



Посольство
Великобритании
Астана

Посольство
Великобритании в Казахстане



Агентство
Республики Казахстан
по делам
государственной службы
и противодействию коррупции



Комитет
уголовно-исполнительной
системы Министерства
внутренних дел
Республики Казахстан



Общественный совет
по вопросам деятельности
органов внутренних дел



Общественный совет
по вопросам деятельности
органов внутренних дел

АНАЛИЗ

внутриведомственных процедур и
приказов Министерства
внутренних дел Республики Казахстан
для выявления пробелов в вопросах
подотчетности и предупреждения
коррупции и рекомендации к ним

*(экспертный анализ внутренних процедур Комитета
административной полиции, Национальной Гвардии
и Комитета уголовно-исполнительной системы)*

Астана 2018

Анализ внутриведомственных процедур и приказов Министерства внутренних дел для выявления пробелов в вопросах подотчетности и предупреждения коррупции и рекомендации к ним (экспертный документ по анализу внутренних процедур Комитета административной полиции, Национальной Гвардии и Комитета уголовно-исполнительной системы)

Данная публикация подготовлена национальным экспертом Penal Reform International (Международная тюремная реформа) в Центральной Азии д.ю.н., профессором Когамовым М.Ч. в рамках реализации проекта «Развитие отчетности центральных и региональных органов власти и благого управления в правоохранительной системе для борьбы с коррупцией в Казахстане», реализуемого при поддержке Посольства Великобритании в Астане.

Содержание публикации не обязательно отражает точку зрения Penal Reform International и организации-донора. Ответственность за содержание несет автор.

© Международная тюремная реформа, 2018

Международная тюремная реформа (PRI) является независимой неправительственной организацией, которая разрабатывает и пропагандирует справедливые, эффективные и соразмерные ответы на проблемы уголовного правосудия во всем мире.

Мы продвигаем альтернативы тюремному заключению, которые поддерживают реинтеграцию правонарушителей, а также содействуют праву задержанных на справедливое и гуманное обращение. Мы проводим кампанию по предупреждению пыток и отмене смертной казни, наша работа нацелена на то, чтобы обеспечить справедливое и гуманное обращение с детьми и женщинами в системе уголовного правосудия.

Для получения наших ежемесячных электронных бюллетеней необходимо подписаться на сайте: www.penalreform.org/keep-informed

Законодательство, регламентирующее организацию и деятельность специальных приемников органов внутренних дел, права лиц, содержащихся в специальных приемниках, и его антикоррупционная экспертиза

Согласно статье 7 Закона РК от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел» и ст. 9-1 Закона РК от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» специальные приемники структурно входят в местную полицейскую службу системы органов внутренних дел.

Правовые основы деятельности специального приемника, а также права и обязанности содержащихся в нем лиц регламентируются Законом РК от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества».

Однако в отличие от деятельности приемников-распределителей деятельность специальных приемников регулируется нормами КоАП РК от 5 июля 2014 года в части исполнения постановления об административном аресте (см. ст. 913 КоАП).

В частности, в ст. 913 КоАП предусмотрено, что постановление судьи об административном аресте приводится в исполнение органами внутренних дел и органами военной полиции в порядке, установленном законодательством РК (ч. 1). Лица, подвергнутые административному аресту, содержатся под стражей в местах, определяемых органами внутренних дел (ч. 2). И дальше.

Отбывание административного ареста производится по правилам, установленным законодательством РК (ч. 3).

Собственно, порядок и организация деятельности специальных приемников, их внутренний распорядок определяются Министерством внутренних дел Республики Казахстан (см. «Об утверждении Правил организации деятельности специальных приемников органов внутренних дел»: Приказ МВД РК от 23 мая 2011 года № 232; «Об утверждении Правил внутреннего распорядка специальных приемников»: Приказ МВД РК от 9 января 2012 года № 11).

Подпункт 1) ст. 2 Закона РК от 30 марта 1999 года определяет понятие специального приемника следующим образом:

- это специальное учреждение органов внутренних дел,
- предназначенное для приема и содержания лиц, подвергну-

тых административному аресту на срок до 30 суток и более (ст. 50 КоАП).

Совокупность норм, регламентирующих содержание лиц в специальных приемниках, закрепляет глава 3-2 Закона РК от 30 марта 1999 года (ст.ст. 46-6-46-9).

Основанием для приема в специальный приемник лиц, подвергнутых административному аресту, является наличие, прежде всего, постановления судьи об аресте, подписанного им лично и скрепленного печатью суда (пп. 1 п. 1 ст. 46-6 Закона).

В этой связи дежурный по специальному приемнику при приеме лица, подвергнутому административному аресту, проверяет наличие не только данного постановления, но и документа, удостоверяющего личность лица, подвергнутого административному аресту (пп. 3 п. 6 Правил внутреннего распорядка специальных приемников органов внутренних дел).

Дежурный обязан сверить соответствующие записи в постановлении судьи об аресте с данными о личности доставленного, проверить наличие вещей, перечисленных в протоколе досмотра, и провести регистрацию в Журнале регистрации лиц, доставленных в специальный приемник (п. 7 Правил внутреннего распорядка специальных приемников органов внутренних дел).

Принципиально, что о помещении лиц, подвергнутых административному аресту, в специальный приемник или направлении в соответствующие медицинские организации администрация специального приемника в течение суток извещает их близких родственников по месту жительства (п. 3 ст. 46-6).

Также важно, что не подвергаются цензуре обращения лиц, подвергнутых административному аресту, адресованных в суд, органы прокуратуры или другие государственные органы, то есть они не рассматриваются и направляются по адресу в течение двадцати четырех часов со времени их подачи (п. 4 ст. 46-6).

Отдельной статьей Закона от 30 марта 1999 года прописан режим содержания лиц в специальных приемниках.

Правосубъектность административно арестованных лиц – отдельная тема Закона от 30 марта 1999 года.

Пункт 1 ст. 46-8 закрепляет исключительно права лиц, подвергнутых административному аресту, то есть то, что должны неукоснительно обеспечивать администрация и персонал специального приемника.

Это право административно арестованных: 1) получать информацию о своих правах и обязанностях, режиме содержания в специальном приемнике, порядке подачи предложений, заявлений и жалоб; 2) на личную безопасность в период нахождения в специальном приемнике; 3) получать материально-бытовое и медико-санитарное обслуживание по нормам, утверждаемым правилами внутреннего распорядка в специальном приемнике; 4) получать письма, посылки, бандероли и передачи; 5) на восьмичасовой сон в ночное время; 6) на ежедневную прогулку не менее двух часов в день; 7) отправлять религиозные обряды – при условии соблюдения правил внутреннего распорядка в специальном приемнике и прав других лиц; 8) обращаться к администрации специального приемника, в органы прокуратуры, суд по вопросам нарушения своих прав и законных интересов.

Более детально данные права рассмотрены в пунктах 19-41 Правил внутреннего распорядка специальных приемников.

Таким образом, среди прав есть право только на получение писем, в том числе от членов семьи, но не на переписку с ними.

Также отсутствует право на свидание с членами семьи и с адвокатами по их административному делу.

Круг же обязанностей Законом от 30 марта не регулируется, в ст. 46-8 они не очерчены, не установлены. Норма п. 2 ст. 46-8 отсылает в этой части к Правилам внутреннего распорядка в специальном приемнике, нормы которого должны соблюдать административно арестованные лица.

Все обязанности, по существу, сводятся к положениям, изложенным в п.п. 13-18 Правил внутреннего распорядка специальных приемников о том, что каждое лицо, помещенное в специальный приемник, подвергается полному личному досмотру, медицинскому освидетельствованию, дактилоскопированию, фотографированию, после чего ознакамливается под подпись с внутренним распорядком в специальном приемнике до освобождения и т.д.

Таким образом, лицо, помещенное в специальный приемник, может рассчитывать на его посещение, в том числе по его обращению (жалобе) участниками национального превентивного механизма (НПМ) и членами общественных наблюдательных комиссий (ОНК), что соответствует смыслу норм ст.ст. 46-13, 50-51 Закона РК «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества».

Однако стоит напомнить о том, что общественный контроль, осуществляемый членами ОНК, заключается в оказании содействия лицам, содержащимся в специальных учреждениях, в осуществлении их прав и законных интересов только в части условий содержания, медико-санитарного обеспечения, организации труда, досуга и обучения, предусмотренных законодательством Республики Казахстан (выделено экспертом).

По существу, фактически и юридически существенное ограничение, умаление конституционных прав и свобод человека, признаваемых и гарантируемых государством в соответствии с Конституцией, допускается законодательством и правоприменителями в отношении лиц, находящихся в специальном приемнике органов внутренних дел.

Действующий правовой статус административно арестованных лиц определенно указывает на несоответствие национального законодательства в области правового регулирования деятельности приемника-распределителя нормам Свода принципов защиты всех лиц, подвергающихся задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, утвержденного резолюцией ГА ООН от 9 декабря 1988 года.

Необходимо отметить, что Свод принципов не противоречит нормам МПГПП, на что особо обращается внимание в норме его заключительного раздела «Общее положение»: «Ничто в настоящем Своде принципов не должно истолковываться в смысле ограничения или отхода от любого права, как оно определено в Международном пакте о гражданских и политических правах».

Согласно же пп. с) раздела «Употребление терминов» Свода принципов слова «заключенное лицо» означают любое лицо, лишенное личной свободы в результате осуждения за совершение какого-либо правонарушения». Представляется, что данный международный термин вполне соответствует правовому статусу лиц, находящихся в специальных приемниках.

Свод принципов содержит ряд норм-идей, предусматривающих право заключенного лица на получение всесторонней юридической помощи со стороны адвоката в форме консультирования и связи с ним без промедления или цензуры и в условиях полной конфиденциальности. Так, свидания находящегося в заключении лица с его адвокатом могут иметь место в условиях, позволяющих должностному лицу правоохранительных органов видеть их, но не слышать и т.д. (принципы 17–18, 23, 25, 32, 33).

Большое значение Свод принципов придает праву находящегося в заключении лица на посещение членами семьи и переписку с ними, включая право уведомления членов его семьи или других соответствующих лиц по его выбору о заключении или же о переводе и о месте, в котором оно содержится (принципы 16, 19).

Аналогично трактуют и рассматривают данные вопросы Минимальные стандартные правила ООН в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы) (Резолюция ГА ООН 70/175, приложение, принятая 17 декабря 2015 года) (см., в частности, Правила 58, 59, 61, 68, 106).

Следовательно, признаваемые и гарантируемые Сводом, а также Правилами Нельсона Манделы, соответственно, принципы и правила, заключающиеся в получении вышеуказанными лицами юридической помощи со стороны адвоката, а также обеспечении права на их посещение членами семьи, переписку с ними, исходя также из общего смысла и принципов Конституции (аналогии права) и действующего права Республики Казахстан, должны, вне всякого сомнения, безотлагательно применяться в практике работы специальных приемников органов внутренних дел.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

Первое. В качестве существенного пробела законодательства о специальных приемниках следует указать то, что их деятельность лишь фрагментарно регулируется Кодексом РК об административных правонарушениях, а также недостаточно развернуто нормами Закона РК от 30 марта 1999 года и соответствующими подзаконными актами МВД РК.

Второе. В силу неурегулированности Закона РК от 30 марта 1999 года права на квалифицированную юридическую помощь лица, помещенные в специальные приемники, фактически и юридически не имеют прямого доступа к получению квалифицированной юридической помощи адвоката и, наоборот, адвокаты не имеют доступа к данным лицам для оказания им юридической помощи. И это происходит на фоне прямых предписаний КоАП, содержащего совокупность норм, регулирующих участие защитника по делам об административных правонарушениях (ст.ст. 748–752). В числе причин, неразъяснение лицу его прав и обязанностей уже в момент его задержания, – отсутствие по этому поводу соответствующих правил в КоАП. Поэтому принципиально предусмотреть в КоАП разъяснение

лицу права на приглашение защитника, право хранить молчание и т.д. уже в момент его фактического задержания, как это предусмотрено в УПК (ч. 1 ст. 131).

Вышеуказанные вопросы позволят снять принятие соответствующего Меморандума о сотрудничестве между Комитетом административной полиции и Союзом адвокатов страны по вопросам доступа к правосудию лиц, водворенных в ИВС, специальные приемники, приемники-распределители (см. пп. 11 п. 1 Итогового протокола общественного слушания, проведенного Общественным советом по вопросам деятельности органов внутренних дел РК 23 февраля 2017 года на тему: «Профилактика наркомании, в том числе в пенитенциарной системе: опыт, проблемы, решения. Совершенствование антинаркотического законодательства»).

Третье. Аналогично Законом РК от 30 марта 1999 года и вышеупомянутыми приказами МВД РК не решен вопрос о праве задержанного лица на общение с членами семьи и переписку с ними, что существенно сказывается на уровне сохранения, поддержания и восстановления семейных и иных социально-позитивных связей.

Четвертое. В целом можно констатировать, что законодательство, регулирующее деятельность вышеуказанного специального учреждения органов внутренних дел, как не соответствующее фундаментальным международным и конституционным правам личности, лишенным личной свободы в результате административного ареста, нуждается в безотлагательной коррекции в сторону усиления его правозащитных начал.

Ниже осуществлен анализ ключевых правовых актов, регулирующих организацию и деятельность специальных приемников органов внутренних дел на предмет выявления в них коррупциогенных норм и положений.

При проведении антикоррупционной экспертизы Закона использован опыт работы в качестве Директора Института научной экспертизы и анализа Университета КАЗГЮУ и применена соответствующая этим случаям методика (включает ряд вопросов, подлежащих рассмотрению в рамках данного вида экспертизы).

По данным официальной правовой статистики, сотрудниками специальных приемников в 2015 году совершено 2 преступления, из них 1 коррупционное (злоупотребление властью).

Так, осужден по ст. 361 УК (злоупотребление властью) к штрафу в размере 3 млн. 964 тыс. тенге начальник спецприемника УВД

г. Актау С., который, злоупотребляя должностными полномочиями, укрыв факт изнасилования административно задержанной гражданки Республики Узбекистан Д. сотрудником спецприемника УВД Т.

В 2016 году преступлений, совершенных сотрудниками специальных приемников, не зарегистрировано.

В 2017 году (по состоянию на 12 сентября т.г.) сотрудниками специальных приемников совершено 1 преступление некоррупционного характера.

Заключение антикоррупционной экспертизы на Закон РК от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» в части правового регулирования организации и деятельности специальных приемников органов внутренних дел

Определение компетенции и полномочий должностного лица по речевой формуле «вправе», «может» (коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в правовом акте компетенции, полномочий и ответственности должностных лиц)

Закон определяет правовые основы деятельности специальных учреждений, обеспечивающих на законных основаниях временную изоляцию от общества, а также устанавливает права и обязанности содержащихся в них лиц, в том числе содержит одну главу (3-2) и 4 статьи (ст.ст. 46-6-46-9), регулирующие деятельность специальных приемников органов внутренних дел.

По итогам анализа Закона норм, закрепляющих вышеуказанные неопределенные речевые формулы в компетенции и полномочиях руководства и сотрудников специального приемника, как возможность, но не обязанность, рассматриваемых условиями совершения коррупционных правонарушений при реализации ими своих функций и правосубъектности, не установлено.

Широта дискреционных полномочий должностного лица (полномочие должностного лица, из содержания которого невозможно определить его пределы)

Нормы Закона не закрепляют незаконную и необоснованную широту дискреционных полномочий, то есть отсутствие ограничений в правах и обязанностях должностных лиц специального приемника. Эта тенденция больше характерна для норм подзаконных актов МВД РК по вопросам организации деятельности и Правил внутреннего распорядка специальных приемников.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права (ограничение прав и свобод физических и юридических лиц), и (или) которые не обоснованы нормами законодательства

Нормы Закона данные вопросы не регламентируют, то есть не содержат основных обязанностей административно арестованных лиц и отсылают по вопросам их правосубъектности к Правилам внутреннего распорядка специального приемника (см. п. 2 ст.

46-8 Закона: «Лица, подвергнутые административному аресту, помещенные в специальные приемники, изоляторы временного содержания, обязаны выполнять Правила внутреннего распорядка в специальном приемнике, изоляторе временного содержания»»), то есть указанный коррупциогенный признак формально-юридически в Законе отсутствует.

Наличие пробела в правовом регулировании того или иного вопроса (пробел – это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм)

Частично недостатки Закона касательно специальных приемников указаны в ответах на 3, 5 вопросы Заключения. Собственно, принятие Закона вызвано отсутствием правового регулирования деятельности специальных учреждений правоохранительных органов в Уголовно-исполнительном кодексе РК.

Отсутствие четко прописанных административных процедур (не определены или ненадлежащее четко определены: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан)

Административные процедуры Законом (условия, основания, последовательность и порядок организации деятельности специального приемника), с точки зрения защиты прав человека, регламентируются в недостаточной степени. Главным образом, это обусловлено возможностью регламентации данных вопросов на уровне подзаконных актов МВД РК (Правила внутреннего распорядка и т.д.).

Ложные цели (конечные результаты) и приоритеты (наиболее важные потребности), создающие возможность совершения коррупционных правонарушений деятельности приемников-распределителей, Законом не регламентированы.

Закон отвечает интересам общества и государства, национальной безопасности, развивает и укрепляет действующее право в сфере деятельности специальных учреждений органов внутренних дел, не закрепляет излишних норм, заведомо невыполнимых требований, регламентирующих достижение ложных вариантов конечных результатов и наиболее важных потребностей в деятельности при-

емников-распределителей, могущих спровоцировать здесь системную коррупцию.

Коллизия (расхождение) нормативных правовых актов, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений

Данный коррупциогенный фактор в нормах Закона применительно к деятельности специальных приемников не установлен.

Юридико-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений (текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Тексты нормативных правовых актов на казахском и русском языках должны быть аутентичны).

Двусмысленные, неустоявшиеся термины, выражения, обороты речи, нечеткие понятия, определения и формулировки, категории оценочного характера с неопределенным содержанием и т.д. по тексту Закона на русском языке не установлены.

Другие факторы коррупциогенности

Иные факторы коррупциогенности в Законе применительно к деятельности специальных приемников не обнаружены.

Вывод: Закон РК «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» в части правового регулирования деятельности специальных приемников в целом соответствует действующему праву РК (п. 1 ст. 4 Конституции РК) и не содержит определенно выраженных коррупциогенных норм.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

антикоррупционной экспертизы на Приказ МВД РК от 23 мая 2011 года № 232 «Об утверждении Правил организации деятельности специальных приемников органов внутренних дел»

Правила специальных приемников в соответствии со статьей 9-1 Закона Республики Казахстан «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную

изоляция от общества» регламентируют порядок и организацию деятельности специальных приемников органов внутренних дел в целях обеспечения режима содержания.

Определение компетенции и полномочий должностного лица по речевой формуле «вправе», «может» (коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в правовом акте компетенции, полномочий и ответственности должностных лиц)

По итогам анализа Правил, норм, закрепляющих вышеуказанные неопределенные речевые формулы в компетенции и полномочиях руководства и сотрудников специального приемника, как возможность, но не обязанность, рассматриваемых условиями совершения коррупционных правонарушений при реализации ими своей правосубъектности, не установлено.

Широта дискреционных полномочий должностного лица (полномочие должностного лица, из содержания которого невозможно определить его пределы)

Нормы Правил закрепляют в отдельных случаях необоснованную широту дискреционных полномочий, то есть отсутствие ограничений в правах и обязанностях должностных лиц специального приемника.

Например, Правилами не определен срок, в течение которого руководство специального приемника обязано поставить в известность прокурора и судью о помещении административно арестованного лица в медицинское учреждение. Так, согласно п. 8 Правил «О помещении лица, подвергнутого административному аресту в медицинские организации, администрация специального приемника извещает прокурора и судью. ...».

Также Правилами не установлен конкретный срок, а также способы доклада дежурного по специальному приемнику его начальнику о всех жалобах и заявлениях лиц, содержащихся в специальном приемнике. Согласно пп. 7) п. 13 Правил: «Дежурный своевременно докладывает начальнику специального приемника о всех жалобах и заявлениях лиц, содержащихся в специальном приемнике. Для написания жалоб, предложений и писем предоставляет помещенным лицам письменные принадлежности» (пп. 7 п. 13).

Кстати, в последнем случае также требуется уточнить, когда лицу предоставляются письменные принадлежности, например, с момента водворения в специальный приемник.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализа-

ции принадлежащего ему права (ограничение прав и свобод физических и юридических лиц), и (или) которые не обоснованы нормами законодательства

Правила внутреннего распорядка специального приемника не регламентируют правосубъектности лиц, подвергнутых административному аресту, к примеру, не закрепляют их конкретных прав (в отличие от Закона) и обязанностей (их нет в Законе и в Правилах). В результате это может стать условием для злоупотребления должностными лицами специального приемника своими полномочиями при обращении с административно арестованными лицами.

В Правилах, главным образом, регламентируются полномочия должностных лиц специального приемника: начальника специального приемника-распределителя, заместителя начальника, дежурного по специальному приемнику, инспектора специальной части, командира отделения, полицейского-дежурного по контрольно-пропускному пункту, полицейского специального приемника по охране лиц, подвергнутых административному аресту.

Наличие пробела в правовом регулировании того или иного вопроса (пробел – это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм)

Недостатки норм Правил указаны по тексту Заключения.

Собственно, принятие Правил основано на Законе РК от 30 марта 1999 года.

Отсутствие или ненадлежащее регулирование административных процедур (не определены или ненадлежащее четко определены: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан)

Административные процедуры (условия, основания, последовательность и порядок организации деятельности специального приемника) Правилами, с точки зрения защиты прав человека, регламентируются в недостаточной степени. Это также следует рассматривать в качестве слабой стороны и коррупциогенного фактора Правил.

Ложные цели (конечные результаты) и приоритеты (наиболее

важные потребности), создающие возможность совершения коррупционных правонарушений деятельности приемников-распределителей, Правилами не регламентированы.

В целом Правила отвечают интересам общества и государства, национальной безопасности, развивают и укрепляют действующее право в сфере деятельности специальных приемников учреждений органов внутренних дел, не закрепляет излишних норм, заведомо невыполнимых требований, регламентирующих достижение ложных вариантов конечных результатов и наиболее важных потребностей в деятельности приемников-распределителей, могущих спровоцировать здесь системную коррупцию.

Коллизия (расхождение) нормативных правовых актов, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений

Данный коррупциогенный фактор в нормах Правил применительно к деятельности специальных приемников не установлен.

Юридикологическая коррупциогенность, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений (текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Тексты нормативных правовых актов на казахском и русском языках должны быть аутентичны).

Двусмысленные, неустоявшиеся термины, выражения, обороты речи, нечеткие понятия, определения и формулировки, категории оценочного характера с неопределенным содержанием и т.д. по тексту Закона на русском языке не установлены.

Другие факторы коррупциогенности.

Иные факторы коррупциогенности в Правилах не обнаружены.

Выводы: Правила организации деятельности приемников-распределителей органов внутренних дел нуждаются в изменениях и дополнениях, так как в них содержатся нормы, которые могут служить основой для совершения коррупционных правонарушений. В этой связи рекомендую их устранить.

Заключение антикоррупционной экспертизы на Приказ МВД РК от 9 января 2012 года № 11 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка специальных приемников»

Правила внутреннего распорядка специальных приемников органов внутренних дел разработаны в соответствии с Законом Республики Казахстан «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» и определяют внутренний распорядок специальных приемников в целях обеспечения режима содержания.

Определение компетенции и полномочий должностного лица по речевой формуле «вправе», «может» (коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в правовом акте компетенции, полномочий и ответственности должностных лиц).

По итогам анализа Правил норм, закрепляющих вышеуказанные неопределенные речевые формулы в компетенции и полномочиях руководства и сотрудников специального приемника, как возможность, но не обязанность, рассматриваемых условиями совершения коррупционных правонарушений при реализации ими своей правосубъектности, не установлено.

Широта дискреционных полномочий должностного лица (полномочие должностного лица, из содержания которого невозможно определить его пределы)

Нормы Правил закрепляют в отдельных случаях необоснованную широту дискреционных полномочий, то есть отсутствие ограничений в правах и обязанностях должностных лиц специального приемника. Данные положения могут стать причиной совершения злоупотреблений должностными лицами специального приемника.

Например, п. 17 Правил не определен конкретный срок, в течение которого при наличии или обнаружении телесных повреждений и явных признаков причинения вреда здоровью у лица, подвергнутого административному аресту, дежурный по специальному приемнику устанавливает причины их появления и докладывает в письменной форме начальнику специального приемника.

Пунктом 42 Правил установлен ничем не мотивированный большой срок для вручения писем, поступающих на имя лица, подвергнутого административному аресту, администрацией специального приемника (не позднее чем в двухдневный срок со дня поступления письма).

Пунктом 53 Правил установлен неконкретный срок (в течение суток) сообщения администрацией специального приемника в дежурную часть органа внутренних дел, а также прокурору в случае смерти лица, подвергнутого административному аресту.

Пунктом 55 Правил данный срок вообще не определен применительно к случаям смерти иностранца в специальном приемнике с целью сообщения об этом администрацией специального приемника в дежурную часть органа внутренних дел и извещения об этом Генеральной прокуратуры, Министерства иностранных дел, Комитета национальной безопасности и Министерства внутренних дел Республики Казахстан.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права (ограничение прав и свобод физических и юридических лиц), и (или) которые не обоснованы нормами законодательства

Правила внутреннего распорядка специального приемника не регламентируют правосубъектности лиц, подвергнутых административному аресту, к примеру, не закрепляют их конкретных прав (в отличие от Закона) и обязанностей (их нет в Законе и в Правилах). В результате это может стать условием для злоупотребления должностными лицами специального приемника своими полномочиями в отношении с административно арестованными лицами.

В Правилах, главным образом, регламентируются полномочия должностных лиц специального приемника: начальника специального приемника-распределителя, заместителя начальника, дежурного по специальному приемнику, инспектора специальной части, командира отделения, полицейского-дежурного по контрольно-пропускному пункту, полицейского специального приемника по охране лиц, подвергнутых административному аресту.

Наличие пробела в правовом регулировании того или иного вопроса (пробел – это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм)

Недостатки норм Правил указаны по тексту Заключения.

Принятие Правил основано на Законе РК от 30 марта 1999 года.

Отсутствие или ненадлежащее регулирование административных процедур (не определены или ненадлежащее четко определены: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том

числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан).

Административные процедуры Правилами (условия, основания, последовательность и порядок организации деятельности специального приемника), с точки зрения защиты прав человека, регламентируются в недостаточной степени. Это также следует рассматривать в качестве слабой стороны Правил и коррупциогенного фактора в них.

Ложные цели (конечные результаты) и приоритеты (наиболее важные потребности), создающие возможность совершения коррупционных правонарушений деятельности приемников-распределителей, Правилами не регламентированы.

В целом Правила отвечают интересам общества и государства, национальной безопасности, развивают и укрепляют действующее право в сфере деятельности специальных приемников учреждений органов внутренних дел, не закрепляют излишних норм, заведомо невыполнимых требований, регламентирующих достижение ложных вариантов конечных результатов и наиболее важных потребностей в деятельности специальных приемников, могущих спровоцировать здесь системную коррупцию.

Коллизия (расхождение) нормативных правовых актов, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений

Данный коррупциогенный фактор в нормах Правил применительно к деятельности специальных приемников не установлен.

Юрико-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений (текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Тексты нормативных правовых актов на казахском и русском языках должны быть аутентичны).

Двусмысленные, неустоявшиеся термины, выражения, оборо-

ты речи, нечеткие понятия, определения и формулировки, категории оценочного характера с неопределенным содержанием и т.д. по тексту Закона на русском языке, не установлены.

Другие факторы коррупциогенности

Иные факторы коррупциогенности в Правилах не обнаружены.

Выводы: Правила внутреннего распорядка специальных приемников органов внутренних дел нуждаются в изменениях и дополнениях, так как в них содержатся нормы, которые могут служить основой для совершения коррупционных правонарушений. В этой связи рекомендую их устранить.

Заключение антикоррупционной экспертизы на Закон РК от 10 января 2015 года «О Национальной гвардии Республики Казахстан»

Ниже мною осуществлен анализ ключевых правовых актов, регулирующих организацию и деятельность Национальной гвардии органов внутренних дел на предмет выявления в них коррупциогенных норм.

При проведении антикоррупционной экспертизы соответствующих правовых актов в данной сфере деятельности органов внутренних дел мною использован опыт работы в качестве Директора Института научной экспертизы и анализа Университета КАЗГЮУ и применена соответствующая этим случаям методика (включает ряд вопросов, подлежащих рассмотрению в рамках данного вида экспертизы).

По данным официальной правовой статистики, в 2015 году по системе Национальной гвардии зарегистрировано 68 уголовных правонарушений, совершенных военнослужащими, в том числе 41 преступление и 27 уголовных проступков. Из 41 преступления три являются коррупционными и не связаны с деятельностью Национальной гвардии в сфере охраны, конвоирования и т.д. подозреваемых, обвиняемых, осужденных лиц.

В 2016 году зарегистрировано 51 уголовное правонарушение, совершенное военнослужащими, в том числе 35 преступлений и 16 уголовных проступков. Из 35 преступлений четыре являются коррупционными и не связаны с деятельностью Национальной гвардии в сфере охраны, конвоирования и т.д. подозреваемых, обвиняемых, осужденных лиц.

В 2017 году (по состоянию на 12 сентября т.г.) зарегистрировано 51 уголовное правонарушение, совершенное военнослужащими, в том числе 34 преступления и 17 уголовных проступков. Из 34 преступлений три являются коррупционными и не связаны с деятельностью Национальной гвардии в сфере охраны, конвоирования и т.д. подозреваемых, обвиняемых, осужденных лиц.

Анализ показывает, что самым распространенным коррупционным преступлением среди командиров Национальной гвардии является получение взятки – 7 из 10 коррупционных преступлений (ст. 366 УК РК).

Закон РК от 10 января 2015 года «О Национальной гвардии Ре-

спублики Казахстан» регулирует общественные отношения в сфере деятельности Национальной гвардии Республики Казахстан.

Национальная гвардия Республики Казахстан (далее – Национальная гвардия) входит в единую систему органов внутренних дел Республики Казахстан и предназначена для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств (п. 1 ст. 1 Закона).

Среди основных задач Национальной гвардии также присутствуют: осуществление контроля и надзора за поведением лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы средней безопасности, максимальной безопасности, чрезвычайной безопасности, смешанной безопасности, а также граждан, находящихся на их территории, за исключением предназначенных для отбывания наказания осужденных женщин, несовершеннолетних, тюрем и следственных изоляторов (пп. 4 п. 1 ст. 4 ЗРК); конвоирование осужденных и лиц, содержащихся под стражей (пп. 5 п. 1 ст. 4).

Определение компетенции и полномочий должностного лица по речевой формуле «вправе», «может» (коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в правовом акте компетенции, полномочий и ответственности должностных лиц)

По итогам анализа Закона мною выявлены нормы, закрепляющие вышеуказанные неопределенные речевые формулы в полномочиях Национальной гвардии, как возможность, но не обязанность, рассматриваемые условиями совершения коррупционных правонарушений при реализации ею своих полномочий.

Так, согласно Закону, Национальная гвардия в пределах своей компетенции наделена 28 конкретными правами (см. п. 2 ст. 5 Закона).

При этом она вправе осуществлять иные права, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. Какие именно, п. 29 п. 2 ст. 5 Закона не называет, не регламентирует, что, вполне объективно, увеличивает объем их прав, которые могут служить почвой для совершения коррупционных правонарушений в ходе выполнения Национальной гвардией возложенных на нее задач.

Аналогично, на Национальную гвардию возложено 30 основных обязанностей (см. п. 1 ст. 5 Закона). При этом помимо перечисленных в пп. 1-30 п. 1 ст. 5 Закона обязанностей она, согласно пп. 31

п. 1 ст. 5 Закона, осуществляет иные обязанности, предусмотренные законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. И вновь, какие именно, пп. 31 п. 1 ст. 5 Закона не раскрывает, не регламентирует, что также следует рассматривать в качестве условия для совершения должностными лицами и военнослужащими Национальной гвардии коррупционных правонарушений в ходе выполнения задач этим видом войск РК.

Широта дискреционных полномочий должностного лица (полномочие должностного лица, из содержания которого невозможно определить его пределы)

Нормы Закона, что вытекает из ответа на первый вопрос заключения, закрепляют необоснованную широту дискреционных полномочий, то есть отсутствие ограничений в правах и обязанностях военнослужащих Национальной гвардии.

Следовательно, рамки («мера») возможного поведения (права Национальной гвардии) и необходимого поведения (обязанности Национальной гвардии) следует четче очертить в Законе «О Национальной гвардии Республики Казахстан».

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права (ограничение прав и свобод физических и юридических лиц), и (или) которые не обоснованы нормами законодательства

Нормы Закона, на что я обратил внимание выше, регламентируют широкую правосубъектность должностных лиц и военнослужащих Национальной гвардии в ходе выполнения ими своих полномочий (см. ст. 5 Закона). В этой связи основные обязанности и права Национальной гвардии нормами ст. 5 Закона не охвачены, полностью не названы и не закреплены, то есть завышены и могут рассматриваться как условия для злоупотребления должностными лицами и военнослужащими Национальной гвардией полномочиями в ходе выполнения стоящих перед ней задач.

Наличие пробела в правовом регулировании того или иного вопроса (пробел – это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм)

Недостатки норм Закона приведены по тексту Заключения.

Обращаю внимание на отсутствие полноценного правового регулирования в ст. 5 Закона всех обязанностей и прав, в пределах компетенции, Национальной гвардии.

Отсутствие четко прописанных административных процедур (не определены или ненадлежащее четко определены: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан).

Административные процедуры (условия, основания, последовательность, состав и организация деятельности Национальной гвардии) Законом регламентируются в достаточной степени (см. ст.ст. 6–10 и т.д.). Это одна из положительных сторон норм Закона.

Ложные цели (конечные результаты) и приоритеты (наиболее важные потребности), создающие возможность совершения коррупционных правонарушений в деятельности Национальной гвардии, Законом не регламентированы.

Закон отвечает потребностям общества и государства, национальной безопасности, развивает и укрепляет действующее право в сфере деятельности иных войск и воинских формирований РК, а также органов внутренних дел.

Однако, на мой взгляд, ст. 5 Закона закрепляет за Национальной гвардией заведомо избыточные и невыполнимые требования, нормы, регламентирующие достижение ложных вариантов конечных результатов и наиболее важных потребностей, могущие спровоцировать в этой сфере системную коррупцию (см. ответы на первый и второй вопросы Заключения).

Коллизия (расхождение) нормативных правовых актов, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений

Данный коррупциогенный фактор в нормах Закона применительно к деятельности Национальной гвардии не установлен.

Юридиколо-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений (текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки.

Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Тексты нормативных правовых актов на казахском и русском языках должны быть аутентичны).

Двусмысленные, неустоявшиеся термины, выражения, обороты речи, нечеткие понятия, определения и формулировки, категории оценочного характера с неопределенным содержанием и т.д. по тексту Закона на русском языке не установлены.

Другие факторы коррупциогенности.

Иные факторы коррупциогенности в Законе не обнаружены.

Выводы: Закон РК «О Национальной гвардии Республики Казахстан» в части, регулирующей её деятельность в уголовно-исполнительной сфере, в основном соответствует действующему праву РК (п. 1 ст. 4 Конституции РК).

Вместе с тем в нем содержатся нормы, которые могут служить основой для совершения коррупционных правонарушений должностными лицами и военнослужащими Национальной гвардии. В этой связи рекомендуем обратить на это внимание и устранить их.

Заключение антикоррупционной экспертизы на Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 2 декабря 2016 года № 1122 «Об утверждении Правил конвоирования подозреваемых, обвиняемых и осужденных»

Правила конвоирования подозреваемых, обвиняемых и осужденных (далее – Правила) определяют порядок конвоирования подозреваемых, обвиняемых и осужденных (п. 1 Правил).

Для выполнения задач по конвоированию в составе органов внутренних дел, а также непосредственно в Министерстве внутренних дел Республики Казахстан, Департаментах внутренних дел городов Астаны, Алматы, областей и на транспорте, в учреждениях уголовно-исполнительной системы создаются конвойные подразделения.

Конвоирование обвиняемых и осужденных осуществляется подразделениями Национальной гвардии Республики Казахстан в соответствии с Законом Республики Казахстан «О Национальной гвардии Республики Казахстан».

При отсутствии в населенном пункте по месту дислокации учреждения УИС подразделений Национальной гвардии конвоирование обвиняемых и осужденных осуществляется подразделениями Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Казахстан.

В задачи конвойных подразделений входят: 1) сопровождение конвоируемых из изоляторов временного содержания в следственные изоляторы и обратно, в медицинские учреждения для амбулаторного освидетельствования и обследования и обратно, из органов внутренних дел в межрайонные или городские изоляторы временного содержания и обратно; 2) охрана конвоируемых во время производства следственных действий, судебных заседаний, стационарного лечения; 3) конвоирование подозреваемых и обвиняемых из изоляторов временного содержания и следственных изоляторов в суды и обратно, на их выездные сессии и обратно; 4) конвоирование подозреваемых, обвиняемых и осужденных на обменные пункты плановых маршрутов конвоирования и обратно; 5) конвоирование осужденных в лечебные учреждения организаций здравоохранения, при невозможности оказания медицинской помощи в условиях учреждения УИС и обратно; 6) конвоирование осужденных из одного учреждения УИС в другое (п. 2 Правил).

Конвоирование подозреваемых, обвиняемых и осужденных осуществляется по определенным маршрутам, которые разрабатываются и утверждаются администрацией мест содержания под стражей и отбывания наказания органов внутренних дел. При компактном расположении обслуживаемых объектов и наличии автомобильных дорог организуется кольцевое конвоирование между изоляторами временного содержания, следственными изоляторами, учреждениями УИС, обменными пунктами и судами. Графики движения таких конвоев разрабатываются с учетом расписания движения караулов Национальной гвардии на плановых железнодорожных, автодорожных маршрутах конвоирования (п. 3 Правил) и т.д.

Определение компетенции и полномочий должностного лица по речевой формуле «вправе», «может» (коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в правовом акте компетенции, полномочий и ответственности должностных лиц)

По итогам анализа Правил мною не установлены нормы, закрепляющие вышеуказанные неопределенные речевые формулы в компетенции должностных лиц и персонала конвоя, как возможность, но не обязанность, рассматриваемые условиями совершения коррупционных правонарушений в ходе конвоирования подозреваемых, обвиняемых и осужденных.

Широта дискреционных полномочий должностного лица (полномочие должностного лица, из содержания которого невозможно определить его пределы)

Ответ на данный вопрос взаимосвязан с ответами на первый вопрос. Нормы Правил, таким образом, не закрепляют необоснованную широту дискреционных полномочий, то есть отсутствие ограничений в правах и обязанностях должностных лиц и персонала конвоя.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права (ограничение прав и свобод физических и юридических лиц), и (или) которые не обоснованы нормами законодательства)

Нормы Правил особо детально регламентируют в силу специфики выполняемых задач и функций, повышенной опасности этого вида деятельности правосубъектность должностных лиц и персонала конвоя, то есть их права и обязанности: от приема подозреваемых, обвиняемых, осужденных до их доставления в соответствующие пункты назначения и обратно. Отсюда, основные права

и обязанности состава конвоя Правилами не завышены и не могут рассматриваться как условия для злоупотребления должностными лицами и персоналом конвоя своими полномочиями при обращении с конвоируемыми лицами.

Наличие пробела в правовом регулировании того или иного вопроса (пробел – это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм)

Принятие Правил предусмотрено в соответствии с подпунктом 95-46) пункта 16 «Положения о Министерстве внутренних дел Республики Казахстан», утвержденного Постановлением Правительства Республики Казахстан от 22 июня 2005 года № 607, а также обусловлено отсутствием правовой регламентации данных вопросов в Законе РК «О Национальной гвардии Республики Казахстан».

Отсутствие четко прописанных административных процедур (не определены или ненадлежащее четко определены: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан)

Административные процедуры (условия, основания, последовательность, порядок организации деятельности должностных лиц и персонала конвоя в процессе конвоирования субъектов преступления) Правилами, с точки зрения задач и функций конвоя определены, на что я обратил внимание выше, достаточно обстоятельно.

Ложные цели (конечные результаты) и приоритеты (наиболее важные потребности), создающие возможность совершения коррупционных правонарушений деятельности приемников-распределителей, Правилами не регламентированы.

Правила отвечают потребностям общества и государства, национальной безопасности, развивают и укрепляют действующее право в сфере деятельности Национальной гвардии и органов внутренних дел, не закрепляют избыточных норм, заведомо невыполнимых требований, могущих спровоцировать системную коррупцию в деятельности по конвоированию субъектов преступления.

Коллизия (расхождение) нормативных правовых актов, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений

Данный коррупциогенный фактор в нормах Правил применительно к деятельности конвоя Национальной гвардии не установлен.

Юридиколо-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений (текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Тексты нормативных правовых актов на казахском и русском языках должны быть аутентичны)

Двусмысленные, неустоявшиеся термины, выражения, обороты речи, нечеткие понятия, определения и формулировки, категории оценочного характера с неопределенным содержанием и т.д. по тексту Закона на русском языке не установлены.

Другие факторы коррупциогенности

Иные факторы коррупциогенности в Правилах не обнаружены.

Выводы: Правила конвоирования подозреваемых, обвиняемых и осужденных соответствуют действующему праву РК (п. 1 ст. 4 Конституции РК). В них не содержатся нормы, которые могут служить основой для совершения коррупционных правонарушений.

Законодательство, регламентирующее организацию и деятельность приемников-распределителей органов внутренних дел Республики Казахстан, права лиц, содержащихся в них и его антикоррупционная экспертиза

Настоящее исследование включает обобщенные итоги исследования автором действующего права в сфере организации и деятельности приемников-распределителей органов внутренних дел, в том числе на предмет выявления в нем коррупциогенных (дефектных) норм (дефектных) (по обращению Представительства Международной тюремной реформы в Центральной Азии).

Согласно статье 7 Закона РК от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел» и ст. 9-1 Закона РК от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» приемники-распределители структурно входят в местную полицейскую службу системы органов внутренних дел.

Правовые основы деятельности приемника-распределителя, а также права и обязанности содержащихся в нем лиц регламентируются Законом РК от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества». В этой связи деятельность приемников-распределителей не регулируется нормами КоАП РК от 5 июля 2014 года.

Собственно, порядок и организация деятельности приемников-распределителей, их внутренний распорядок определяются Министерством внутренних дел Республики Казахстан (см. «Об утверждении Правил организации деятельности приемников-распределителей органов внутренних дел»: Приказ МВД РК от 23 мая 2011 года № 233; «Об утверждении Правил внутреннего распорядка приемников-распределителей органов внутренних дел»: Приказ МВД РК от 9 января 2012 года № 10).

Подпункт 8) ст. 2 Закона РК от 30 марта 1999 года определяет понятие приемника-распределителя следующим образом:

- это специальное учреждение органов внутренних дел,
- предназначенное для приема и содержания лиц, не имеющих определенного места жительства и (или)
- документов, удостоверяющих личность,

- при отсутствии в их действиях признаков уголовных и административных правонарушений и
- невозможности установления их личности иными способами.

Согласно пп. 1 п. 4 Правил внутреннего распорядка приемников-распределителей лицом, не имеющим определенного места жительства, считается лицо, не имеющее регистрации по месту жительства или жилища на территории Республики Казахстан.

Перечень документов, удостоверяющих личность, отсутствие которых при наличии оснований может служить поводом для водворения лица в приемник-распределитель, приведен в ст. 6 Закона РК от 29 января 2013 года «О документах, удостоверяющих личность» и не может быть произвольно расширен.

Из практики работы органов внутренних дел следует, что лицами, не имеющими определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, являются внутренние и внешние мигранты, то есть граждане РК, иностранцы, лица без гражданства.

Совокупность норм, регламентирующих содержание вышеуказанных лиц в приемниках-распределителях, закрепляет глава 3-1 Закона РК от 30 марта 1999 года (ст.ст. 46-1-46-5).

По смыслу норм главы 3-1, прежде всего, водворение лица в приемник-распределитель (его приём) при наличии оснований производится на основании постановления органа внутренних дел, в котором данное лицо может находиться без санкции суда до 48 часов. Затем при невозможности установления места жительства и (или) личности лица в течение сорока восьми часов с момента задержания органы внутренних дел направляют в суд постановление о применении в отношении такого лица превентивного ограничения свободы передвижения.

Подпункт 4) ст. 5 Закона РК от 30 марта 1999 года устанавливает в качестве основания для помещения в приемник-распределитель лиц, не имеющих определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, постановление органа внутренних дел о применении превентивного ограничения свободы передвижения, санкционированное судом.

После получения санкции суда постановление немедленно объявляется под расписку лицу, не имеющему определенное место жительства и (или) документов, удостоверяющих личность. Лицо, не имеющее определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, может находиться в приемнике-распре-

делителе с санкции суда о применении превентивного ограничения свободы передвижения до тридцати суток.

Превентивное ограничение свободы передвижения является мерой индивидуальной профилактики правонарушений в отношении лица, не имеющего определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, состоящей в его временной изоляции в специальном учреждении органов внутренних дел (ст. 29 Закона РК от 29 апреля 2010 года «О профилактике правонарушений», пп. 2 п. 4 Правил внутреннего распорядка приемников-распределителей), то есть данная мера не относится к числу видов административного взыскания (ст. 41 КоАП).

В случае отказа суда санкционировать постановление о применении превентивного ограничения свободы передвижения такое лицо немедленно освобождается из приемника-распределителя.

Данное лицо подлежит освобождению из приемника-распределителя и ранее санкционированного судом срока в случаях: 1) установления личности; 2) установления причастности к совершению уголовных и административных правонарушений; 3) установления лица несовершеннолетнего возраста с направлением в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, в центры адаптации несовершеннолетних.

Следует иметь в виду, что при помещении иностранцев в приемники-распределители об этом немедленно письменно извещается Генеральная прокуратура, Министерство иностранных дел, Комитет национальной безопасности и Министерство внутренних дел Республики Казахстан.

Как правило, каждое лицо, доставленное и помещенное в приемник-распределитель, подвергается личному досмотру, медицинскому освидетельствованию, санитарной обработке, дактилоскопированию и фотографируется.

Лицо, не имеющее определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, помещенное в приемник-распределитель, подвергается обязательной проверке с целью установления личности в порядке, утверждаемом Министерством внутренних дел Республики Казахстан по согласованию с Генеральной прокуратурой Республики Казахстан (см. «Об утверждении Правил проведения мероприятий по установлению личности в приемниках-распределителях органов внутренних дел»: Приказ МВД РК от 23 мая 2011 года № 231).

В качестве целей данной проверки Приказ МВД от 23 мая 2011 года № 231 определяет не только установление личности лиц, помещенных в приемник-распределитель, но и выявление среди них лиц, причастных к преступлениям, находящихся в розыске и без вести пропавших граждан.

Вместе с тем этот и другие приказы МВД, приводимые в анализе, не закрепляют в качестве дополнительной цели результатов такой проверки принятие мер по документированию граждан, по разным причинам не имеющих документов, удостоверяющих личность. Тогда как обеспечение граждан при наличии оснований временным удостоверением личности, действительным на срок до трех месяцев, до выдачи нового предусмотрено п. 4 ст. 4 Закона РК от 29 января 2013 года «О документах, удостоверяющих личность».

Гуманными соображениями продиктованы нормы Закона РК от 30 марта 1999 года о том, что при освобождении из приемника-распределителя лицам, не имеющим определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, на время проезда к месту дальнейшего устройства выдаются сухой паек по нормам питания, предусмотренным для содержания в приемнике-распределителе, и справка об освобождении по форме (см. Приложение № 6 к Правилам внутреннего распорядка приемников-распределителей).

При освобождении лица, не имеющего определенного места жительства, в течение двадцати четырех часов с момента освобождения об этом в письменной форме уведомляются прокурор, суд и центр социальной адаптации.

Кстати, о справке, подтверждающей пребывание и освобождение лица из приемника-распределителя – она констатирует факт установления личности и выдается только на период следования по маршруту до места жительства лица. И не более того.

Отдельными статьями Закона РК от 30 марта 1999 года закреплен режим содержания для лица, помещенного в приемник-распределитель, а также определена его правосубъектность, то есть права и обязанности.

Анализ прав лица, содержащегося в приемнике-распределителе, закрепленных Законом РК от 30 марта 1999 года, показал, что они носят общий, неконкретный характер и не содержат таких фундаментальных прав, как права на общение с членами семьи, переписку с ними, а также с адвокатом.

Такой вывод также следует из сопоставления норм ст. 46-5 За-

кона РК от 30 марта 1999 года «Права и обязанности лиц, содержащихся в приемниках-распределителях» с нормами Приказа МВД РК от 9 января 2012 года № 10 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка приемников-распределителей органов внутренних дел», которое показывает, что нормы Правил аналогично не предусматривают прав лица, помещенного в приемник-распределитель, на общение с семьей, переписку с членами семьи и получение юридической помощи адвоката.

Все, на что лицо, помещенное в приемник-распределитель, может рассчитывать, это возможность его посещения, в том числе по его обращению (жалобе) участниками национального превентивного механизма (НПМ) и членами общественных наблюдательных комиссий (ОНК), что вытекает из смысла норм ст.ст. 46-13, 50-51 Закона РК «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества».

Однако, и в этом его особенность, общественный контроль, осуществляемый членами ОНК, заключается в оказании содействия лицам, содержащимся в специальных учреждениях, в осуществлении их прав и законных интересов только в части условий содержания, медико-санитарного обеспечения, организации труда, досуга и обучения, предусмотренных законодательством Республики Казахстан (выделено экспертом).

По существу, можно констатировать фактически и юридически ограничение, умаление конституционных прав и свобод человека, признаваемых и гарантируемых государством в соответствии с Конституцией, допускаемые законодательством и правоприменителями в отношении лиц, находящихся в указанном специальном учреждении органов внутренних дел.

Действующий правовой статус этих лиц определенно указывает на несоответствие национального законодательства в области правового регулирования деятельности приемника-распределителя нормам Свода принципов защиты всех лиц, подвергающихся задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, утвержденного резолюцией ГА ООН от 9 декабря 1988 года.

Необходимо отметить, что Свод принципов не противоречит нормам МПГПП, на что особо обращается внимание в норме его заключительного раздела «Общее положение»: «Ничто в настоящем Своде принципов не должно истолковываться в смысле ограничения или отхода от любого права, как оно определено в Международ-

ном пакте о гражданских и политических правах».

Согласно же пп. б) раздела «Употребление терминов» Свода принципов слова «задержанное лицо» означают любое лицо, лишенное личной свободы не в результате осуждения за совершение правонарушения.

Представляется, что данный международный термин вполне соответствует правовому статусу лиц, находящихся в приемниках-распределителях.

Свод принципов содержит ряд норм-идей, предусматривающих право задержанного лица на получение всесторонней юридической помощи со стороны адвоката в форме консультирования и связи с ним без промедления или цензуры и в условиях полной конфиденциальности. Так, свидания задержанного с его адвокатом могут иметь место в условиях, позволяющих должностному лицу правоохранительных органов видеть их, но не слышать и т.д. (принципы 17–18, 23, 25, 32, 33).

Большое значение Свод принципов придает праву задержанного на посещение членами семьи и переписку с ними, включая право уведомления членов его семьи или других соответствующих лиц по его выбору о его задержании или же о переводе и о месте, в котором оно содержится (принципы 16, 19).

Следовательно, признаваемые и гарантируемые Сводом принципы, заключающиеся в получении вышеуказанными лицами юридической помощи со стороны адвоката, а также обеспечении права на их посещение членами семьи, переписку с ними, исходя также из общего смысла и принципов Конституции (аналогии права) и действующего права Республики Казахстан, должны, вне всякого сомнения, безотлагательно применяться в практике работы этого специального учреждения органов внутренних дел.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

Первое. В качестве пробела в законодательстве о приемниках-распределителях следует указать на то, что их деятельность выпала «из поля зрения» Кодекса РК об административных правонарушениях и фрагментарно регулируется нормами Закона РК от 30 марта 1999 года и соответствующими подзаконными актами МВД РК.

Второе. Отсюда, превентивное ограничение свободы передвижения, санкционируемое судом до 30 суток, предусмотренное Законом РК от 30 марта 1999 года и Законом РК от 29 апреля 2010 года,

будучи мерой индивидуальной профилактики правонарушений, не относится к мерам административного взыскания.

Третье. В качестве пробела в ведомственных приказах МВД, регламентирующих организацию и деятельность приемников-распределителей, необходимо назвать непринятие персоналом учреждения мер по результатам проверки лица с целью установления личности к его документированию в случае водворения по причине отсутствия документов, удостоверяющих личность. Срока до 30 суток вполне достаточно, чтобы обеспечить лицо (гражданина РК) соответствующим документом, удостоверяющим его личность.

Четвертое. В контексте изложенного, при выдаче справки об освобождении из приемника-распределителя иностранцу целесообразно также выдавать на руки заверенные копии консульских, дипломатических документов, а также документов любых национальных или международных организаций, занимающихся их защитой, подтверждающих его личность, полученные специальным учреждением в ходе проведения проверочных мероприятий. Это позволит ему избежать ненужных конфликтов с законом и споров с правоприменителями до момента, пока он не покинет страну пребывания.

Кроме того, в справке об освобождении следует предусмотреть срок ее действия. Это повышает ответственность ее обладатель при движении к месту назначения и способствует достижению целей выдачи.

Пятое. В силу неурегулированности Законом РК от 30 марта 1999 года права на квалифицированную юридическую помощь лица, помещенные в приемники-распределители, фактически и юридически не имеют прямого права на получение квалифицированной юридической помощи адвоката и, наоборот, адвокаты не имеют доступа к данным лицам для оказания им юридической помощи и не особенно стремятся ее оказывать.

Шестое. Аналогично Законом РК от 30 марта 1999 года и вышеупомянутыми приказами МВД РК не решен вопрос о праве задержанного лица на общение с членами его семьи и переписку с ними, что может иметь существенное значение для поддержания и восстановления семейных и иных социально-позитивных связей.

Нахождение лица в условиях временной изоляции в помещении приемника-распределителя сроком до 30 суток только на основании отсутствия определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, близко по своей юридической

природе административному правонарушению, предусмотренному нормами ст. 492 КоАП РК «Проживание в РК без регистрации либо без документов, удостоверяющих личность».

Однако этого нельзя сказать о юридических санкциях норм Закона РК от 30 марта 1999 года и ст. 492 КоАП. За нарушения, предусмотренные нормами ст. 492 КоАП, допускается применение только штрафа, в том числе в кратном размере.

В этой части для отграничения данных правонарушений целесообразно принять специальное нормативное постановление Верховного Суда либо внести ясность в диспозицию соответствующих норм Закона РК от 30 марта 1999 года и в ст. 492 КоАП.

Седьмое. В отличие от ст. 414 УК «Заведомо незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей» УК не содержит специальной статьи об уголовной ответственности должностных лиц правоохранительных органов за незаконный прием и помещение лица в приемник-распределитель. Следовательно, уголовная ответственность должностных лиц в подобных случаях может наступать лишь по статьям УК, регламентирующим злоупотребление служебным положением либо превышение власти или должностных полномочий.

В итоге можно констатировать, что законодательство, регулирующее деятельность вышеуказанного специального учреждения органов внутренних дел, как не соответствующее фундаментальным международным и конституционным правам личности, лишенной личной свободы в превентивном порядке, нуждается в безотлагательной коррекции в сторону усиления его правозащитных начал.

Ниже осуществлен анализ ключевых правовых актов, регулирующих организацию и деятельность приемников-распределителей органов внутренних дел на предмет выявления в них коррупциогенных норм.

При проведении антикоррупционной экспертизы Закона мною использован опыт работы в качестве Директора Института научной экспертизы и анализа Университета КАЗГЮУ и применена соответствующая этим случаям методика (включает ряд вопросов, подлежащих рассмотрению в рамках данного вида экспертизы).

По данным официальной правовой статистики, в 2015 году сотрудниками приемников-распределителей совершено 3 преступле-

ния, в том числе 1 коррупционное (превышение власти).

Так, к 5 годам лишения свободы осужден начальник приемника-распределителя УВД г. Семей Восточно-Казахстанской области К. за вымогательство 5 тыс. тенге у гр. М. за предоставление лиц, водворенных в приемник-распределитель, для проведения хозяйственных работ.

В 2016 году сотрудниками приемников-распределителей совершено 1 преступление некоррупционного характера.

В 2017 году (по состоянию на 12 сентября т.г.) преступлений, совершенных сотрудниками приемников-распределителей, не зарегистрировано.

Заключение антикоррупционной экспертизы на Закон РК «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» в части правового регулирования организации и деятельности приемников-распределителей

Закон определяет правовые основы деятельности специальных учреждений, обеспечивающих на законных основаниях временную изоляцию от общества, а также устанавливает права и обязанности содержащихся в них лиц, в том числе содержит одну главу (3-1) и 5 статей (ст.ст. 46-1-46-5), регламентирующих содержание лиц в приемниках-распределителях органов внутренних дел.

Определение компетенции и полномочий должностного лица по речевой формуле «вправе», «может» (коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в правовом акте компетенции, полномочий и ответственности должностных лиц)

Следует отметить, что Законом формально-юридически определены функции (компетенция) и полномочия органов внутренних дел в сфере деятельности приемников-распределителей.

Из анализа главы 3-2 Закона норм, закрепляющих вышеприведенные неопределенные речевые формулы в компетенции и полномочиях руководства и сотрудников приемника-распределителя, как возможность, но не обязанность, могущих быть условием для совершения коррупционных правонарушений при реализации ими своей компетенции и полномочий, не установлено.

Также, в отличие от ст. 414 УК «Заведомо незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей» УК, не содержит специальной статьи об уголовной ответственности должностных лиц правоохранительных органов за незаконный прием и помещение лица в приемник-распределитель. Следовательно, уголовная ответственность должностных лиц в подобных случаях может наступать лишь по статьям УК, регламентирующим злоупотребление служебным положением либо превышение власти или должностных полномочий.

Широта дискреционных полномочий должностного лица (полномочие должностного лица, из содержания которого невозможно определить его пределы)

Как показал анализ, нормы Закона, к сожалению, закрепляют незаконную и необоснованную широту дискреционных полномочий, то есть отсутствие ограничений в правах и обязанностях должност-

ных лиц приемника-распределителя и иных должностных лиц, вовлеченных в эту сферу деятельности. Иначе говоря, предоставляют им возможность по своему усмотрению (в силу ненадлежащего регулирования процессуальной формы реализации должностным лицом компетенции и полномочий) определять методы исполнения норм Закона в данной деятельности.

Что я имею в виду? Так, прием лиц, не имеющих определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, осуществляется на основании постановления органов внутренних дел, – гласит п. 1 ст. 46-1 Закона. Кто его конкретно в системе ОВД разрабатывает, принимает, утверждает, Закон не обозначает.

Не установлен Законом также срок, отведенный для приема лица в приемник-распределитель (см. п.п. 1–2 ст. 46-1).

Не определен Законом момент задержания лица. Если это одно и то же, что и срок, отведенный для приема лица, тогда так и надо указать в Законе, изложив второе предложение п. 2 ст. 46-1 в следующей редакции:

«При невозможности установления места жительства и (или) личности лица в течение сорока восьми часов с момента его приема органы внутренних дел направляют в суд постановление о применении в отношении такого лица превентивного ограничения свободы передвижения».

Далее. В пункте 2 ст. 46-1 Закона указано, что после получения санкции суда постановление немедленно объявляется под расписку лицу, не имеющему определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность. В случае отказа судом санкционировать постановление о применении превентивного ограничения свободы передвижения такое лицо немедленно освобождается из приемника-распределителя. В приведенных нормах нет указания на конкретные сроки рассмотрения судом постановления ОВД о применении в отношении лица превентивного ограничения свободы передвижения с целью дачи санкции или в течение которых лицо освобождается из приемника-распределителя (если такая санкция судом не дается).

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права (ограничение прав и свобод физических и юридических лиц), и (или) которые не обоснованы нормами законодательства

Нормы Закона данные вопросы не регламентируют (к сожалению, не закрепляют основной объем обязанностей лица в регу-

лируемой сфере), а отсылают к Правилам внутреннего распорядка приемника-распределителя (см. п. 2 ст. 46-5 Закона: «Лица, помещенные в приемники-распределители, обязаны выполнять правила внутреннего распорядка»), то есть указанный коррупционный признак формально-юридически в Законе отсутствует.

Наличие пробела в правовом регулировании того или иного вопроса (пробел – это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм)

Принятие Закона, между тем, вызвано отсутствием правового регулирования деятельности специальных учреждений правоохранительных органов в Уголовно-исполнительном кодексе РК.

Отсутствие или ненадлежащее регулирование административных процедур (не определены или ненадлежащее четко определены: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан)

Основные административные процедуры (условия, основания, последовательность и порядок организации деятельности приемника-распределителя) Законом, с точки зрения защиты прав человека, регламентируются недостаточно четко, в общем плане. Собственно, регулирование данных вопросов передано на уровень приказов МВД РК (Правила внутреннего распорядка и т.д.).

Ложные цели (конечные результаты) и приоритеты (наиболее важные потребности), создающие возможность совершения коррупционных правонарушений в деятельности приемников-распределителей, Законом не регламентированы

Закон в целом соответствует интересам уязвимых лиц, общества и государства, национальной безопасности, развивает и укрепляет действующее право в сфере деятельности специальных учреждений органов внутренних дел, не закрепляет избыточных норм, заведомо невыполнимых требований, регламентирующих ложные варианты конечных результатов и наиболее важных потребностей в деятельности приемников-распределителей.

Коллизия (расхождение) нормативных правовых актов, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений.

Данный коррупциогенный фактор в нормах Закона применительно к приемникам-распределителям в целом не установлен. Вместе с тем обращаю внимание на ненадлежащее регулирование Законом соотношения таких понятий, как прием лица и его задержание в смысле п.п. 1–2 ст. 46-1 (см. ответы на второй вопрос Заключения).

Юридико-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений (текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Тексты нормативных правовых актов на казахском и русском языках должны быть аутентичны)

Двусмысленные, неустоявшиеся термины, выражения, обороты речи, нечеткие понятия, определения и формулировки, категории оценочного характера с неопределенным содержанием и т.д. по тексту Закона на русском языке не установлены.

Другие факторы коррупциогенности

Иные факторы коррупциогенности в Законе применительно к приемникам-распределителям не обнаружены.

Вывод: Закон РК «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» в части правового регулирования приемников-распределителей нуждается в изменениях и дополнениях в силу наличия в нем отдельных норм, содержащих коррупциогенные факторы.

Заключение антикоррупционной экспертизы на Приказ МВД РК от 23 мая 2011 года № 233: «Об утверждении Правил организации деятельности приемников-распределителей органов внутренних дел»

Определение компетенции и полномочий должностного лица по речевой формуле «вправе», «может» (коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в правовом акте компетенции, полномочий и ответственности должностных лиц)

Правила организации деятельности приемников-распределителей органов внутренних дел разработаны в соответствии со ст. 9-1 Закона Республики Казахстан «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества», регламентируют порядок и организацию деятельности приемников-распределителей органов внутренних дел, в целях обеспечения режима содержания.

По итогам изучения норм проекта неопределенные речевые формулы, закрепляющие право в качестве возможности, но не обязанности, как условие совершения коррупционных правонарушений должностными лицами в ходе применения данных Правил, не установлены.

Широта дискреционных полномочий должностного лица» (полномочие должностного лица, из содержания которого невозможно определить его пределы)

Содержание Правил частично исключает незаконную и необоснованную широту дискреционных полномочий, то есть отсутствие ограничений в правах и обязанностях должностных лиц приемника-распределителя, как коррупциогенного фактора. Разве что широкие полномочия усматриваются в пп. 5) п. 12 Правил относительно того, что Дежурный по приемнику-распределителю, который подчиняется начальнику приемника-распределителя и его заместителю, а в их отсутствие руководит работой приемника-распределителя, обязан своевременно докладывать начальнику приемника-распределителя о всех жалобах и заявлениях лиц, содержащихся в приемнике-распределителе. В качестве недостатка нормы следует указать на отсутствие точного срока доклада дежурного руководству приемника-распределителя и способов его (их) передачи в течение дежурства.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализа-

ции принадлежащего ему права (ограничение прав и свобод физических и юридических лиц), и (или) которые не обоснованы нормами законодательства

Данные вопросы нормами Правил не регулируются и являются предметом Правил внутреннего распорядка приемников-распределителей органов внутренних дел» (см. Приказ МВД РК от 9 января 2012 года № 10).

Наличие пробела в правовом регулировании того или иного вопроса (пробел – это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм)

Принятие Правил вытекает из требований статьи 9-1 Закона РК от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества. (Касательно пробелов в Правилах см. ответ на второй вопрос Заключения).

Отсутствие четко прописанных административных процедур (не определены или ненадлежащее четко определены: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан)

Административные процедуры (условия, основания, последовательность и порядок осуществления правосубъектности организационно-распорядительного характера), предусмотренные для начальника приемника-распределителя, заместителя начальника приемника-распределителя, дежурного по приемнику-распределителю, оперативного сотрудника приемника-распределителя, полицейского приемника-распределителя изложены в пределах, необходимых для выполнения целей и задач Правил.

Ложные цели (конечные результаты) и приоритеты (наиболее важные потребности), создающие возможность совершения коррупционных правонарушений

Правила отвечают потребностям общества и государства, интересам администрирования деятельности ОВД, не закрепляют излишних норм, заведомо невыполнимых требований, норм и положений, регламентирующих достижение ложных вариантов конеч-

ных результатов и наиболее важных потребностей в деятельности приемников-распределителей, могущих спровоцировать системную коррупцию в ходе их применения.

Коллизия (расхождение) нормативных правовых актов, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений.

Обозначенный коррупциогенный признак, применительно к деятельности приемников-распределителей, не установлен.

Юридиколо-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений (текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Тексты нормативных правовых актов на казахском и русском языках должны быть аутентичны).

Двусмысленные, неустоявшиеся термины, выражения, обороты речи, нечеткие понятия, определения и формулировки, категории оценочного характера с неопределенным содержанием и т.д. по тексту Закона на русском языке не установлены.

Другие факторы коррупциогенности

Иные факторы коррупциогенности в части правового регулирования организации деятельности приемников-распределителей не обнаружены.

Выводы: Приказ МВД РК «Об утверждении Правил организации деятельности приемников-распределителей органов внутренних дел» в целом соответствует действующему праву РК (п. 1 ст. 4 Конституции РК).

Однако в качестве рекомендации обращаю внимание на необходимость уточнения термина «своевременно» (в том числе способов доклада) в норме пп. 5 п. 12 Правил как содержащего необоснованную широту дискреционных полномочий дежурного по приемнику-распределителю в работе с жалобами и заявлениями лиц, содержащихся в приемнике-распределителе, то есть его замену на определенный срок. Это исключит любое произвольное

истолкование термина «своевременно» и возможные проявления коррупции в работе дежурного по приемнику-распределителю с обращениями содержащихся там лиц.

Заключение антикоррупционной экспертизы Приказа МВД РК от 9 января 2012 года № 10 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка приемников-распределителей органов внутренних дел»

Правила внутреннего распорядка приемников-распределителей органов внутренних дел разработаны в соответствии со ст.ст. 46-1, 46-4 Закона Республики Казахстан «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» и определяют внутренний распорядок приемников-распределителей органов внутренних дел в целях обеспечения режима содержания.

Определение компетенции и полномочий должностного лица по речевой формуле «вправе», «может» (коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в правовом акте компетенции, полномочий и ответственности должностных лиц)

По итогам анализа норм Правил вышеуказанные неопределенные речевые формулы, закрепляющие права должностных лиц приемника-распределителя в качестве возможности, но не обязанности, как условие совершения коррупционных правонарушений в ходе работы с задержанными лицами, не установлены.

Широта дискреционных полномочий должностного лица (полномочие должностного лица, из содержания которого невозможно определить его пределы)

Вместе с тем нормы Правил содержат незаконную и необоснованную широту дискреционных полномочий, то есть отсутствие ограничений в правах и обязанностях должностных лиц приемника-распределителя по широкому кругу вопросов внутреннего распорядка. На данное обстоятельство мною уже обращено внимание в ходе экспертизы Закона от 30 марта 1999 года.

Так, прием лиц, не имеющих определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, осуществляется на основании постановления о задержании лица, не имеющего определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность по форме согласно к Правилам (п. 5 Правил). Из данной нормы не ясно, кем осуществляется такое задержание и, следовательно, составляется соответствующее постановление, кто его утверждает?

Кроме того, Дежурный по приемнику-распределителю про-

веряет наличие оснований для приема, после чего регистрирует в Журнале регистрации лиц, доставленных и помещенных в приемник-распределитель, лиц, не имеющих определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность по форме согласно приложению 3 к Правилам. В этой связи также не ясно, что понимают Правила под наличием оснований для приема: о какой группе оснований, в том числе документов, идет речь?

Дальше. После получения санкции суда постановление немедленно объявляется под расписку лицу, не имеющему определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность.

В случае отказа судом санкционировать постановление о применении превентивного ограничения свободы передвижения такое лицо освобождается из приемника-распределителя (п. 9).

Отсюда возникают вопросы: в течение какого срока судом рассматривается вопрос о даче санкции на применение превентивного ограничения свободы передвижения лица и объявляется постановление о применении превентивного ограничения свободы передвижения? Более того, в течение какого срока (в случае отказа судом санкционировать постановление) лицо освобождается из приемника-распределителя?

К лицам, нарушившим требования настоящих Правил, – грозит п. 33, – в зависимости от характера или тяжести проступка, применяются следующие меры воздействия: предупреждение; внеочередной наряд по уборке помещений.

И далее в этом пункте. Решение о применении мер воздействия принимается начальником приемника-распределителя и оформляется постановлением о применении мер воздействия на лицо, не имеющего определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность, по форме согласно приложению 8 к Правилам.

Из приведенной нормы, к сожалению, не следует точное описание характера либо тяжести проступка, что может служить условием для нарушения прав человека, водворенного в приемник-распределитель.

Наконец, в Правилах не уточнен момент, когда для написания жалоб и заявлений лицу выдаются письменные принадлежности (бумага, шариковая ручка) (п. 42).

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права (ограничение прав и свобод физи-

ческих и юридических лиц), и (или) которые не обоснованы нормами законодательства

Предусмотренные Правилами обязанности лиц, содержащихся в приемнике-распределителе, четко не очерчены, прямо не выделены. Это обстоятельство способно вызвать завышенные требования к ним, то есть указанный коррупциогенный признак в Правилах присутствует.

Наличие пробела в правовом регулировании того или иного вопроса (пробел – это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм)

Из норм Правил не ясно, является ли срок пребывания лица в приемнике-распределителе максимальным, подлежит ли он продлению в случае не установления личности лица и как следует поступать с лицом по истечении 30 суток пребывания в приемнике-распределителе.

К тому же, может ли лицо, однажды помещенное в приемник-распределитель, вновь быть туда водворенным по тем же основаниям?

Отсутствие четко прописанных административных процедур (не определены или ненадлежаще четко определены: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан)

Административные процедуры (условия, основания, последовательность и порядок осуществления Правил внутреннего распорядка), с учетом вышеизложенного, следует отметить, также детально не регламентированы, то есть повторяют ситуацию с их ненадлежащей регламентацией в Законе РК от 30 марта 1999 года.

Ложные цели (конечные результаты) и приоритеты (наиболее важные потребности), создающие возможность совершения коррупционных правонарушений

Правила не закрепляют излишних норм, заведомо невыполнимых требований, регламентирующих достижение ложных вариантов конечных результатов и наиболее важных потребностей в деятельности приемников-распределителей, могущих спровоцировать си-

стемную коррупцию в ходе осуществления внутреннего распорядка в приемниках-распределителях.

Коллизия (расхождение) нормативных правовых актов, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений в деятельности должностных лиц приемника-распределителя не выявлена.

Юридино-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений (текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Тексты нормативных правовых актов на казахском и русском языках должны быть аутентичны)

Двусмысленные, неустоявшиеся термины, выражения, обороты речи, нечеткие понятия, определения и формулировки, категории оценочного характера с неопределенным содержанием и т.д. по тексту Закона на русском языке не установлены.

Другие факторы коррупциогенности.

Иные факторы коррупциогенности не обнаружены.

Вывод: Правила внутреннего распорядка приемников-распределителей органов внутренних дел, как содержащие отдельные коррупциогенные нормы, нуждаются в изменениях и дополнениях с учетом вышеизложенных рекомендаций.

Законодательство, регулирующее организацию и деятельность изоляторов временного содержания, его антикоррупционная экспертиза

Согласно Закону от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел РК» частью единой системы органов внутренних дел является также полиция, которая, в свою очередь, включает административную полицию.

Собственно, административная полиция состоит из местной полицейской службы, подразделений по контролю в сфере оборота гражданского и служебного оружия, миграционной полиции, изоляторов временного содержания, подразделений конвойной службы и иных подразделений, осуществляющих охрану общественного порядка (п.п. 1–2 ст. 7 Закона).

Предметом настоящего правового исследования станет организация деятельности изоляторов временного содержания (далее – ИВС), а также антикоррупционная экспертиза правовых актов, определяющих их правовой статус.

По данным официальной правовой статистики, в 2015 году сотрудниками ИВС совершено 2 преступления; в 2016 году – 5; в 2017 году (по состоянию на 12 сентября т.г.) – 2, в том числе – 1 коррупционное (получение взятки), не связанное с деятельностью ИВС.

Так, по ст. 366 УК (получение взятки) осужден полицейский ИВС УВД г. Туркестан Южно-Казахстанской области О. за получение взятки в размере 20 тыс.тенге от гр. Т. за не привлечение ее к административной ответственности.

Организация деятельности ИВС регламентируется Законом РК от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества».

Согласно данному Закону, ИВС является видом специального учреждения, предназначенным для содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению в совершении уголовных правонарушений, а также лиц, подвергнутых административному аресту, в случаях, предусмотренных п. 5 ст. 46-6 вышеуказанного Закона (п.п. 2, 12 ст. 2 Закона).

Изоляторы временного содержания органов внутренних дел являются их структурными подразделениями. Финансирование изоляторов временного содержания органов внутренних дел осу-

ществляется за счет бюджетных средств. Решения о создании, реорганизации и ликвидации изоляторов временного содержания принимаются в зависимости от их ведомственной принадлежности в порядке, установленном соответственно Министерством внутренних дел (ст. 9 Закона).

Помещение в изолятор временного содержания задержанных по подозрению в совершении уголовных правонарушений осуществляется по протоколу задержания, составленному следователем либо дознавателем.

Помещение в изолятор временного содержания подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, в отношении которых в качестве меры пресечения применено содержание под стражей, осуществляется по постановлению судьи в случаях, когда доставка в следственный изолятор невозможна из-за отдаленности или отсутствия надлежащих путей сообщения (ст. 5 Закона).

Кроме того, подозреваемые и обвиняемые, содержащиеся в следственных изоляторах, могут переводиться в изоляторы временного содержания в случаях, когда это необходимо для проведения следственных действий, судебного рассмотрения дел за пределами населенных пунктов, где находятся следственные изоляторы, из которых ежедневная доставка невозможна, на время выполнения указанных действий и судебного процесса, но не более чем на тридцать суток. Основанием для такого перевода являются постановление прокурора, судьи, а также постановление следователя или дознавателя, санкционированное прокурором, его заместителем (ст. 12 Закона).

В целях обеспечения режима в местах содержания под стражей Министерством внутренних дел утверждаются Правила внутреннего распорядка в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении уголовных правонарушений (ст. 15 Закона).

Закон закрепляет права подозреваемых, содержащихся в ИВС, и особо выделяет такие права, как право на свидания с защитником, родственниками и иными лицами, обеспечение личной безопасности, переписку, направление предложений, заявлений, жалоб и другие права (ст.ст. 16–30).

Таким образом, имея общие представления о назначении ИВС, целесообразно провести антикоррупционную экспертизу норм Закона и подзаконных актов МВД РК в части регулирования организа-

ции деятельности ИВС как одного из мест содержания под стражей подозреваемых, обвиняемых.

Ниже осуществлен анализ ключевых правовых актов, регулирующих организацию и деятельность ИВС органов внутренних дел на предмет выявления в них коррупциогенных норм.

При проведении антикоррупционной экспертизы соответствующих правовых актов использован опыт работы в качестве Директора Института научной экспертизы и анализа Университета КАЗГЮУ и применена соответствующая этим случаям методика (включает ряд вопросов, подлежащих рассмотрению в рамках данного вида экспертизы).

Заключение антикоррупционной экспертизы на Закон РК от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» в части, регулирующей организацию деятельности ИВС

Закон «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» определяет правовые основы деятельности специальных учреждений, обеспечивающих на законных основаниях временную изоляцию от общества, а также устанавливает права и обязанности содержащихся в них лиц.

Определение компетенции и полномочий должностного лица по речевой формуле «вправе», «может» (коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в правовом акте компетенции, полномочий и ответственности должностных лиц)

По итогам анализа Закона мною выявлены нормы, закрепляющие вышеуказанные неопределенные речевые формулы в компетенции руководства и сотрудников ИВС, как возможность, но не обязанность, рассматриваемые условиями совершения коррупционных правонарушений при реализации ими своих полномочий.

Так, согласно Закону, подозреваемым и обвиняемым на основании письменного разрешения лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело, может быть (выделено мною) предоставлено не более двух, а несовершеннолетним – не более трех свиданий в месяц с родственниками и иными лицами продолжительностью до трех часов каждое (п. 2 ст. 17 Закона).

Следовательно, право на свидания напрямую зависит от волеизъявления органа, ведущего уголовный процесс, либо его должностного лица, в производстве которых находится уголовное дело.

Или, за примерное выполнение обязанностей, соблюдение установленного порядка содержания под стражей к подозреваемым и обвиняемым могут (выделено мною) применяться меры поощрения: 1) досрочное снятие ранее наложенного взыскания; 2) разрешение на дополнительное посещение помещения для спортивных занятий, а также на другие формы проведения досуга несовершеннолетним подозреваемым и обвиняемым (п. 1 ст. 36). Здесь также налицо прямая зависимость применения мер поощрения от администрации ИВС.

Кроме того, такая же зависимость от администрации ИВС присутствует и при наложении мер взыскания к подозреваемому.

Согласно ст. 37 Закона, за невыполнение установленных обязанностей к подозреваемым и обвиняемым могут (выделено мною) применяться следующие меры взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) водворение в дисциплинарный изолятор на срок до пятнадцати суток; 4) водворение в помещение временной изоляции несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых на срок до семидесяти двух часов.

Также начальник администрации места содержания под стражей или лицо, исполняющее его обязанности, имеет право (выделено мною) отсрочить исполнение взыскания в виде водворения в дисциплинарный изолятор, помещение временной изоляции, досрочно освободить подозреваемого или обвиняемого с учетом медицинских показаний... (п. 6 ст. 39). Это, к сожалению, право, но не обязанность начальника администрации места содержания под стражей или лица, исполняющего его обязанности.

Безусловно, не все из анализируемых выше норм Закона, создающие условия для коррупции, связаны с деятельностью ИВС и больше относятся к деятельности следственных изоляторов.

Широта дискреционных полномочий должностного лица (полномочие должностного лица, из содержания которого невозможно определить его пределы)

Нормы Закона, что вытекает из ответа на первый вопрос Заключения, закрепляют, таким образом, в отдельных случаях взаимосвязанную между собою необоснованную широту дискреционных полномочий, то есть отсутствие ограничений в правах и обязанностях должностных лиц ИВС.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права (ограничение прав и свобод физических и юридических лиц), и (или) которые не обоснованы нормами законодательства

Нормы Закона достаточно подробно регламентируют правосубъектность лиц, подвергнутых содержанию под стражей в ИВС, то есть их права и обязанности (см. ст.ст. 16, 35). Необходимо отметить, что основные обязанности подозреваемых, обвиняемых Законом не завышены и не могут рассматриваться как условия для злоупотребления должностными лицами ИВС своими полномочиями при обращении с арестованными лицами.

Наличие пробела в правовом регулировании того или иного вопроса (пробел – это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм)

Недостатки норм Закона приведены по тексту Заключения. Собственно, принятие Закона РК от 30 марта 1999 года вызвано отсутствием правового регулирования организации деятельности ИВС в УПК и УИК РК.

Отсутствие четко прописанных административных процедур (не определены или ненадлежащее четко определены: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан)

Административные процедуры (условия, основания, последовательность, порядок организации деятельности ИВС) Законом, с точки зрения защиты прав человека, регламентируются фрагментарно, недостаточно. Это следует рассматривать в качестве слабой стороны Закона и коррупциогенного фактора в нем.

Ложные цели (конечные результаты) и приоритеты (наиболее важные потребности), создающие возможность совершения коррупционных правонарушений деятельности приемников-распределителей, Законом не регламентированы.

В целом Закон отвечает интересам общества и государства, национальной безопасности, развивает и укрепляет действующее право в сфере деятельности специальных учреждений органов внутренних дел, не закрепляет излишних норм, заведомо невыполнимых требований, норм и положений, регламентирующих достижение ложных вариантов конечных результатов и наиболее важных потребностей в деятельности приемников-распределителей, могущих спровоцировать системную коррупцию в ходе их применения.

Коллизия (расхождение) нормативных правовых актов, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений

Данный коррупциогенный фактор в нормах Закона применительно к деятельности ИВС не установлен.

Юридиколо-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений (текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать

четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Тексты нормативных правовых актов на казахском и русском языках должны быть аутентичны)

Двусмысленные, неустоявшиеся термины, выражения, обороты речи, нечеткие понятия, определения и формулировки, категории оценочного характера с неопределенным содержанием и т.д. по тексту Закона на русском языке не установлены.

Другие факторы коррупциогенности

Иные факторы коррупциогенности в Законе не обнаружены.

Выводы: Закон РК «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества» в части, регулирующей деятельность ИВС, нуждается в изменениях и дополнениях, так как в нем содержатся нормы, которые могут служить основой для совершения коррупционных правонарушений. В этой связи рекомендую их устранить.

Заключение антикоррупционной экспертизы на Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 1 июня 2002 года № 385 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания органов внутренних дел»

Правила внутреннего распорядка изоляторов временного содержания органов внутренних дел (далее – Правила) в соответствии со ст. 15 Закона РК «О порядке и условиях содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» регламентируют порядок деятельности изоляторов временного содержания органов внутренних дел в целях обеспечения режима содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

Режим включает в себя порядок и условия содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, обеспечение их прав, исполнение ими своих обязанностей, их изоляцию, а также выполнение задач, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Республики Казахстан. Правила обязательны для сотрудников изолятора временного содержания, подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в них, а также иных лиц, посещающих изолятор временного содержания.

Определение компетенции и полномочий должностного лица по речевой формуле «вправе», «может» (коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в правовом акте компетенции, полномочий и ответственности должностных лиц)

По итогам анализа Правил мною выявлены нормы, закрепляющие вышеуказанные неопределенные речевые формулы в компетенции руководства и сотрудников ИВС как возможность, но не обязанность, рассматриваемые условиями совершения коррупционных правонарушений при реализации ими своих полномочий.

Так, согласно п. 136 Правил подозреваемым и обвиняемым на основании письменного разрешения лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело, может быть (выделено мною) предоставлено не более двух, а несовершеннолетним – не более трех свиданий в месяц с родственниками и иными лицами продолжительностью до трех часов каждое. Следовательно, реализация данного права субъектом преступления возможна только с ведома и усмотрения органа, ведущего уголовный процесс, или лица, осуществляющего досудебное расследование.

Согласно п. 150 Правил, за примерное выполнение обязанностей, соблюдение установленного порядка содержания под стражей к подозреваемым и обвиняемым могут (выделено мною) применяться меры поощрения: 1) досрочное снятие ранее наложенного взыскания; 2) разрешение на дополнительное посещение помещения для спортивных занятий, а также на другие формы проведения досуга несовершеннолетним подозреваемым и обвиняемым.

Следовательно, и здесь, применение поощрения напрямую зависит от усмотрения начальника изолятора временного содержания или лица, его замещающего.

Согласно п. 152 Правил, за невыполнение установленных обязанностей к подозреваемым и обвиняемым могут (выделено мною) применяться меры взыскания: 1) выговор; 2) водворение в карцер или в одиночную камеру на срок до пятнадцати суток, а несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых – на срок до семи суток. Таким образом, применение данных мер взыскания также зависит от усмотрения руководства ИВС.

Согласно п. 159, подозреваемые и обвиняемые могут быть (выделено мною) водворены в одиночную камеру или карцер за: 1) притеснение и оскорбление других подозреваемых и обвиняемых; 2) неповиновение законным требованиям сотрудников изолятора временного содержания или иных лиц либо за их оскорбление; 3) неоднократное нарушение правил изоляции; 4) хранение, изготовление и употребление алкогольных напитков; 5) хранение, изготовление и использование других предметов, веществ и продуктов питания, запрещенных к хранению и использованию; 6) участие в азартных играх; 7) мелкое хулиганство. Иначе говоря, Правилами закрепляется усмотрение руководства ИВС на применение вышеуказанного наказания.

Согласно п. 163, начальник изолятора временного содержания имеет право (выделено мною) отсрочить водворение в карцер или одиночную камеру, сократить срок содержания, либо досрочно освободить подозреваемого или обвиняемого из карцера с учетом медицинских показаний или в порядке меры поощрения. Ситуация аналогична вышеописанным.

Широта дискреционных полномочий должностного лица (полномочие должностного лица, из содержания которого невозможно определить его пределы)

Ответ на данный вопрос взаимосвязан с ответами на первый вопрос.

Нормы Правил, таким образом, закрепляют в ряде случаев необоснованную широту дискреционных полномочий, то есть отсутствие ограничений в правах и обязанностях должностных лиц ИВС.

Дополнительно, например, при наличии у подозреваемых телесных повреждений и явных признаках причинения вреда здоровью дежурный устанавливает причины их появления, докладывает в письменной форме начальнику изолятора временного содержания, начальнику органа внутренних дел. И здесь Правилами не установлен конкретный срок информирования руководства ИВС о подобных случаях.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права (ограничение прав и свобод физических и юридических лиц), и (или) которые не обоснованы нормами законодательства

Нормы Правил регламентируют правосубъектность лиц, подвергнутых содержанию под стражей в ИВС, то есть их права и обязанности (см. п.п. 181–184 Правил). Необходимо отметить, что основные обязанности подозреваемых, обвиняемых Правилами не завышены и не могут рассматриваться как условия для злоупотребления должностными лицами ИВС своими полномочиями при обращении с арестованными лицами.

Наличие пробела в правовом регулировании того или иного вопроса (пробел – это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм)

Принятие Правил предусмотрено Законом РК от 30 марта 1999 года (ст. 15), а также обусловлено отсутствием правового регулирования организации деятельности ИВС в УПК и УИК РК.

Отсутствие четко прописанных административных процедур (не определены или ненадлежащее четко определены: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан)

Административные процедуры (условия, основания, последовательность, порядок организации деятельности ИВС, правила поведения подозреваемых, обвиняемых в ИВС) Правилами, с точки зрения, защиты прав человека, в целом определены.

Ложные цели (конечные результаты) и приоритеты (наиболее важные потребности), создающие возможность совершения коррупционных правонарушений деятельности сотрудников ИВС, Законом не регламентированы.

Правила отвечают интересам общества и государства, национальной безопасности, развивают и укрепляют действующее право в сфере деятельности специальных учреждений органов внутренних дел, не закрепляют избыточных норм, заведомо невыполнимых требований, регламентирующих достижение ложных вариантов конечных результатов и наиболее важных потребностей в деятельности ИВС, могущих спровоцировать системную коррупцию в ходе их применения.

Коллизия (расхождение) нормативных правовых актов, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений

Данный коррупциогенный фактор в нормах Правил применительно к деятельности ИВС не установлен.

Юридико-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений (текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Тексты нормативных правовых актов на казахском и русском языках должны быть аутентичны)

Двусмысленные, неустоявшиеся термины, выражения, обороты речи, нечеткие понятия, определения и формулировки, категории оценочного характера с неопределенным содержанием и т.д. по тексту Закона на русском языке не установлены.

Другие факторы коррупциогенности

Иные факторы коррупциогенности в Правилах не обнаружены.

Выводы: Правила внутреннего распорядка изоляторов временного содержания органов внутренних дел нуждаются в изменениях и дополнениях, так как в них содержатся нормы, которые могут служить основой для совершения коррупционных правонарушений. В этой связи рекомендую их устранить.

Заключение антикоррупционной экспертизы на Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 166 «Об утверждении Правил организации несения службы по обеспечению охраны подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания»

Правила организации несения службы по обеспечению охраны подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания (далее – Правила) определяют порядок организации несения службы по обеспечению охраны подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания.

Организация несения службы по обеспечению охраны подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания (далее – ИВС), включает в себя: 1) принятие решения на охрану подозреваемых и обвиняемых; 2) подготовку сил и средств для выполнения задач по охране подозреваемых и обвиняемых; 3) охрану подозреваемых и обвиняемых; 4) контроль за организацией и несением службы по охране подозреваемых и обвиняемых (п. 2 Правил).

Определение компетенции и полномочий должностного лица по речевой формуле «вправе», «может» (коррупциогенным фактором является ненадлежащее определение в правовом акте компетенции, полномочий и ответственности должностных лиц)

По итогам анализа Правил нормы, закрепляющие вышеуказанные неопределенные речевые формулы в компетенции руководства и сотрудников ИВС в ходе охраны подозреваемых и обвиняемых, как возможность, но не обязанность, рассматриваемые условиями совершения коррупционных правонарушений, не выявлены.

Широта дискреционных полномочий должностного лица (полномочие должностного лица, из содержания которого невозможно определить его пределы)

Ответ на данный вопрос взаимосвязан с ответами на первый вопрос. Изучение Правил показало, что их нормы не закрепляют необоснованную широту дискреционных полномочий, то есть отсутствие ограничений в правах и обязанностях должностных лиц ИВС в ходе охраны подозреваемых и обвиняемых.

Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права (ограничение прав и свобод физических и юридических лиц), и (или) которые не обоснованы нормами законодательства

Нормы Правил регламентируют разумную правосубъектность должностных лиц ИВС, то есть их права и обязанности в ходе охраны подозреваемых и обвиняемых (см. нормы глав 2–4 Правил).

Наличие пробела в правовом регулировании того или иного вопроса (пробел – это полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм)

Принятие Правил предусмотрено в соответствии с подпунктом 95-47) пункта 16 Положения о Министерстве внутренних дел Республики Казахстан, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 22 июня 2005 года № 607.

Отсутствие четко прописанных административных процедур (не определены или ненадлежащее четко определены: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан)

Административные процедуры (условия, основания, последовательность, порядок в ходе охраны подозреваемых и обвиняемых в ИВС) Правилами, с точки зрения защиты прав человека и выполнения задач органов внутренних дел в сфере деятельности специальных учреждений, определены.

Ложные цели (конечные результаты) и приоритеты (наиболее важные потребности), создающие возможность совершения коррупционных правонарушений деятельности ИВС, Законом не регламентированы.

Правила отвечают потребностям общества и государства, задачам органов внутренних дел, развивают и укрепляют действующее право в сфере деятельности специальных учреждений органов внутренних дел, не закрепляют избыточных норм, заведомо невыполнимых требований, регламентирующих достижение ложных вариантов конечных результатов и наиболее важных потребностей в деятельности ИВС, могущих спровоцировать системную коррупцию в ходе их применения.

Коллизия (расхождение) нормативных правовых актов, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений

Данный коррупциогенный фактор в нормах Правил применительно к охране подозреваемых и обвиняемых в ИВС не установлен.

Юридикo-лингвистическая коррупциогенность, создающая возможность совершения коррупционных правонарушений (текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки. Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Тексты нормативных правовых актов на казахском и русском языках должны быть аутентичны)

Двусмысленные, неустоявшиеся термины, выражения, обороты речи, нечеткие понятия, определения и формулировки, категории оценочного характера с неопределенным содержанием и т.д. по тексту Закона на русском языке не установлены.

Другие факторы коррупциогенности

Иные факторы коррупциогенности в Правилах не обнаружены.

Вывод: Правила организации несения службы по обеспечению охраны подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания, соответствуют действующему праву РК (п. 1 ст. 4 Конституции РК), а также не содержат норм, которые могут служить основой для совершения коррупционных правонарушений.