

Г. С. Працко, А. И. Мелихов, С. А. Мазуров

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ РЕСПУБЛИК САЛЬВАДОР И ЭКВАДОР
(СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)**

В статье проводятся анализ законодательства республик Сальвадор и Эквадор в части порядка и условий прохождения службы в национальной полиции и его сравнение с российскими законами, регулирующими службу в органах внутренних дел. Рассматриваются особенности организации полиции, ее правовой статус, дисциплинарная ответственность полицейских. Особое внимание уделяется критериям оценки деятельности следователя полиции.

Авторы отмечают специфику рассмотрения дисциплинарных правонарушений, совершенных сотрудниками полиции Республики Сальвадор. В этой стране существует Дисциплинарный суд, который ведет независимый от руководства полиции процесс с возможностью обжалования своего решения и обращения в научно-исследовательский отдел при полицейском ведомстве, занимающийся дисциплинарными взысканиями для доктринального разъяснения спорных вопросов привлечения к дисциплинарной ответственности.

Ключевые слова: национальная гражданская полиция Республики Сальвадор, национальная полиция Республики Эквадор, Дисциплинарный суд, применение оружия, оценка деятельности следователя полиции, организация прохождения службы в полиции, социальные гарантии полицейским и членам их семей, сравнительное правоведение.

G. S. Pratsko, A. I. Melikhov, S. A. Mazurov

**LEGAL REGULATION AND ORGANIZATION OF PUBLIC SERVICE
IN THE NATIONAL POLICE OF THE REPUBLICS OF EL SALVADOR AND ECUADOR
(COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS)**

The article provides analysis of El Salvador's and Ecuador's legislation concerning the order and conditions of service in the national police, its organization, legal status, and disciplinary liability of police officers. The authors compare the given laws with the Russian legislation on service in interior bodies. Particular attention is paid to the criteria of estimating the police investigator's performance.

The authors study the experience of El Salvador's police pointing to the existence of the Disciplinary Court which conducts full, independent from the police administration disciplinary process with the opportunity to appeal against the Disciplinary Court's decision and apply to the police agency's research department handling disciplinary penalties for doctrinal explanation of controversial issues of disciplinary liability.

Key words: the national civil police of the Republic of El Salvador, the national police of the Republic of Ecuador, the Disciplinary Court, the use of arms, estimation of the police investigator's performance, organization of service in police, social guarantees for policemen and members of their families, comparative jurisprudence.

В обучении будущих сотрудников полиции и совершенствовании отечественного законодательства одним из наиболее эффективных остается метод сравнительного правоведения. Изменения, происходящие сегодня в сфере государственной службы в России, обуславливают востребованность зарубежного опыта. В отечественной библиографии практически отсутствуют работы, посвященные изучению законодательства о государственной службе в латиноамериканских странах, в то время как оно удачно сочетает в себе апробированные новации англосаксонской, романо-германской и социалистической правовых систем.

Правовое регулирование и организация государственной службы в национальной гражданской полиции Республики Сальвадор. В соответствии с п. 2 ст. 159 Конституции Республики Сальвадор функции обеспечения национальной обороны и общественной безопасности должны осуществляться разными ведомствами. В связи с этим согласно ст. 168 Конституции Президентом Республики организуется национальная гражданская полиция, которая не зависит от вооруженных сил и отрядов гражданской самообороны. В России полиция не относится к конституционным органам власти, однако, как и в Сальвадоре, Министерство внутренних дел непосредственно подчинено

Президенту, а важные вопросы организации службы регулируются его указами.

Основной закон Республики Сальвадор гласит, что национальная гражданская полиция предназначена для обеспечения мира, спокойствия, порядка и общественной безопасности в городских районах и сельской местности при строгом соблюдении прав человека и под контролем гражданских властей. Управление полицией осуществляет Президент страны и Министр общественной безопасности, которые по согласованию с Генеральным прокурором и Прокурором по защите прав человека назначают Генерального директора гражданской полиции сроком на три года.

В законодательстве Сальвадора особое внимание уделяется институту конфликта интересов. Так, родственникам до четвертого колена запрещено совместно находиться на высших государственных должностях.

Каждые шесть месяцев Генеральный директор гражданской полиции отчитывается перед уполномоченным по правам человека. В России же это делают главы подразделений полиции на ежегодных коллегиях МВД России (отчитываются перед населением и вышестоящим руководством, в том числе перед Президентом Российской Федерации).

Статья 9 Конституции Республики Сальвадор определяет компетенцию профессионального полицейского, указывая, что национальная гражданская полиция состоит из профессионалов, специализирующихся в области общественной безопасности, прав человека, конституционного права, криминологии и других смежных дисциплин, необходимых для работы. Требования к знаниям российских полицейских определены государственными образовательными стандартами, которые, как правило, включают все названные выше учебные дисциплины.

В структуре полиции Республики Сальвадор выделяются подразделения, занимающиеся:

- обеспечением общественной безопасности;
- расследованием уголовных дел;
- выявлением финансовых, экологических, транзитных (миграционных) правонарушений и правонарушений на границе;
- защитой особо важных лиц;
- борьбой с наркотиками и незаконным оборотом оружия и взрывчатых веществ.

В Российской Федерации, имеющей более сложную территориальную и властную структуру, указанные функции выполняют разные ведомства (Таможенная служба, ФСБ, ФСО и т. п.)

По приказу Президента Республики Сальвадор могут быть созданы и другие подразделения

полиции. Их руководители назначаются Генеральным директором полиции по согласованию с министрами (финансов, сельского хозяйства и др.). В Российской Федерации такая, несомненно, позитивная практика отсутствует.

В полиции Сальвадора выделяют три категории сотрудников: базового уровня (агент, капрал и сержант), среднего уровня (помощник инспектора, инспектор и главный инспектор) и высшего уровня (комиссар и генеральный комиссар). Это соответствует делению на руководящие и неруководящие должности рядового, младшего, среднего, старшего и высшего начальствующего состава в российской полиции.

Поступить на службу в национальную гражданскую полицию Республики Сальвадор можно после сдачи экзамена в Национальной академии общественной безопасности и прохождения курса обучения в ней. В Российской Федерации в силу федеративного устройства существует многоуровневая система ведомственных образовательных учреждений.

На полицию Сальвадора возлагаются 22 функции (ст. 23 Конституции Республики Сальвадор), аналогичные функциям российской полиции.

Полицейские Сальвадора обязаны защищать всех граждан от противоправных посягательств; уважать и защищать человеческое достоинство и права человека; не разглашать сведения частного характера, ставшие им известными в ходе служебной деятельности; не допускать пыток и бесчеловечного обращения не при каких обстоятельствах (приказ начальника, состояние или угроза войны, угроза национальной безопасности, внутренняя политическая нестабильность); обеспечивать полную защиту жизни и здоровья лиц, находящихся под стражей и оказывать им медицинскую помощь в случае необходимости; не совершать коррупционных правонарушений; не прослушивать телефонные разговоры.

Отдельно регулируются правила применения силы и оружия сотрудниками полиции. Применять оружие можно в случае, если ненасильственное пресечение преступления не является эффективным: в целях самообороны или защиты других лиц от непосредственной угрозы смерти или тяжких телесных повреждений; для предотвращения совершения особо тяжкого преступления. Причинить смерть нападавшему сотрудник полиции Сальвадора может только в случае крайней необходимости. Когда применение силы или огнестрельного оружия неизбежно, члены национальной гражданской полиции:

- проявляют сдержанность и действуют соразмерно серьезности правонарушения и той законной цели, которую они преследуют;

— сводят к минимуму вред, уважают и охраняют человеческую жизнь;

— как можно скорее оказывают помощь раненым и пострадавшим;

— сообщают о произошедшем родственникам или близким раненых и пострадавших.

Если применение силы и оружия привело к ранению или гибели людей, полицейский должен немедленно доложить об этом руководству.

Все указанные требования гуманности при применении оружия отражены в российском уголовном и административном законодательстве.

Согласно Уставу полиции (закреплен в главе 5 Основного закона Республики Сальвадор) полицейским Сальвадора, в отличие от их российских коллег, запрещено организовывать профессиональные союзы, а в случае возникновения чрезвычайных ситуаций они обязаны подавать в отставку, что, видимо, связано с необходимостью устранения полиции из процесса политической борьбы в случае революционных ситуаций. В соответствии с уставом сотрудники полиции имеют право на ежегодный 15-дневный отпуск (в России сотрудники полиции в зависимости от выслуги и занимаемой должности ежегодно отдыхают от 40 до 64 дней), пенсионное и социальное обеспечение, поощрение по результатам индивидуального рейтинга, бесплатный доступ к услугам общественного транспорта при выполнении служебных обязанностей.

В отличие от России, где к дисциплинарной ответственности сотрудников полиции привлекает непосредственный начальник, в полиции Республики Сальвадор существует Дисциплинарный суд, осуществляющий дисциплинарный процесс, который не зависит от руководства полиции, с возможностью обжалования решения и даже обращения в научно-исследовательский отдел при полицейском ведомстве, занимающийся дисциплинарными взысканиями для доктринального разъяснения спорных вопросов привлечения к дисциплинарной ответственности.

На полицейского Сальвадора Дисциплинарный суд может накладывать следующие виды дисциплинарных взысканий: письменный и устный выговор, арест без сохранения заработной платы на срок до пяти дней, отстранение от должности без сохранения заработной платы сроком от одного до пятнадцати дней, неполное служебное соответствие и увольнение. В России более мягкие дисциплинарные наказания, в частности в качестве материального взыскания (формально не являющегося дисциплинарным взысканием) применяется невыплата премий или надбавок

к должностному окладу или денежному содержанию. В случае временного отстранения сотрудника полиции от должности ему выплачивается денежное довольствие в размере должностного оклада и оклада по специальному званию, а также надбавки к окладу денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) (п. 94 Приказа МВД России «Об утверждении порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» от 31 января 2013 г. № 65).

Заслуживает внимание практика изоляции сотрудника полиции Сальвадора, совершившего серьезный дисциплинарный проступок, на срок до пяти дней в виде дисциплинарного ареста. По российскому законодательству такой меры дисциплинарного взыскания не предусмотрено, более того полицейского нельзя подвергнуть административному аресту. С позиций психологии принудительная изоляция способствует сохранению здорового морально-психологического климата в коллективе, дает нарушителю время для осознания своих ошибок, помогает предотвратить возможное неадекватное поведение. На наш взгляд, для молодых сотрудников полиции пятидневное удержание зарплаты и отстранение от работы является более эффективным средством профилактики нарушения дисциплины, чем зачитывание приказа о дисциплинарном взыскании перед строем.

Правовое регулирование государственной службы в национальной полиции Республики Эквадор. Национальная полиция в Республике Эквадор — это конституционный орган государственной власти. Согласно ч. 16 ст. 147 Конституции Республики Эквадор Президент страны назначает высшее руководство национальной полиции, которое подчиняется ему [1]. Исключительной обязанностью национальной полиции является поддержание правопорядка и обеспечение внутренней защиты.

Особый акцент в Конституции Эквадора делается на необходимость знания сотрудниками национальной полиции и вооруженных сил основных принципов демократии и прав человека, научных основ предупреждения и пресечения преступлений, а также использования методов устрашения и примирения в качестве альтернативы применению силы.

В Эквадоре существуют специальные полицейские суды, где рассматриваются дела о должностных преступлениях.

Если Конституция Эквадора принята в 2008 г., то Закон о сотрудниках полиции действует в стране с 1998 г., что говорит о стабильности условий службы.

В Республике Эквадор на службу в полицию может быть принят только эквадорец по рождению (в России — не только россиянин), однако и

Конституция Эквадора, и Закон о сотрудниках полиции категорически запрещают какую-либо дискриминацию при приеме на службу в правоохранительные органы.

Сотрудники национальной полиции не могут участвовать в политической деятельности, однако они не лишены активного избирательного права.

В Законе о сотрудниках полиции выделены две категории: гражданские служащие и сотрудники национальной полиции. Первые подразделяются еще на два разряда: работники, нанятые по контракту, и работники, служащие по назначению. Классификация сотрудников полиции Эквадора более сложная по сравнению с нашей страной. В полиции Эквадора различают правовой статус должностных лиц, кадетов (выпускники школ полиции), выпускников военных учебных заведений и кандидатов на должность сотрудника полиции (курсанты школ полиции).

Если сотрудник полиции обучался в ведомственных образовательных учреждениях или гражданских отечественных и зарубежных вузах по направлению ведомства, он обязан отслужить в национальной полиции срок, вдвое превышающий обучение. В случае досрочной отставки полицейский должен будет выплатить государству расходы, затраченные на обучение и упущенную выгоду, ожидаемую от его деятельности. Для сравнения: в России сотрудник полиции обязан отработать только пять лет после получения высшего образования в ведомственном образовательном учреждении. В противном случае он возмещает расходы, затраченные на обучение и обмундирование. Предельный возраст службы в полиции Эквадора (как и в России для лиц, занимающих должности высшего начальствующего состава) — 65 лет.

Закон о сотрудниках полиции выделяет четыре режима службы: действительную службу, нахождение в запасе (резерв национальной полиции), временное отстранение от службы для проведения внутреннего расследования на срок до 60 дней (аналог служебной проверки в МВД России), переходный период перед увольнением из полиции (полгода).

Как и в Российской Федерации, сотрудники национальной полиции Эквадора выполняют функции обеспечения охраны общественного порядка и оказания публичных услуг.

Профессиональные, моральные, интеллектуальные, физические и личные качества сотрудника полиции Республики Эквадор в течение календарного года оцениваются в целях ранжирования личного состава, продвижения по службе достойных и увольнения некомпетентных полицейских. В зависимости от набранных баллов сотрудник полиции может получить такие

оценки, как «отлично», «очень хорошо», «хорошо», «требует наблюдения» и «некомпетентный». Сотрудники, признанные по итогам рейтинга некомпетентными или «требующими наблюдения» два года подряд, могут быть уволены со службы. Рейтинг является основанием для карьерного роста, материального и морального стимулирования, обучения, награждения и присвоения очередных званий.

Согласно данным официального сайта полиции Эквадора [3] параметры оценки деятельности следователей полиции складываются из таких показателей, как:

— производительность (60 % рейтинга). Оценка данного показателя формируется в результате анализа электронного журнала деятельности сотрудника, сформированного специалистом в области компьютерной информации. Специалисты оценивают такие параметры, как соблюдение технических, научных и иных нормативов; выполнение плана расследования; арест грубых нарушителей правопорядка; обнаружение украденных вещей и объектов, ограниченных в обороте (оружия, наркотиков и т. п.); спасение потерпевших от преступных деяний; результаты оперативно-разыскной деятельности следователя в виде добытой информации о преступной деятельности; патрулирование, оказание помощи, участие в общественных массовых мероприятиях; подготовка статистических отчетов; участие в проверках и инспекциях по отчетам об уголовных преступлениях; участие в сопровождении уголовного дела после завершения расследования; участие в обучении полицейского персонала.

— посещение по месту службы (оценка формируется совместно с общественностью (20 % рейтинга));

— анализ поведения сотрудника (наличие дисциплинарных взысканий и поощрений, полученных за оцениваемый период службы (20 % рейтинга)).

В российских правоохранительных органах рейтинговая система оценки конкретного сотрудника полиции (за исключением профессорско-преподавательского состава ведомственных вузов) практически отсутствует. Ей подлежат только территориальные подразделения органов внутренних дел в ходе ведомственного контроля. В результате этого критерии оценки подразделения негласно проецируются на сотрудника, ответственного за то или иное направление деятельности.

Сроки выслуги в полиции Эквадора в званиях от лейтенанта до полковника — пять лет, в более высоких званиях — два года. При получении очередного звания полицейский обязан пройти курсы повышения квалификации (в российской полиции обучение сотрудников по дополнительным профессиональным программам осуществляется

по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет). К высшим должностям в полиции Республики Эквадор допускаются только лица, имеющие ученую степень.

Как и в российской полиции, в случае перемещения сотрудника по службе в другую местность ведомство оплачивает ему и членам его семьи транспортные расходы по переезду и перевозке вещей вне зависимости от звания.

Полицейским в Эквадоре предоставляется 30-дневный оплачиваемый отпуск с возможностью получить денежную компенсацию в случае его неиспользования. Кроме того, в случае тяжелой болезни, смерти близких родственников, брака и иных случаях на усмотрения начальства полицейским положен отпуск до восьми дней (в полиции России — до 10 дней). Женщинам, работающим в полиции, предоставляется отпуск по беременности и родам.

Правительство и руководство полиции Эквадора берут на себя обязательства по обеспечению безопасности и социальной защиты сотрудников и работников полиции и членов их семей в виде удовлетворения их потребностей в жилище, получении кредита, а также в сферах здравоохранения, образования, страхования жизни и здоровья и др.

В завершение хотелось бы акцентировать внимание на следующих инновациях в государственной службе полиции Сальвадора и Эквадора:

- привлечение к ответственности за проступки особым Дисциплинарным судом, осуществляющим полноценный дисциплинарный процесс, который не зависит от руководства полиции;

- наличие служебного рейтинга полицейского, основанного на объективных показателях его деятельности, отличного от критериев оценки всего подразделения полиции и непосредственно влияющего на его служебное положение;

- возможность изоляции сотрудника полиции, совершившего серьезный дисциплинарный поступок, что способствует сохранению здорового морально-психологического климата в коллективе, дает время нарушителю для осознания своих ошибок и предотвращает возможности дальнейшего не адекватного поведения.

Список библиографических ссылок

1. Конституция Республики Эквадор. URL: <http://pdba.georgetown.edu>.
2. Мартынова М. Ю. Новая Конституция Эквадора: социализм 21 века // Право и управление. 21 век. 2009. № 2 (11).
3. URL: <http://www.policiaecuador.gob.ec> (дата обращения: 23.06.2017).

© Працко Г. С., Мелихов А. И., Мазуров С. А., 2017