст. 10 указано, что лицо не может быть принято или состоять на службе в правоохранительных органах, если компетентными органами отказано в допуске к сведениям, составляющим государственную тайну или иную охраняемую законом тайну. Данная норма избыточна, поскольку выше в статье указаны запреты на службу для судимых лиц, имеющих судимых родственников и т.д. В прежней справке Гражданский союз отмечал, что положение о допуске является секретным, что ограничивает право гражданина узнать о действительных причинах отказа и оспорить его в законном порядке. Кроме того, данное положение может создать условие для необоснованного вмешательства органов национальной безопасности в кадровые решения правоохранительных органов, порождать межведомственные конфликты.
- 3.6 Включить обязанность сотрудников сообщать о противоправном поведении коллег (нарушение прав человека и законодательства). Нарушение данного требования становится основанием для увольнения из рядов правоохранительных органов по результатам служебного расследования. Данный механизм предусмотрен Комплексом мер.

IV. Общие

- 4.1 Поскольку в новой редакции законопроекта отражены разные предметы (прохождение службы; социальные гарантии; порядок применения физической силы, спецсредств и т.д.), мы предлагаем пойти по пути разработки кодекса - Кодекса КР об основах правоохранительной деятельности. Это потребует дополнение законопроекта вопросами общего порядка, а в специальной части – специфическими вопросами о каждом правоохранительном органе. При этом за основу дополнений может быть использован законопроект «О правоохранительных и специальных государственных органах», ранее разработанный секретариатом Совета обороны (безопасности), а также рекомендации Гражданского союза, направленные 3.01.17 г., 21.02.17 г. Данный вариант не подменяет необходимость принятия принципиально новых профильных законов, таких как Закон «О полиции».
- 4.2 В справке-обосновании к законопроекту говорится о том, что документ не нуждается в проведении каких-либо экспертиз. Однако мы полагаем, что закон вводит основы прохождения службы, социально-правовых гарантий и т.д., следовательно, может создавать коррупционные риски, риски нарушения прав сотрудников и дополнительные финансовые обязательства. В нем отсутствуют прямые нормы относительно гендерной представленности. Таким образом, соответствующие виды независимой экспертизы должны быть проведены.
- 4.3 Обращаем внимание на предложение депутата Жогорку Кенеша Айнуру Алтыбаевой относительно появления в правоохранительных органах статс-секретарей, частью функций которых будет реализация кадровой политики на принципах законности.

В дополнение к вышесказанному отмечаем, что Гражданский союз готов и впредь оказывать содействие в разработке нового законодательства о правоохранительных органах и продвижении прогрессивных норм в нем. Продолжаем считать актуальным также принятие отдельного Закона КР «О полиции».

В последующем, в рамках общественных обсуждений, мы готовы работать над совершенствованием законопроекта «О прохождении службы в правоохранительных органах», в том числе по приведенным выше и отправленным ранее рекомендациям.

Напоминаем, что на заседании рабочей группы от 13-го апреля 2017 г. вице-премьер-министр Жениш Разаков поручил подготовить информацию о поступивших от разных сторон рекомендаций к законопроектам. **Просим отдел по правопорядку, обороне и чрезвычайным ситуациям, и МВД предоставить таблицу учета рекомендаций, в том числе по линии Гражданского союза.**

Пользуясь случаем, вновь выражаем благодарность за сотрудничество.

*** конец документа ***

Подписано от Гражданского союза:

Тимур ШАЙХУТДИНОВ,
Член рабочей группы

Урмат КАЗАКБАЕВ

Анна ЗУБЕНКО