

Правовые основы организации и деятельности полиции в Республике Казахстан

Даулетияров Д.А.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада автор Қазақстанның құқық қорғау жүйесі реформасының бірқатар бағыттарын бөліп көрсетеді: яғни, оның оңтайлы болуы, әрбір мемлекеттік органның нақты құзыретін құру, заңдардың ізгіліктігін және сапасын артыру. Сонымен қатар құқық қорғау жүйесінің реформасын құрайтын, әлеуметтік-экономикалық және қоғамдық-саяси қатынастарды біркелкі реттеуге бағытталуын сипаттайтын 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі Қазақстан Республикасының құқықтық саясат тұжырымдамасына талдау жасайды. Сондай-ақ полиция қызметі мен ұйымдастыру әрекетіне жан-жақты зерттеу жүргізілген.

In this article author highlights different directions of reforming the rights security system of Kazakhstan: requirement of its optimization, building Clare competence of each governmental body, numeration of laws and quality development. The Concept of legal policy between period of 2010 and 2020 years of Republic of Kazakhstan is analyzed by author. Which devoted for adequate regulating social-economical, public-political relations, forming the setoff conceptual basis, which should be constructed the reform of law-enforcement system. Principles of organization and police activity is researched in this article.

Казахстан в течение последних двадцати лет сформировал достаточно эффективную систему защиты конституционных прав и свобод граждан от преступных посягательств. Приоритетные направления развития правовой политики на различных этапах определялись Государственной программой правовой реформы, принятой в 1994 г. Концепцией правовой политики Республики Казахстан, утвержденной в 2002 г. [1]. В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг., утвержденной Указом Президента от 24 августа 2009 г. № 858, направленной на адекватное урегулирование социально-экономических и общественно-политических отношений, определены основные приоритетные направления, составляющие в совокупности концептуальные начала, на которых должно строиться реформирование правоохранительной системы [2]. В Послании народу Казахстана «Новое десятилетие — новый экономический подъем — новые возможности Казахстана» Президент страны определил новые направления развития политики [3].

Реализация послания Главы государства народу Казахстана «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира» предполагает выполнение государственных функций по принципам высокой профессиональности, прозрачности и подотчетности обществу [4]. Отмеченное выше предложение относится ко всем сферам деятельности государства, включая правоохранительную систему. В своем более раннем Послании, от 6 февраля 2008 г., Глава государства конкретно ставил задачу проведения административной реформы: «Правительство должно ускоренными темпами реализовать предусмотренные административной реформой меры по развитию системы государственного управления Казахстана на принципах результативности, прозрачности и подотчетности обществу с учетом лучшего международного опыта» [5].

Во внутривластной сфере основными целями до 2020 г. остаются сохранение согласия и стабильности в обществе, укрепление безопасности страны. В своем Послании от 29 января 2010 г. Глава государства определял пути совершенствования нашей политической системы, подкрепив успех своих экономических планов последовательной политической модернизацией. И важная роль в этом направлении отводится правовой реформе. Президент страны отмечал, что предстоит серьезная работа по реформированию правоохранительной системы: «Сегодня, к сожалению, нам всем видны ее проблемы, возникшие из-за неэффективного управления, конфликта функций правоохранительных органов, отсутствия надлежащей кадровой работы, а также отсутствия прозрачности и контроля за деятельностью правоохранительной системы страны» [6].

В Послании выделен ряд направлений реформы правоохранительной системы Казахстана: необходимость ее оптимизации, выстраивания четкой компетенции каждого государственного органа, гуманизации законов и повышения их качества [3]. По мнению Президента, «всем видны проблемы, возникшие из-за неэффективного управления, конфликта функций правоохранительных органов, от-

сутствия надлежащей кадровой работы, а также отсутствия прозрачности и контроля за деятельностью правоохранительной системы страны».

В связи с этим Глава государства поручил правительству в 2010 г. внести в парламент законопроект о реформировании правоохранительной системы, которая должна соответствовать высоким международным стандартам.

Законопроект определяет правовую основу органов внутренних дел (полиции) Республики Казахстан и правовой статус его сотрудников, назначение и принципы деятельности, основой которых является защита жизни, прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц, общества и государства. Проект закона устанавливает принципы взаимодействия с институтами гражданского общества, государственными и международными органами на основе гласности, прозрачности и общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел (полиции) Республики Казахстан.

Согласно законопроекту полиция (органы внутренних дел) Республики Казахстан является правоохранительным органом, призванным служить народу Казахстана и защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Служба в органах внутренних дел понимается как особый вид государственной службы на должностях в полиции и Внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Казахстан в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Назначением органов внутренних дел являются: 1) защита человека и гражданина, его жизни, прав и свобод, а также законных интересов общества и государства; 2) профилактика правонарушений; 3) борьба с преступностью; 4) реализация государственной политики в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; 5) производство по делам об административных правонарушениях; 6) рассмотрение и принятие процессуальных решений по заявлениям и сообщениям физических и юридических лиц о преступлениях, а также досудебное производство по уголовным делам; 7) осуществление государственного контроля и координация деятельности государственных органов в сфере безопасности дорожного движения; 8) регулирование в пределах компетенции миграционных процессов, координация работы государственных органов в области миграции населения; 9) реализация государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, противодействие их незаконному обороту и злоупотреблению ими; 10) государственный контроль за оборотом гражданского, служебного оружия и патронов к нему, взрывчатых веществ и материалов; 11) контроль за деятельностью субъектов, осуществляющих охранную деятельность; 12) оказание государственных услуг в соответствии с законодательством Республики Казахстан [6].

В действующем Законе РК «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» отсутствует законодательное закрепление понятия полиции [7]. В соответствии с Законом РК «Об органах внутренних дел» структурно в МВД должны функционировать только криминальная и административная полиция. Также в практике правового регулирования полицейских органов сложился дублирующий параллелизм, который заметен при сравнительном сопоставлении трех законов РК («Об органах внутренних дел», «Об органах финансовой полиции» [8] и «Об органах военной полиции» [9]). В своем Послании Глава государства отметил, что «необходимо убрать дублирование и сделать эффективной работу этих организаций, используя мировой опыт, избавиться от негативного наследия старой советской системы. Мы немало сделали за эти годы. Это отмечают все мировые эксперты. Теперь осталось провести эту реформу. Мы хотим, чтобы лучше защищались права наших граждан, защищались бизнесмены, была поставлена преграда перед коррупцией в самой правоохранительной системе. Важно поднять ответственность и сделать так, чтобы каждый из этих органов занимался своим делом» [3]. При сравнительном анализе действующего закона с новым проектом закона выявляется много различных пробелов. К примеру, в ст. 2. действующего Закона Республики Казахстан «Об органах внутренних дел» задачами органов внутренних дел являются:

- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, в том числе в условиях чрезвычайного или военного положения;
- предупреждение, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие и расследование преступлений, а также розыск преступников;
- осуществление предварительного следствия, дознания и административного производства в пределах их компетенции, установленной законодательством;
- исполнение административных взысканий;

- обеспечение правопорядка и поддержание режима пребывания лиц в местах содержания административно арестованных;
- выявление и пресечение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- оказание содействия органам государственной противопожарной службы в обеспечении пожарной безопасности в необходимых случаях;
- государственный надзор и контроль за обеспечением безопасности дорожного движения;
- государственный контроль за оборотом наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров;
- государственный контроль гражданского и служебного оружия и боеприпасов к нему;
- государственный контроль за деятельностью субъектов, осуществляющих охранную деятельность, а также монтаж, наладку и техническое обслуживание средств охранной сигнализации;
- охрана государственных и иных объектов, физических лиц, конвоирование арестованных и осужденных, участие в пресечении актов терроризма, в освобождении заложников;
- осуществление визовой работы, контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания на территории Республики Казахстан;
- выполнение отдельных задач в системе территориальной обороны Республики Казахстан в военное время;
- участие в проведении совместно с иными государственными органами карантинных, санитарных и природоохранных мероприятий, в том числе при чрезвычайных ситуациях, содействие природоохранным органам в борьбе с браконьерством;
- осуществление лицензионной и разрешительной деятельности в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- осуществление режимных и охранных мероприятий на особо важных и особо режимных объектах, территориях Республики Казахстан;
- осуществление международного сотрудничества по вопросам, отнесенным к ведению органов внутренних дел;
- осуществление государственной политики в области оборота наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров и противодействия их незаконному обороту и злоупотреблению ими.

Согласно законопроекту деятельность органов внутренних дел осуществляется в соответствии с принципами государственной и правоохранительной служб Республики Казахстан и специальными принципами органов внутренних дел. Специальными принципами деятельности органов внутренних дел являются: уважение и защита прав и свобод физических и юридических лиц, законных интересов общества и государства от противоправных посягательств; законность; сотрудничество с населением и институтами гражданского общества, гласность; открытость и публичность; единство системы органов внутренних дел, единоначалие, субординация (подчиненность); независимость от деятельности политических партий и иных общественных объединений.

В статье 3 действующего Закона об органах внутренних дел «Принципы деятельности органов внутренних дел» дается только краткое перечисление принципов: «Деятельность органов внутренних дел строится на принципах законности, единоначалия, единства системы органов внутренних дел, гласности, взаимодействия с правоохранительными и другими государственными органами, должностными лицами, организациями и гражданами». А в новом проекте Закона «Об органах внутренних дел» дается более подробное описание каждого из принципов деятельности органов внутренних дел. К примеру, согласно ст. 4 законопроекта, которая озаглавлена «Принципы деятельности органов внутренних дел», деятельность органов внутренних дел осуществляется в соответствии с принципами государственной и правоохранительной служб Республики Казахстан и специальными принципами органов внутренних дел. Далее в этой же статье подробно определяются специальные принципы: «Специальными принципами деятельности органов внутренних дел являются: уважение и защита прав и свобод физических и юридических лиц, законных интересов общества и государства от противоправных посягательств; законность; сотрудничество с населением и институтами гражданского общества, гласность; открытость и публичность; единство системы органов внутренних дел, единоначалие, субординация (подчиненность); независимость от деятельности политических партий и иных общественных объединений».

Статья 5 законопроекта подробно интерпретирует принцип уважения и защиты прав и свобод физических и юридических лиц, законных интересов общества и государства, который проявляется прежде всего в том, что органы внутренних дел уважают и защищают права, свободы и законные интересы каждого человека и гражданина, независимо от его происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или иного признака. Законопроект однозначно определяет, что органы внутренних дел в пределах своей компетенции обеспечивают защиту прав и свобод юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы. Содержательное выражение принцип уважения и защиты прав и свобод физических и юридических лиц, законных интересов общества и государства находит в обязанности органов внутренних дел обеспечивать физическим лицам возможность реализовать право на квалифицированную юридическую помощь, информировать родственников о задержании лица, предоставлять в случае необходимости задержанным лицам медицинскую и иную помощь.

Кроме того, сотруднику органа внутренних дел запрещаются: применение пыток, насилия, жестокое, бесчеловечное, унижающее достоинство обращение, умышленное причинение физической боли, нравственного страдания. В случае их применения предусматривается ответственность в соответствии с законодательством Республики Казахстан. В этой же статье законопроекта сотруднику органов внутренних дел запрещается разглашение сведений, затрагивающих неприкосновенность частной жизни граждан, личной, семейной, коммерческой, банковской и иной охраняемой законом тайны, а также государственных и иных секретов. Порядок сохранения конфиденциальности определяется действующим законодательством Республики Казахстан.

Статья 6 законопроекта в качестве основного принципа деятельности полиции устанавливает законность. Органы внутренних дел при осуществлении своей деятельности обязаны точно соблюдать требования Конституции Республики Казахстан, настоящего Закона, иных нормативных правовых актов. Ограничение прав и свобод человека и гражданина при применении мер государственного принуждения допускается только на основе законов и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты прав, свобод и законных интересов человека, здоровья и нравственности населения, конституционного строя, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью.

Сотрудничество с населением и институтами гражданского общества, гласность определены в ст. 7 одним из значимых специальных принципов организации деятельности полиции в Республике Казахстан. При этом деятельность органов внутренних дел должна быть открытой для населения и институтов гражданского общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям Законов Республики Казахстан. К тому же органы внутренних дел обязаны обеспечить каждому человеку и гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права, свободы и интересы документами, решениями и источниками информации в порядке, установленном законами Республики Казахстан. Согласно данному принципу уполномоченные руководители территориальных органов внутренних дел обязаны не реже одного раза в квартал регулярно информировать институты гражданского общества и население о состоянии правопорядка и мерах по его укреплению, используя для этого любые общедоступные методы, в том числе выступать с отчетами перед населением, проводить мониторинг оценки профессиональной состоятельности органов внутренних дел и отдельных сотрудников для принятия необходимых мер по обеспечению эффективности их деятельности.

В качестве принципа ст. 8 законопроекта регламентирует открытость и публичность деятельности полиции:

- деятельность органов внутренних дел является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законов Республики Казахстан;
- физические и юридические лица вправе получать от органов внутренних дел информацию, непосредственно затрагивающую их права и интересы, в порядке, установленном законами Республики Казахстан;
- органы внутренних дел постоянно информируют общество и государственные органы о своей деятельности через средства массовой информации и другими общедоступными способами.

Безусловно, значимым является принцип единства системы органов внутренних дел, единоначалия, субординации (подчиненности), которая выражается в следующем:

- органы внутренних дел составляют единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих руководителей вышестоящим и министру;

- единую систему органов внутренних дел Республики Казахстан образуют: Министерство внутренних дел, территориальные органы, Внутренние войска, иные специализированные органы и организации внутренних дел. Организации образования и здравоохранения Министерства внутренних дел входят в единую систему органов внутренних дел;
- сотрудник органов внутренних дел при выполнении возложенных на него обязанностей подчиняется только Конституции и законам.

В статье 10 определяется принцип нейтральности полиции к политическим процессам, которая выражается в независимости от деятельности политических партий и иных общественных объединений. В подразделениях органов внутренних дел не допускается деятельности политических партий, движений и иных общественных объединений, преследующих политические цели. При выполнении должностных обязанностей сотрудники органа внутренних дел независимы от воздействия любых политических и общественных объединений.

Думается, что такая продуманная регламентация специальных принципов как организации, так и деятельности полиции в законопроекте имеет глубокий смысл для определения стратегических целей и задач полиции.

И этом плане мы разделяем мнение Н.А.Биекенова, который полагает, что основная цель реформирования — это формирование сбалансированной модели современной полиции, в которой в максимально возможной степени должны быть учтены интересы граждан, власти и правоохранительных органов. Процесс кадрового обеспечения должен соответствовать избранному типу социальной организации дальнейшего развития национальной полиции. Демилитаризация национальной полиции должна быть продолжена в направлении уточнения задач и функций, демократизации порядка прохождения службы и поэтапной смены воинской атрибутики в соответствии с международными стандартами в области полицейской практики. Приоритетность кадрового обеспечения должна быть направлена, в первую очередь, на укрепление основного звена системы полиции — районные отделы полиции. Комплексного подхода, учитывающего зарубежный опыт, требует и система ведомственного образования, которая должна поэтапно перейти от общепрофильного юридического образования на эффективную систему прикладной подготовки полицейских. Необходимо законодательно закрепить правовой статус полиции, отвечающий современному этапу развития нашей государственности, единые для всех сотрудников полиции условия поступления на службу, прохождения службы и увольнения, устранить различия в социальных аспектах прохождения службы сотрудниками, в зависимости от того, в каком государственном органе они проходят службу [10].

Список литературы

1. О Концепции правовой политики Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 г. № 949 // www.zakon.kz
2. «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» Указ Президента Республики Казахстан от 24.08.2009 N 858 // www.zakon.kz
3. Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана / Новое десятилетие. — Новый экономический подъем. — Новые возможности Казахстана. — 2010 г. 29 янв. // www.zakon.kz
4. Послание Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева народу Казахстана. «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира». — Март 2006 г. // www.zakon.kz
5. Послание Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева народу Казахстана (Астана, 2008 г. 6 февр.) // www.zakon.kz
6. Проект Закона Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» (новая редакция)
7. Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 г. N 2707 // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. — 1995. — № 23. — Ст. 154.
8. Закон Республики Казахстан «Об органах финансовой полиции Республики Казахстан» от 04.07.2002 N 336-III.
9. Закон Республики Казахстан «Об органах военной полиции» Астана, Акорда, 21 февраля 2005 / № 32-III ЗРК // www.zakon.kz
10. Биекенов Н.А. Конституционно-правовые основы организации и деятельности полиции Республики Казахстан: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02: защищена 19.09.2009. — Алматы, 2009. — 46 с.