

МАТЕРИАЛЫ
ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ



ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ:

**ОЦЕНКА
КАК ИНСТРУМЕНТ УЧЕТА
ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Настоящий отчет содержит результаты деятельности по проекту «Усиление контрольных механизмов представительных органов за органами внутренних дел» и материалы Парламентских слушаний «Парламентский контроль: Оценка как инструмент учета общественных интересов».

Данная деятельность осуществлялась в рамках проекта ПРООН «Сильная парламентская демократия при активном участии граждан» поддержанного Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству (SDC).

Проектная команда:

Урмат КАЗАКБАЕВ, Тимур ШАЙХУТДИНОВ, Нуридин НУРАКОВ, Анна ЗУБЕНКО, Индира САУТОВА,
Шохсанам АКМАТАЛИЕВА

Выводы и рекомендации в настоящем отчете не обязательно отражают позицию ПРООН и SDC.

МАТЕРИАЛЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ

**ПАРЛАМЕНТСКИЙ
КОНТРОЛЬ:
ОЦЕНКА
КАК ИНСТРУМЕНТ УЧЕТА
ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ**

БИШКЕК, 2020

Введение	5
Приветствие участников парламентских слушаний от председателя Комитета по правопорядку	6
Раздел 1. Оценка исполнения законов и государственных программ	8
Механизмы и процедуры парламентской оценки, и ожидаемое воздействие	10
Содействие гражданского общества в развитии системы оценки исполнения законов	14
Реакция МВД КР на оценку: Разработка нового законодательства и концепции государственной политики в сфере профилактики правонарушений	17
Применение механизмов оценки в отношении государственных программ в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики	20
Раздел 2. Оценка Правительства по вопросам правопорядка	24
Отчет по результатам апробации методологии оценки деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики	26
Пути дальнейшего развития парламентского контроля	46
Инициативы по изменению законодательства в сфере парламентского контроля	48
Раздел 3. Внешняя оценка милиции на местном уровне	50
Отчеты по апробации внешней оценки на местном уровне	52
Результаты апробации методики внешней оценки деятельности органов внутренних дел по городу Бишкеку	53
Результаты апробации методики внешней оценки деятельности территориального органа внутренних дел города Жалал-Абад	64
Приложения	69
Приложение 1. Программа Парламентских слушаний	69
Приложение 2. Список участников Парламентских слушаний	71

АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

АГУПКР – Академия государственного управления при президенте Кыргызской Республики	НПА – нормативные правовые акты
АПКР – Аппарат Правительства Кыргызской Республики	НПО – неправительственная организация
БГК – Бишкекский городской кенеш	НСК – Национальный статистический комитет
ГАМСУМО – Государственное агентство по делам местного самоуправления	ОВД – органы внутренних дел
ГОВД – городское отделение внутренних дел	ОМСУ – органы местного самоуправления
ГСИН – Государственная служба исполнения наказаний	ОО – общественное объединение
ГУВД – главное управление внутренних дел	ОПЦ – общественно-профилактический центр
ЕРПП – Единый реестр преступлений и проступков	ППКР – постановление Правительства Кыргызской Республики
ЖК – Жогорку Кенеш	ПРООН – Программа развития Организации объединенных наций
ИВС – изолятор временного содержания	РОВД – районное отделение внутренних дел
ИДН – инспектор по делам несовершеннолетних	РУВД – районное управление внутренних дел
КР – Кыргызская Республика	СИЗО – следственный изолятор
МВД – Министерство внутренних дел Кыргызской Республики	ТСЖ – товарищество собственников жилья
МиО – мониторинг и оценка	ТУ – местное территориальное управление
МРГ – Межведомственная рабочая группа	УВД – Управление внутренних дел
МСУ – местное самоуправление	УК КР – уголовный кодекс Кыргызской Республики
МТУ – местное территориальное управление	УПМ – участковый пункт милиции
Нацстатком – Национальный статистический комитет Кыргызской Республики	УПСМ – Управление патрульной службы милиции (по ГУВД г. Бишкек)
	УУМ – участковый уполномоченный милиции



Комитет по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции 16 декабря 2019 года провел парламентские слушания, на которых были обсуждены механизмы оценки в рамках функций парламентского контроля.

Ранее Комитет оценил реализацию Закона КР «О профилактике правонарушений» и отдельных норм Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия». Работа была проведена с привлечением членов Рабочей группы по мониторингу и оценке исполнения законодательства в сфере правопорядка, и при содействии ОО «Гражданский союз».

По результатам оценки Комитет поручил пересмотреть Закон КР «О профилактике правонарушений» и разработать Концепцию государственной политики в сфере профилактики правонарушений. Проект Закона «Об основах профилактики правонарушений в Кыргызской Республике» разработан и вынесен на общественное обсуждение.

Для организации систематического парламентского контроля за эффективностью исполнения законодательства, на уровне Жогорку Кенеша 20 ноября 2019 г. принято постановление «Об утверждении Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Апробация этой методики успешно прошла также на базе Комитета по социальным вопросам образованию, науке, культуре и здравоохранению, оценка была проведена по статье 9 Закона КР «О социальных пособиях».

Параллельно с этим Комитет по правопорядку, при поддержке рабочей группы и Гражданского союза, приступил к разработке и апробации методики оценки деятельности Правительства по обеспечению правопорядка и общественной безопасности. Были проведены оценочные мероприятия, которые позволили определить эффективность исполнительных органов власти, в первую очередь МВД, по заранее установленным критериям.

На заседании Комитета по правопорядку 29 октября 2019 года были рассмотрены итоги апробации, и было рекомендовано использовать разработанную методику в дальнейшей работе.

Учитывая многосоставной характер работы милиции и ее прямое влияние на жизнь людей и сообществ, оценка была распространена также на местный уровень. В рамках проекта, поддержанного ПРООН, Гражданский союз осуществил совместную работу с местными кенешами – в городах Жалал-Абаде и Бишкеке. Ее итогом стали выявленные проблемы с точки зрения основных сторон: жителей, представителей ОМСУ, сотрудников ОВД, гражданского общества, которые были переданы мэрии и местным кенешам.

На Парламентских слушаниях на тему «Парламентский контроль: Оценка как инструмент учета общественных интересов» были обсуждены предварительные результаты внедрения оценочных функций в работе Жогорку Кенеша, равно как и пилотирование новых подходов на местном уровне.



НАТАЛЬЯ НИКИТЕНКО

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ЖК КР
ПО ПРАВОПОРЯДКУ, БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ
И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

ПРИВЕТСТВИЕ УЧАСТНИКОВ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ

Уважаемые участники Парламентских слушаний!

От имени Комитета Жогорку Кенеша по правопорядку, преступностью и противодействию коррупции, позвольте поприветствовать вас всех и выразить благодарность за участие.

Сегодня поднимается важная тема. И депутаты Жогорку Кенеша, и, я уверена, все общество заинтересованно в становлении полноценного института парламентского контроля, который позволит высшему представительному органу власти эффективно отслеживать исполнение законов, других решений Жогорку Кенеша, и определять эффективность Правительства и всех подотчетных государственных органов, реализовывать другие направления парламентского контроля.

Этого ждет от нас народ. И я могу констатировать, что мы подошли к тому моменту, когда в стране постепенно появляется постоянно действующая система осуществления парламентского контроля. Она будет опираться на мнение граждан и в ней будут использоваться самые современные механизмы контроля, мониторинга и оценки. Полагаю, IV созыв Жогорку Кенеша останется в истории благодаря хорошей правовой и методической базе. Это должно получить дальнейшее развитие и укрепление в следующем созыве.

Приняв в 2010 году новую Конституцию Кыргызской Республики и заложив основы для парламентской формы правления, наша страна сделала решительный шаг в сторону демократизации и появления такой системы, благодаря которой граждане посредством своих представителей реализуют право на участие в государственных делах.

Мы добились значительных подвижек в проведении свободных выборов, в развитии законотворческого процесса. Постепенно внедряются новые формы взаимодействия с общественностью на уровне как парламента в целом, так и отдельных комитетов.

Долгое время слабым звеном оставалась реализация контрольных функций.

Парламент признал наличие пробелов. В Стратегии Жогорку Кенеша на период до 2021 года в качестве одного из приоритетов заявлено внедрение механизмов контроля за деятельностью подотчетных государственных органов, таких как правительство, Счетная палата, Омбудсмен, а также за исполнением законов и других решений Жогорку Кенеша.

Комитет по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции выступил одним из инициаторов внедрения оценочных механизмов в своей работе.

В этом году, вместе с партнерами из гражданского общества, мы смогли провести оценку исполнения Закона КР «О профилактике правонарушений» и отдельных норм Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия».

Результаты показали, что деятельность правительства по профилактике правонарушений и предотвращению семейного насилия не носит системного характера. Выявлены недостатки, даны поручения Правительству, МВД, другим ведомствам.

Это стало сигналом исполнительной власти о необходимости пересмотра практик своей работы, а также положило начало пересмотру законодательства, принятие национальной программы и концепции профилактики.

Вместе с созданной для проведения оценки и мониторинга рабочей группой, мы продолжили работу. Так, проработаны методики оценки отчета Премьер-министра в части обеспечения правопорядка. Определены критерии, благодаря которым рассмотрение отчета будет более взвешиваемым и точечным. В основе будут вопросы доверия и изменения ситуации с безопасностью, а не статистика!

Также мы не первый раз запрашивали у гражданского общества альтернативные доклады о положении дел в милиции. Они рассматривались нами в рамках обсуждения предыдущих отчетов премьер-министров.

Все это делается для того, что депутаты не были ограничены официальной, подчас искаженной информацией.

Апробация оценки законов на базе нашего комитета, а также Комитета по социальным вопросам позволила выработать единые механизмы оценки.

По инициативе депутатов Аалы Карашева, вице-спикеров Мирлана Бакирова и Аиды Касымалиевой, Канатбека Керезбекова, Гулкан Молдобековой, Мыктыбека Абдылдаева, Айнуру Алтыбаевой, Альфии Самигуллиной, Мирлана Жеенчороева и других 20 ноября принято постановление «Об утверждении Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Проработан алгоритм того, как оценивать исполнение законов и программ, начиная с определения индикаторов, заканчивая непосредственным изучением ситуации. Механизмы изучения мнения провоприменителей, представителей гражданского общества, а также непосредственно граждан, которые получают или должны получать пользу от принятия того или иного государственного документа. Во главе угла оценки, таким образом, становятся права и интересы наших граждан, и именно их отношение должно стать определяющим при выяснении того, работает закон или программа, или нет. Достигает ли документ поставленные цели или нет?

Еще одним вопросом должно стать совершенствование нормативной правовой базы, которая усилит возможности парламента эффективно реализовывать контрольные функции. Сегодня мы также будем говорить об этом.

Уважаемые коллеги! В парламенте, у многих из нас созрела политическая воля на усиление функций парламентского контроля по всем направлениям. Мы заинтересованы в участии в этих процессах стороны гражданского, экспертного и медиа сообществ.

Также выражаю благодарность нашим партнерам – Гражданскому союзу «За реформы и результат» и ПРООН, которые на протяжении последнего времени оказывают помощь комитету и ряду депутатов в продвижении механизмов оценки законов.

Призываю вас к открытости!

РАЗДЕЛ 1

ОЦЕНКА ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ



Комитет по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции, совместно с Гражданским союзом в 2019 году провел апробацию оценки исполнения Закона КР «О профилактике правонарушений» и «Об охране и защите от семейного насилия».

Подробнее с результатами оценки этих законов можно ознакомиться в Справке о результатах оценки исполнения законов по адресу: www.reforma.kg/analytics

Параллельно с этим Комитет по социальным вопросам, при поддержке Ассоциации НКО по продвижению прав и интересов детей в КР провел оценку отдельных норм Закона КР «О государственных пособиях».

По результатам апробации группы депутатов, среди которых Аалы Карашев, Наталья Никитенко, Аида Касымалиева, Альфия Самигуллина и другие, инициировала разработку единой методики оценки исполнения законов и государственных программ. С привлечением экспертов данный документ был разработан.

20 ноября 2019 года Жогорку Кенеш принял постановление «Об утверждении Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Этим решением оценка приобрела устойчивый характер, позволив распространить ее на другие общественно важные нормативные правовые акты.

ААЛЫ КАРАШЕВ

ДЕПУТАТ ЖОГОРКУ КЕНЕША

МЕХАНИЗМЫ И ПРОЦЕДУРЫ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОЦЕНКИ, И ОЖИДАЕМОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ



Уважаемые депутаты!

Уважаемые участники парламентских слушаний!

Когда мы говорим об административной реформе, о результативности и эффективности государственного управления, неизбежно затрагивается тема оценки.

Казалось бы, оценка – очевидный компонент менеджмента, и вполне понятно, что она должна делаться. Возникает лишь вопрос, как мы делали её раньше, и какой она должна быть?

И почему, если оценка всегда бралась на вооружение при контроле, то позитивные изменения, которые происходят в обществе, не так велики, как бы нам этого хотелось? Не соответствуют требованиям общества, простых граждан.

Часто приходится слышать нарекания населения о том, что законы «не работают» должным образом, что никто не озабочен реальными изменениями в государственном управлении и обществе, что не ведётся контроль исполнения решений.

Так в чём гарантия оценки в направлении улучшения ситуации?

Оценка – один из элементов парламентского контроля.

Ранее мы вообще смешивали понятия парламентского контроля и парламентской оценки, подразумевая, что если контроль ведётся, то это и есть оценка. Но практика показывает, что это не одно и то же.

Наиболее часто на практике контрольные функции парламента осуществлялись путём заслушивания ежегодной информации Премьер-министра, членов Правительства и руководителей административных ведомств о проводимой работе, отчёты об исполнении бюджета и другим вопросам.

Для сверки мы запрашивали информацию в Правительстве, Национальном статистическом комитете.

К сожалению, несмотря на постоянную работу депутатов, следует признать, что зачастую парламентский контроль осуществлялся сугубо административный, ограничивался обсуждением выполнения индикаторов, контрольных цифр, пунктов программ и статей законов.

При этом не всегда выявлялось, что же меняется в стране, отрасли, в обществе, благодаря реализации законов и исполнения программ.

А ведь может быть и такое, что пункты программ выполняются, а изменения в обществе минимальны.

И здесь мы вновь возвращаемся к необходимости и даже неизбежности внедрения оценки.

В мире всё чаще используются виды контроля, основанные на оценке. Такие методы контроля показывают не формальное выполнение решений, а выявляют позитивные либо негативные изменения, происходящие вследствие действия программ и законов.

Современный мир давно перешел к использованию механизмов оценки, которые дополняют традиционные контрольные механизмы.

Учитывая возрастающее значение оценки, 19 декабря 2014 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию "Укрепление потенциала оценки программ развития на страновом уровне". Резолюция официально признала 2015 год международным годом оценки.

Что позволяют выявить оценка?

Она выявляет суть происходящих изменений, к которым приводит принятие программ и законов.

Задача – не наказывать исполнителей за плохую работу, а выявить характер воздействия законов и программ на общество, направить деятельность госорганов в правильное русло.

В результате оценка для государственных органов, сопровождаемая неизбежностью наказаний, не вызывала у них особого энтузиазма. Зачем её было делать, если в результате выявятся корневые проблемы, за которые обязательно накажут?! Зачем выявлять собственные недостатки? В итоге госорганы скрывали упущения и разрывы в достижении целей при реализации программ, парламент превращался в контролёра, а министерства и ведомства – в контролируемые органы.

А ведь достоверная оценка возможна при взаимном стремлении госорганов и контролируемых органов к выявлению первопричин в сбое реализации законов и государственных программ. Она должна показать путь исправления изменений. Здесь должно быть сотрудничество. Должен вестись поиск причин сбоев, а не поиск виновных.

Значит, нужно менять подходы.

Для продвижения практики оценки в её прогрессивном и современном звучании депутатами Жогорку Кенеша совместно с экспертами был разработан пакет документов по оценке законов и государственных программ.

Концепция утверждена Жогорку Кенеша, который принял постановление от 20 ноября 2019 года № 3362-VI «Об утверждении Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Концепция определяет направления внедрения оценочных функций в деятельности Жогорку Кенеша.

Основная ответственность за оценку законов закрепляется за соответствующими комитетами парламента. Создается рабочая группа из числа депутатов, сотрудников аппарата, представителей гражданского общества и экспертов. Они разрабатывают техническое задание на оценку закона или смежных законов.

Далее предлагаются два варианта проведения оценки. Либо её делает рабочая группа при профильном комитете, либо нанимаются профессиональные оценщики. Это решает профильный комитет.

В случае выбора варианта привлечения оценщиков, проводится тендер, который эту работу выполнит по заказу Жогорку Кенеша.

Оценка государственных программ будет строиться по схожей схеме. Задачей оценки программ – будет ответить на вопрос – что получили наши определенные группы наших избирателей от реализации государственной программы.

Проводимая оценка будет направлена на выявление степени воздействия законов и программ

на развитие отраслей, достижение целевых показателей, определять позитивность или негативность воздействия принимаемых решений на общество.

Оценка будет проводиться в два этапа. Первый этап выявит проблемы, даст рекомендации как их решать. Госоргану будет дан шанс исправить ситуацию. И лишь по прошествии отведённого срока будет проведена повторная оценка по исполнению рекомендаций. Только в этом случае, если рекомендации не будут выполнены, а цели не достигнуты, предлагается принимать меры административного воздействия.

Оценка – совместная работа депутатов и органов исполнительной власти. В её продвигаемом виде она будет способствовать реальному изменению ситуаций, а министерства и административные ведомства будут также мотивированы в том, чтобы оценка была достоверной.

Предварительно методика оценки прошла апробацию.

На уровне двух комитетов - Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции и Комитета по социальным вопросам, образованию, науке и культуре была проведена оценка исполнения отдельных норм трёх законов.

Комитет по правопорядку изучил эффективность Закона КР «О профилактике правонарушений» и Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия», а Комитет по социальным вопросам – статья 9 Закона КР «О государственных пособиях».

С принятием Концепции оценки начинается новый этап парламентского контроля, который имеет все шансы стать более результативным, направленным на реальные запросы населения.

Теперь от нас требуются активные действия по использованию методики оценки на практике. Предлагается ещё более усилить роль оценки и чётко обозначить её в законах.

Группой депутатов совместно с экспертным сообществом, общественностью разрабатывается новый закон о парламентском контроле, где процедуры оценки будут отражены отдельно.

Действующий Закон Кыргызской Республики «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» был принят в 2004 году, после чего на всенародных референдумах дважды менялась редакция Конституции Кыргызской Республики.

Кыргызская Республика на основании референдума 2010 года была признана парламентской республикой, но названный Закон практически не менял своего содержания. Незначительные изменения в него вводились лишь 31 июля 2007 года и 13 июля 2012 года. Нововведения носили редакционный характер и мало изменяли подходы и суть парламентского контроля.

Следует отметить, что Закон «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» более полно излагает порядок парламентского контроля, по причине чего, депутаты Жогорку Кенеша чаще пользуются этим законом, а не Законом «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

В Законе не определены конкретно субъекты и объекты контроля, принципы и виды парламентского контроля. Возникает вопрос, касающийся действенности данного Закона, его эффективности и результативности.

Разрабатываемый проект Закона содержит стройную структуру, в нём отображены прин-

ципы, виды парламентского контроля, порядок планирования контроля.

Во исполнение Стратегии развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2021 года в проекте Закона нашли отражение такие форматы парламентского контроля как мониторинг и оценка воплощения в жизнь законов, решений Жогорку Кенеша, вопросы воздействия на общество реализации государственных программ.

Данные инновации хорошо согласуются с установленным Конституцией правом парламента осуществления контрольной деятельности и прогрессивной практикой зарубежных парламентов по обогащению инструментария контроля такими методами и процедурами как оценка.

Проект Закона будет способствовать большей эффективности, конкретности и общественной полезности исполнения контрольных функций, сосредотачиваясь на наиболее актуальных проблемах страны и общества.

Таким образом, сегодня предпринимаются действия, вносятся инициативы для того, чтобы оценка нашла достойное закрепление уже в законах.

Внедрение оценки – тот путь, который настраивает на конструктивное законотворчество. Она показывает, какие законы «работают», нужны обществу, а какие действуют «вхолостую».

Оценка поможет укрепить доверие населения к парламенту, который должен оправдать мандат, полученный на выборах от граждан.

С проводимой работой, видение, процедуры, механизмы становятся простыми и понятными и, я верю, в будущем принесут хорошие результаты.

ТИМУР ШАЙХУТДИНОВ

СОПРЕДСЕДАТЕЛЬ
ГРАЖДАНСКОГО СОЮЗА

СОДЕЙСТВИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ

Наша организация – Гражданский союз, не первый год работает в сфере продвижения реформы органов внутренних дел и других инициатив, направленных на переориентирование правоохранительного блока на нужды и права человека в Кыргызской Республики.

Долгое время мы сталкивались с нежеланием системы меняться. Реформа в не имитационном виде не может идти изнутри. Но может подстегиваться извне системы. Кто как не парламентарии имеют мандат на запуск системных преобразований? Механизмы мониторинга и оценки, как новая форма парламентского контроля, могут превратиться в серьезный инструмент воздействия на исполнительную власть в целях запуска реформ.

Развитие контрольных функций парламента является одной из первоочередных целей как непосредственно в рамках усиления института парламентаризма, так и всего государственного управления. Слабость этой функций приводит к отрыву управленческих решений от общественных запросов, так как именно парламент обладает мандатом от избирателей и, следовательно, должен выполнять роль выразителей общественных интересов.

Конституция помимо законотворчества наделяет Жогорку Кенеш функцией контроля (п. 1 ст. 70

Конституции КР). Это направление раскрыто в Законе КР «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и частично в Законе КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики». В тоже время контрольные функции все эти годы сталкивались с серьезными вызовами, которые мешали их полноценной и масштабной реализации.

Во-первых, старая парадигма контроля ставит приоритет на формальных показателях исполнения норм и планов, в то время как достижение результатов зачастую оказывается вторичным вопросом, либо вовсе не берется в расчет. Как следствие, аппарат Жогорку Кенеша завален различными бюрократическими отчетами исполнительной власти, заявляющими о достижениях. А изменения происходят слабо и обществом, как правило, не замечаются. Традиционный контроль ведет к формализму и желанию должностных лиц утаить, приукрасить положение дел. В результате парламентарии не владеют всей полнотой информации, а общественное недовольство растет. Во-вторых, до последнего времени отсутствовала серьезная методологическая база того, каким образом осуществлять контрольные функции. По этой причине, например, анализ действия законов иногда проводился, но каждый раз использовалась разная методика. На том этапе все зависело от интереса

отдельных депутатов и наличия поддержки со стороны международных организаций и вовлечения экспертов. Ни о какой постоянно действующей системе речь не шла.

Ситуация начала меняться с признанием проблемы в Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2021 года, принятой 6 октября 2016 года. Там же был заложен отдельный приоритет «Контрольная деятельность», включающий четыре задачи, в том числе связанные с внедрением детализированной методики исполнения законов и решений Жогорку Кенеша, и процедур планирования контрольных функций. Немногим ранее были приняты поправки в ряд законов, благодаря которым внедрены понятия мониторинга и оценки. Параллельно с этим среди депутатского корпуса нарастало понимание необходимости методологического уточнения оценки как формы парламентского контроля. Здесь необходимо выделить таких народных избранников как председатель Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции Наталью Никитенко, члена Комитета по конституционному законодательству и государственному устройству Аалы Карашева, вице-спикера Аиду Касымалиеву и других.

В 2019 году по запросу Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции Гражданский союз оказал поддержку в проведении оценки исполнения Закона КР «О профилактике правонарушений» и отдельных норм Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия». Для этих целей была сформирована рабочая группа, которую возглавила председатель Комитета Наталья Никитенко, включены депутат Мирлана Жеенчороева, представители аппарата Жогорку Кенеша и гражданского общества. Разработана методика оценки этих законов, инструменты, которые позволили изучить исполнение норм закона и оказываемый эффект с различных перспектив. Использованы такие инструменты как фокус-группы, индивидуальные глубинные интервью, анализ официальной информации и различных тематических публикаций. По итогам Комитету были представлены результаты, отраженные в справке, даны рекомендации.

Выводы и предложения были связаны как с применением, совершенствованием подходов и институтов, вовлеченных в профилактику, так и с содержанием самих законов. Здесь хотелось бы остановиться на некоторых из выводов оценки исполнения Закона КР «О профилактике правонарушений»:

- наблюдается эпизодическое участие ОМСУ и гражданского общества в профилактике правонарушений «от случая к случаю»;
- Координационные совещания правоохранительных органов, которые в законе представлены в качестве основного механизма взаимодействия субъектов профилактики, в реальности представлены силовым блоком;
- на деле органы внутренних дел является ключевым актором, который вырабатывает и реализует профилактические меры как на национальном, так и на местном уровнях. Отсутствие систематического участия других субъектов профилактики приводит к карательному уклону превентивной деятельности и не позволяет достигать заявленных результатов;
- ОПЦ - самый распространенный институт на низовом уровне, эффективны порядка 30%. Требуется наращивание потенциала членов и финансовое обеспечение за счет средств местного бюджета;
- выделение средств на нужды профилактики из местных бюджетов стали более распространенным явлением, однако это ограничивается дотационным характером большинства ОМСУ и правовыми коллизиями;
- наблюдаются ограничения в деятельности участковых уполномоченных милиции, связанные с низким потенциалом, высоким уровнем текучести кадров и чрезмерной загруженностью этой категории сотрудников различными задачами;
- отсутствие диалоговой площадки по координации усилий в сфере профилактики на национальном уровне не позволяют в полной мере объединить усилия всех сторон для поиска и координации мер профилактики. Также пробелом является отсутствие национальной программы и концепции по вопросам профилактики;

- за последнее время наблюдается большая открытость должностных лиц таких структур как МВД и ГАМСУМО для взаимодействия с гражданским обществом в вопросах профилактики. В тоже время такое взаимодействие строится в рамках текущих проектов и ограничено по времени и заинтересованностью должностных лиц;
- профильный закон содержит большое число отсылочных норм и нет понятийного аппарата, закон устарел.

Опираясь на результаты оценки, Комитет поручил правительству представить новый проект закона «О профилактике правонарушений», принять концепцию и государственную программу в этой сфере. Прошло семь месяцев с момента завершения оценки. Можно говорить о том, что она подтолкнула органы исполнительной власти, прежде всего, МВД к изменению подходов при выработке концептуальных решений. Уже подготовлен проект нового закона «Об основах профилактики правонарушений», разработана предварительная версия концепции по профилактике преступности, ведется подготовительная работа по созданию национального совета по профилактике правонарушений. Активизировано вовлечение представителей гражданского общества в процессы нормотворчества. Например, мы неоднократно собирались для обсуждения законодательных инициатив в рамках содействия исполнению решения Комитета. В состав межведомственных рабочих групп по разработке законопроекта, национальной программы и концепции, помимо всех министерств и депутата ЖК, вошли и НПО.

Оценка действия закона не завершилась, она вышла на стадию отслеживания решения Комитета. Рабочая группа Комитета анализирует исполнение поручения комитета правительством. Предварительные результаты были представлены депутатам 29 октября 2019 года. По итогам Комитет уточнил поручения Правительству, а также определил крайние сроки разработки законопроекта и программных документов.

Результаты оценки позволят депутатам оценить, насколько их решение повлияло на практиков

и, возможно, в будущем позволит адресно определить меру персональной ответственности за неисполнение поручений. Таким образом, реализуется полный цикл оценки законов, когда парламент не просто отмечает недостатки, но и дает четкие направления как их исправить, и отслеживает за тем, чтобы выявленные проблемы решались.

В долгосрочной перспективе, идеальным будет установить модель внесения поправок в законы, при котором изменения будут проводиться по результатам оценки, а не по чьей-либо прихоти. Важно отметить, что схожая с нашей работой осуществлялась на базе Комитета по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению. Была проведена оценка исполнения статьи 9 Закона КР «О социальных пособиях». Ассоциация защиты прав и интересов детей оказала поддержку этому процессу. Также достигнуты впечатляющие результаты.

Помимо воздействия на сами оцениваемые законы, апробация в двух комитетах завершилась утверждением методики на уровне Комитета по социальным вопросам, и рекомендацией Комитета по правопорядку всей палате принять единую методику. Ряд депутатов, прежде всего, Аалы Карашев, Наталья Никитенко, Аида Касымалиева, Альфия Самигулина, инициировали разработку единой методики оценки исполнения законов и результативности государственных программ. Эксперты оказали содействие этому процессу, здесь необходимо отметить участие таких независимых специалистов как Татьяна Третьякова, Нуридин Нураков, Наталья Шипп, Тимур Шайхутдинов и других. С утверждением 20 ноября 2019 года Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля установлена институциональная основа применения этих подходов в отношении других общественно важных законов и государственных программ.

Безусловно, это должно сказаться на государственном управлении и на эффективности принимаемых законов и программных документов.



БАКЫТ ДУБАНАЕВ

НАЧАЛЬНИК УПРАВЛЕНИЯ ЦИФРОВОЙ СВЯЗИ
ГУВД Г. БИШКЕК,
ПОЛКОВНИК МИЛИЦИИ, К.Ю.Н.

РЕАКЦИЯ МВД КР НА ОЦЕНКУ:

РАЗРАБОТКА НОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В Решении Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (далее – ЖК КР) по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции по проведению мониторинга и оценки исполнения законодательства в сфере правопорядка и борьбе с преступностью от 25 июня 2019 года было отмечено:

- Законодательство КР в сфере правопорядка и борьбе с преступностью и существующая правоприменительная практика правоохранительных органов, делает акцент не на профилактическую работу, а на борьбу с последствиями совершенных преступлений и мерами реагирования на них;
- Для эффективного осуществления государственной политики в сфере профилактики правонарушений имеется необходимость более четкого законодательного регулирования механизмов осуществления профилактической работы;

- Принятие специального закона о профилактике в 2005 году не решило всех проблем, возникающих в процессе его исполнения. В этой связи, необходимо пересмотреть законодательство КР в сфере профилактики правонарушений.

Комитет ЖК КР по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции направил Решение комитета в Правительство Кыргызской Республики.

В соответствии с резолюцией Вице-премьер министра Ж.П. Разакова (№23-28812 от 02.07.2019 г.) Министерству внутренних дел КР поручено:

- принять меры по координации действий органов исполнительной власти по исполнению пунктов 2 и 6 решения Комитета;
- ежемесячно к 15 числу направлять в АП КР информацию о реализации пунктов 2,3,4 и 6.

Информация о проделанной работе:

По пункту 2 Решения Комитета

- Распоряжением МВД КР от 20.09.2019 г. №849-р сотрудники МВД КР делегированы для участия в национальной диалоговой площадке по профилактике правонарушений
- Распоряжением МВД КР от 16.09.2019 г. №876-р создана межведомственная рабочая группа для разработки Единой концепции государственной политики в сфере профилактики правонарушений и Комплексной государственной программы по профилактике правонарушений (Руководитель МРГ – Заместитель министра ВД КР Орозалиев А.К.; один из заместителей МРГ – сопредседатель Гражданского союза «За реформы и результаты» – Шайхутдинов Т.Ф.);
- Ранее, распоряжением МВД КР от 25 июня 2019 года №554-р была создана межведомственная рабочая группа по приведению в соответствие с кодексами КР, Закона КР «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике».

Необходимо отметить, что распоряжение МВД КР о создании МРГ по приведению в соответствие Закона КР «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике» вышел в тот же день, когда 25 июня 2019 г. Комитет ЖК КР по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции принял Решение по проведению мониторинга и оценки исполнения законодательства в сфере правопорядка и борьбе с преступностью.

Указанное распоряжение МВД КР принято в целях реализации п. 19 Плана мероприятий на 2019 год по приведению действующих законодательных актов в соответствие с новыми кодексами КР, принятыми в рамках проводимой судебно-правовой реформы, утвержденного распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 22 апреля 2019 года №210.

Малая рабочая группа по доработке и приведению в соответствие с кодексами КР, Закона КР «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике», состоящая из представителей Совета по судебной реформе КР, представителей МВД КР, представителей гражданского общества (Гражданский союз «За реформы и результат»,

Фонда «За международную толерантность», ОО «Антикоррупционная комиссия «За законность и правосудие») представителей международных организаций (Управление ООН по наркотикам и преступности, Независимая международная организация «Saferworld»), представителей экспертного сообщества (ученые и эксперты Академии управления при Президенте КР, Академии МВД КР) представители Общественного совета МВД КР на первом общем заседании приняла решение о разработке новой редакции закона «Об основах профилактики правонарушений в Кыргызской Республике».

С 20 по 21 сентября 2019 года прошла «Экспертная встреча по обсуждению проекта закона «Об основах профилактики правонарушений в Кыргызской Республике», на которой разработана новая редакция проекта закона, достигнута договоренность об основных направлениях разработки Концепции государственной политики и Государственной программы в сфере профилактики правонарушений

30 октября 2019 года состоялась Встреча межведомственной рабочей группы по обсуждению проекта нового Закона «Об основах профилак-

тики правонарушений в Кыргызской Республике», во время которой, обсуждена и доработана новая редакция закона.

5 декабря 2019 года проведено Заседание межведомственной рабочей группы по обсуждению проекта Концепции государственной политики в сфере профилактики правонарушений на 2020-2030 годы;

МВД КР подготовило и разослало в министерства и ведомства КР письма с просьбой предоставить свои предложения к разрабатываемому проекту Государственной программы по профилактике правонарушений на 2020-2023 гг. Таким образом Государственная программа по профилактике правонарушений на 2020-2023 годы находится на стадии разработки.

Таким образом, МВД КР должным образом отреагировало на парламентскую оценку: «Разработка нового законодательства и концепции государственной политики в сфере профилактики правонарушений», проводит работу по разработке нового Закона, концепции и государственной программы в сфере профилактики правонарушений.

ТАТЬЯНА ТРЕТЬЯКОВА

КОординатор национальной сети
мониторинга и оценки Кыргызстана

ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ОЦЕНКИ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В ЖК КР

Хорошо известно, что современное общество Кыргызстана динамично развивается, появляются все новые формы общественного участия, различные виды гражданской и хозяйственной активности. Принятие управленческих решений в таком обществе требует опоры на данные, учитывающие многочисленные и разнообразные факторы при принятии решений.

Применение устоявшихся форм парламентского контроля, не в полной мере обеспечивает комплексный подход к пониманию воздействия на общество принятых законов и реализации государственных программ. Традиционная практика реализации контрольных функций дает возможность получить лишь формальные результаты, которые не всегда могут обеспечить реальную картину происходящих изменений.

Реализация государственных программ, даже при условии их полного выполнения, не всегда приводит к ожидаемым положительным социальным переменам, а выявление причин этого затруднено в условиях применения традиционных видов контроля. Не всегда ясно, являются

ли социально-экономические результаты следствием действия государственных программ или же они вызваны иными внешними и внутренними факторами.

Требуется освоение современных форм определения результативности деятельности парламента и исполнительной власти, таких как проведение оценки результатов реализации государственных программ. Такая оценка будет основана на изучении достигаемых общественно значимых результатов и показателей, а не на контроле за реализацией государственных программ. Оценка будет служить для обеспечения того, чтобы политика, объявленная правительством и санкционированная парламентом, действительно выполнялась и достигала заявленных целей. Оценка становится необходимой, когда в системе общественного устройства страны требуется учитывать интересы граждан, которые из пассивных потребителей стали заинтересованными участниками реализации различных государственных политик, стратегий и программ.

Основным предназначением оценки в парламенте является:

- Повышение эффективности реализации программ действительно ли программа достигла поставленных целей?
- Оценка для улучшения подотчетности: куда идут государственные расходы? Ведут ли эти расходы к изменениям? Соответствуют ли финансовые затраты результатам?
- Оценка для улучшения взаимодействия с гражданами. Улучшение практики учета обратной связи от заинтересованных сторон и граждан.
- Оценка для понимания улучшения жизни групп населения – дает возможность получить представления об изменении жизни различных групп населения, основанные на мнении населения, а не на общих показателях.

Под оценкой программ понимается проведение комплекса аналитических мероприятий, которые проводятся в процессе или по окончании реализации программы чтобы обеспечить лицам, которым нужно принять какие-либо решения, информацией, для принятия этих решений.

Оценку проводит профессиональная команда, а участвует население (группы населения, для которых были предусмотрены меры программы) и исполнители программы.

Принципы выбора приоритетных программ оценки

Конечно, Жогорку Кенеш не может оценивать все программы Правительства. Но предполагается, что ежегодно будет оцениваться одна или две программы, которые вызывают высокий общественный интерес к программе, являются приоритетными для контроля профильного комитета, охватывают большое количество населения, несут серьезные финансовые затраты. Или, возможно являются пилотной программой, которая будет в дальнейшем тиражироваться.

Последовательность оценки программ предполагает:

Проведение обсуждения в профильных комитетах, и выбор программы. После чего создается рабочая группа, в которую могут быть включены различные заинтересованные стороны – представители профильных комитетов, представители отделов ЖК, эксперты в соответствующей области, представители гражданского общества, представители Правительства.

Рабочая группа обсуждает и формулирует техническое задание для проведения оценки. Отделы профильных комитетов Жогорку Кенеша проводят конкурс и нанимают экспертов, в соответствии с требованиями Технического задания.

Нанятые эксперты разрабатывают методологию оценки, согласуют с Рабочей группой и выполняют оценку с привлечением групп интересов и общественности. По окончании, они обсуждают на рабочей группе результаты и рекомендации. Рабочая группа в свою очередь организует доклад на рабочем заседании комитета. Если по результатам оценки программ требуется дополнения и изменения, то обсуждение выносится на палату ЖК, и рекомендации передаются в аппарат Правительства Кыргызской Республики. Результаты реализации рекомендаций должны быть доложены в Ежегодном Отчете Премьер-Министра перед ЖК КР, либо в рабочем порядке на заседании соответствующих профильных комитетов.

При использовании технологий оценки следует обратить особое внимание, чтобы она не превратилась в карательный инструмент. В связи с тем, что Кыргызстане продолжает сохраняться логика жесткого иерархического управления и присущего ей контроля, по результатам которого наказывают исполнителей. У оценки другая управленческая логика! Постепенно должна быть внедрена логика демократического управления и ответственность за результат. Оценка не

указывает на исполнителя – задача оценки выявить причины почему реализация программы недостаточно успешна. А это может быть комплекс причин, где возможно основой являются разнообразные причины. Вот они и должны быть выявлены в ходе оценки. Применить прямое наказание – найти «стрелочника» не приведет к задуманным результатам.

Чтобы исключить это необходимо комплексное внедрение оценки. Должны быть разработаны внутренние процедуры для работы ЖК с использованием оценки. Должна быть проведена подготовка на индивидуальном уровне - подготовка кадров – специалистов аппарата парламента. Депутаты должны точно понимать, что может дать оценка и использовать её для доказательств других возможностей повышения уровня жизни людей.

Однако, помимо этого, необходимы компетентные профессиональные организаций по МиО в стране и независимые эксперты. Кыргызстан в этом направлении является одной из немногих стран, где устойчиво работает профессиональная организация и началась работа с международным сообществом и запланирована по подготовке специалистов в АГУПКР.

Профессиональная среда должна поддерживаться разнообразными учебными и научными заведениями и обучающими программами в области МиО, проведением соответствующих мероприятий – конференций, семинаров, симпозиумов.

С переходом на такую модель парламентского контроля укрепится связь между Жогорку Кенешем и обществом, поскольку в такой форме парламентского контроля - через оценку будут учитываться общественные интересы.



РАЗДЕЛ 2

ОЦЕНКА ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСАМ ПРАВОПОРЯДКА



Рабочая группа Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции приступила к разработке проекта методики и критериев оценки отчета Премьер-министра о работе Правительства в части обеспечения правопорядка и общественной безопасности. 29 октября 2019 года на заседании Комитета были рассмотрены предложенные инструменты и итоги апробации. Комитет рекомендовал использовать методики оценки.

На Парламентских слушаниях итоги апробации представил юрист Гражданского союза – член рабочей группы Комитета Нуридин Нураков.

ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АПРОБАЦИИ МЕТОДОЛОГИИ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рабочая группа по мониторингу и оценке исполнения законодательства Кыргызской Республики в сфере правопорядка и борьбе с преступностью при Комитете по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и общественное объединение «Гражданский союз».

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий отчет подготовлен Рабочей группой по мониторингу и оценке исполнения законодательства в сфере правопорядка и борьбе с преступностью, образованной решением Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции от 5 марта 2019 года.

В анализе использован проект Методологии (критерии и показатели) оценки эффективности деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики (далее – Методология). Решением от 5 марта 2019 года Комитет по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции (далее – Комитет) поручил Рабочей группе разработать соответствующую методику оценки работы Правительства Кыргызской Республики в сфере правопорядка, на примере Министерства внутренних дел Кыргызской Республики (далее – МВД). Методология была апробирована, и результаты апробации представлены в настоящем отчете.

Общественное объединение «Гражданский союз», в рамках проекта «Усиление контрольных механизмов представительных органов за органами внутренних дел», поддержанного ПРООН в рамках проекта «Сильная парламентская демократия при активном участии граждан»,

финансируемого Швейцарским управлением по развитию и сотрудничеству (SDC), оказало экспертное содействие в разработке проекта Методологии и проведении апробации.

Основными задачами проведенного анализа являются:

- Апробация разработанной Методологии, включающих соответствующие критерии и показатели оценки МВД для дальнейшего использования в работе Комитета;
- Исследование нормативно-правовых основ организации и функционирования института оценки в работе Жогорку Кенеша Кыргызской Республике;
- Выработка предложений по совершенствованию законодательства, в том числе и рекомендаций по усилению парламентского контроля в сфере правопорядка и предупреждению преступности.

В работе проведен анализ национальной нормативно-правовой базы, регламентирующей особенности вопросов внешней оценки МВД, определены основные проблемы реализации законодательства в этой сфере и даются рекомендации по совершенствованию практики Комитета.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Комплексная оценка ОВД

Большие ожидания возлагались на Постановление Правительства КР о комплексной оценке ОВД, принятой в 2015 году. Главная заключалась в отходе от традиционной системы оценки деятельности ОВД и внедрении внешней оценки, т.е. подходов, при которых определение эффективности должно осуществляться с учетом общественного мнения и уровня доверия населения. Безусловно, данное решение было прогрессивным, но в полной мере не смогло преодолеть укоренившиеся недостатки системы оценки в ОВД. Во многом, это связано с непроработанностью новых подходов (отсутствие методологии внешней оценки), неприятием нововведений МВД, а также с отсутствием постоянного контроля реализации со стороны Правительства и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Основными проблемными зонами в вопросе внедрения внешней системы оценки можно выделить следующее:

- Недостаточная проработка внешних подходов в оценке деятельности ОВД в части критериев и инструментов;
- Слабая регламентация влияния результатов внешней оценки на управленческие и кадровые решения;
- Отсутствие единой системы, по которой политическое руководство страны оценивает работу ОВД;
- Из-за отсутствия налаженной системы внешней оценки внутриведомственные данные милиции становятся основными источниками информации о деятельности милиции в обеспечении правопорядка;
- Непроработанность критериев оценки и способов участия органов МСУ, населения и других сторон в процессе оценки приводит к их исключению из процесса несмотря на то, что они являются основными получателями услуг ОВД.

Уровень доверия граждан к милиции

Индекс доверия населения Министерству внутренних дел в 2018 году составил «13,5», что почти вдвое ниже общереспубликанского индекса, индекс личного доверия составил «29,3», индекс коррупции – «-8,3», индекс качества работы – «19,6». За первое полугодие 2019 года показатели чуть увеличились, составив «15,1», «30» (личное доверие), «-7,9» (коррупция) и «21» (качество работы) соответственно. Вместе с тем, эти показатели остаются вдвое ниже общереспубликанского показателя.

Результаты апробации методологии говорят о том, что для значительной части населения впечатление о милиции складывается по ее работе с потерпевшими, а также по обеспечению общественной и дорожной безопасности. В этой связи возникает необходимость совершенствования работы ОВД с такими сторонами уголовного процесса как потерпевшие и свидетели. Эта работа может включать упрощение процедур и сокращение времени, которое человек должен тратить во время соответствующих контактов, обеспечение уважения к обратившимся, конфиденциальности, информирования о правах и об основных этапах дела и т.д. Немаловажным остается пересмотр системы оценки деятельности ОВД, которая должна учитывать мнение о качестве рассмотрения заявлений и т.д.

Уровень преступности и вопросы раскрываемости преступлений

Официальная статистика преступлений (и их регистрации) не совпадает с данными проводимыми другими организациями исследованиями в сфере правопорядка. Согласно исследованию Национального статистического комитета КР (2019) реальная виктимизация населения от преступлений в г. Бишкеке превышает официальную статистику в 17 раз.

Профилактика и борьба с причинами преступлений

Беспокойство вызывает тот факт, что подавляющее большинство преступлений в Кыргызской Республике совершается безработными трудоспособного возраста. В этой связи возникает вопрос о неэффективной работе государственных органов в сфере профилактики и реальной борьбой с причинами совершения преступлений. Фактически вопросами предупреждения и борьбы с преступлениями занимается исключительно ОВД, которая в виду своей карательной направленности неспособна заниматься профилактикой преступлений. Непроработанным остается также вопрос глубинного исследование вопроса ущерба экономике от совершаемых в стране преступлений. Это позволило бы разработать действенную программу профилактики правонарушений.

Соблюдение прав граждан в деятельности ОВД

Особую озабоченность в работе ОВД вызывают гибель граждан на территории ОВД (ИВС), пытки, соблюдение прав несовершеннолетних и вопросы незаконного привлечения к ответственности граждан. Сложившаяся практика расследований нарушений прав человека в системе ОВД является неэффективной, поскольку практически никто за это не наказан. Самым «суровым» наказанием, к примеру, за гибель людей в камерах является увольнение или дисциплинарное наказание. Правоохранительным органам необходимо принять соответствующие планы действий, включающим пошаговые инструкции по эффективному расследованию подобных случаев и меры по предупреждению нарушений прав человека.

Кадровая работа

Среди основных проблем в ОВД люди видят системные проблемы по отбору, подготовке, продвижению кадров, а также слабый потенциал личного состава. Поэтому предлагается про-

должить совершенствование кадровой работы, который будет содержать конкурсный порядок отбора, контроль и оценку качества различных аспектов в работе с включением механизмов учета мнения населения и т.д. Необходимо продумать меры повышения престижности службы, начиная от имиджевых мер, заканчивая повышением заработной платы, социальных и правовых гарантий сотрудников.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В соответствии с Планом Мероприятий по реализации Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2021 года в части развития контрольных функций определены задачи по разработке и утверждению критериев и индикаторов оценки результатов деятельности подотчетными Жогорку Кенешу государственными органами.

Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел (далее - ОВД) осуществлялась в целях:

- реализации функций парламентского контроля над ОВД;
- мониторинга и оценки исполнения законодательства Кыргызской Республики, регулирующих деятельность ОВД.

Основными задачами оценки являются:

- Определение состояния дел в сфере правопорядка и охраны общественной безопасности действующим стандартам;
- Выявление пробелов и недостатков в деятельности ОВД и принятие мер по их устранению с разработкой предложений по совершенствованию нормативных правовых актов и системы управления над сектором безопасности;
- Определение уровня соблюдения законности и соблюдения прав человека в деятельности ОВД;

Определение роли и участия граждан в обеспечении общественного порядка, наличие двухсторонних связей и диалога.

Оценка деятельности ОВД осуществлялась на основе анализа состояния обеспечения общественной безопасности с применением разработанных критериев и индикаторов оценки ОВД, которые включают:

- Анализ исполнения НПА, регулирующих деятельность ОВД;
- Анализ информации государственных органов и национальных институтов по правам человека;
- Анализ обращений граждан о деятельности ОВД;
- Аналитическое обобщение данных, слушаний и экспертных мнений о правоприменительной практике в ОВД;
- Обобщение данных по результатам проведенных опросов общественного мнения, запросов граждан, юридических лиц, государственных органов, органов местного самоуправления, организаций гражданского общества, СМИ, экспертного сообщества о деятельности ОВД.
- Дополнительного исследования «Образ милиции», проведенного ОО «Гражданский союз».

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЖОГОРКУ КЕНЕШЕМ КР

Оценка деятельности государственных органов, подотчетных Жогорку Кенешу Кыргызской Республики (далее – Жогорку Кенеш), осуществляется в рамках полномочий парламентского контроля путем оценки исполнения принятых законов и решений законодательного органа, а также заслушивания отчетов подконтрольных органов.

Вопросы оценки работы государственных органов, подотчетных Жогорку Кенешу, осуществляется в рамках заслушивания ежегодных и специальных отчетов (докладов) о ситуации в стране в целом либо в той или иной сфере общественной жизни.

Согласно законодательству Кыргызской Республики Жогорку Кенеш заслушивает ежегодные отчеты и доклады следующих государственных органов:

- Правительства КР
- Генерального прокурора
- Председателя Национального банка
- Председателя Счетной палаты
- Социальный фонд и Фонд обязательного медицинского страхования
- Омбудсмена и Национального центра по предупреждению пыток

Профильные комитеты и фракции проводят предварительное рассмотрение отчетов государственных органов в зависимости от профиля и дают свою оценку и заключение. Согласно Закону «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» Жогорку Кенеш по результатам отчетов государственных органов принимает постановление с оценкой государственного органа.

Отчет Правительства. Следует отметить, что в отчете Премьер-министр представляет в Жогорку Кенеш информацию об оценке деятельности Правительство за предыдущий год на основе так называемого «интегрального показателя работы Правительства», который включает в себя:

- информацию о результатах исполнения Программы Правительства с планом исполнения по каждому министерству и ведомству,
- информацию об исполнении (оценке) национальных программ развития,
- индекс доверия населения по каждому министерству и ведомству,
- информацию об оценке положения Кыргызстана в международных рейтингах.

Самостоятельной системы (критериев) оценки деятельности государственных органов Жогорку Кенеш не разработал. Оценка дается исключительно на основе предоставленной информации государственного органа и соответственно – на основе критериев, разработанного самим государственным органом. По сути, парламент просто соглашается или не соглашается с оценкой (читай – самооценкой), которую дает государственный орган себе сам.

Критерии оценки. Согласно Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2021 года утвержденной Постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 06 октября 2016 года № 958-VI, отмечается необходимость приоритетных направлений парламентского контроля в части систематизации, планирования и последовательной реализации контрольных функции Жогорку Кенеша. Определена **необходимость разработки и внедрения критериев и индикаторов оценки парламентом деятельности подотчетных Жогорку Кенешу органов власти**, что позволило бы улучшить качество и своевременность мониторинга деятельности Правительства и других подотчетных органов.

Следует выделить также отмеченную в Стратегии проблему неопределенности полномочий Аппарата Жогорку Кенеша по обеспечению

контрольной деятельности. Обозначено, что Аппарат Жогорку Кенеша должен обеспечивать преемственность, системность, эффективность работы, связанной с проведением парламентского контроля, исключить дублирование и повторные проверки по средствам следующих функций:

- получение и сбор информации, необходимой для выработки позиции и принятия ответственных решений по тому или иному вопросу;
- предварительная обработка полученной информации;
- анализ и оценка полученной информации;
- выработка позиции по тому или иному вопросу;
- регулярный обзор законодательной базы;
- подготовка информации о реализации принятых законов;
- предварительная оценка деятельности исполнительных органов по исполнению законов и решений парламента.

При этом, такой важный вопрос, как каким образом или через какие инструменты комитет будет анализировать и давать оценку, не раскрывается.

Это подтверждает, что на сегодняшний день, отсутствуют установленные форматы отчетности государственных органов. Тем самым не представляется невозможным подготовить подотчетным Жогорку Кенешу государственным органам отчетов, удовлетворяющих запросам депутатов.

В соответствии с Планом Мероприятий по реализации Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2021 года в части развития контрольных функций определены задачи по разработке и утверждению критериев и индикаторов оценки ежегодных отчетов подотчетными Жогорку Кенешу государственными органами. Определены ответственные комитеты и определены сроки реализации плана.

К примеру п.1.2 и п.1.3 Плана, определяет ответственным Комитет Жогорку Кенеша по консти-

туционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и регламенту, а также Комитет по правопорядку и борьбе с преступностью до 4 квартала 2017 года разработать и утвердить критерии и индикаторы оценки отчета Премьер-министра о работе Правительства и ежегодного отчета Генерального прокурора. Но необходимо отметить, что в настоящее время, реализация этих пунктов Плана не осуществлена, а сроки реализации давно прошли.

В этой связи возникала необходимость экспертной поддержки комитетов Жогорку Кенеша при разработке и индикаторов и критериев оценки отчетов государственных органов.

Практика показывает, как уже отмечалось выше, что каждый комитет оценивает отчет правительства, в рамках мандата комитета. Бюджетный комитет - по части освоения бюджета, а комитет по правопорядку и конституционный комитет - в части деятельности правоохранительных органов и отчета Генеральной прокуратуры отдельно.

Индикаторы оценки, чисто субъективные, и они замыкаются исключительно на исполнителя (специалиста отдела, обслуживающего тот или иной комитет). Утверждение проекта заключения комитета осуществляет заведующий отделом комитета. И поэтому имеет смысл повышать потенциал сотрудников отделов комитетов. Поскольку заключения комитетов просто из года в год могут дублироваться (что, к примеру, и случилось в 2019 году по отчету Правительства КР за 2018 год и так далее).

При написании заключений комитет учитывает анализ исполнения/неисполнения поручений (или запросов) направленных этим комитетом в государственный орган, чья деятельность в рамках отчета Правительства оценивается.

Также анализируется информация по ранее вынесенным решениям Жогорку Кенеша в отношении сектора/государственного органа (к примеру, с какими замечаниями был утвержден предыдущий отчет).

При даче оценке Жогорку Кенешу следует учитывать вклад подотчетного государственного органа в осуществление следующих задач:

- 1) результаты выполнения Программы Правительства Кыргызской Республики, утверждаемой Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (далее - Программа Правительства), а также реализации государственных программ;
- 2) результаты реализации законов и решений, принятых Жогорку Кенешем;
- 3) результаты достижений утвержденных показателей в той или иной сфере (в зависимости от вида деятельности государственного органа).

Важным аспектом оценки является и учет «Индекса доверия населения» к конкретному государственному органу, проводимым Правительством КР. Оценка государственного органа также должна базироваться на анализе заявлений и жалоб со стороны граждан (на тот или иной государственный орган), которые поступают как в Жогорку Кенеш, так и в адрес общественных организаций.

Правительство КР и другие подконтрольные Жогорку Кенешу государственные органы должны разработать соответствующие процедуры и форматы предоставления информации в рамках парламентского контроля. Исходя из специфики структурного подразделения Жогорку Кенеша, каждый комитет должен разработать свои методики оценки подконтрольного государственного органа.

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Как показывает опыт зарубежных стран, оценка сотрудников милиции должна быть как внутренней, так и внешней. При этом необходимо признать, что с помощью только внутренней оценки сотрудников ОВД не могут быть оценены все аспекты их деятельности. Она, в частности, может быть рассчитана на оценку объема работы с учетом затраченных ресурсов, но не на оценку того, насколько эффективно с точки зрения граждан работала милиция. В этой связи особую актуальность приобретает задача формирования системы оценки, ориентированной не просто на результат, а на социально значимый результат.

Очевидно, что внешняя оценка обладает гораздо более высокой степенью независимости, чем внутренняя. Принципиальное значение имеет то обстоятельство, что речь идет об оценке качества оказания гражданам государственных услуг в сфере правопорядка и общественной безопасности. Поскольку именно граждане (налогоплательщики) заказывают и оплачивают государственные услуги в этой сфере, то логично, что именно они в большей мере заинтересованы в их надлежащем качестве и могут дать им наиболее объективную независимую оценку.

Внешняя оценка деятельности органов внутренних дел должна была стать одним из ключевых условий реформирования ОВД и должна способствовать открытости милиции к потребностям граждан.

Данная практика внедрена в Кыргызстане с 2015 года – с момента принятия Постановления Правительства "Об утверждении Положения об основах комплексной оценки деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики" от 24 февраля 2015 года № 81. Данное Положение утверждает порядок внутренней и внешней оценки ОВД.

Внутренняя оценка включает оценку деятельности отраслевых подразделений ОВД, оценку управленческой деятельности и индивидуально каждого сотрудника.

Внешняя оценка основывается на:

- изучении общественного мнения о работе ОВД по ключевым вопросам, характеризующим индекс доверия населения к ОВД, оценку уровня личной безопасности и защищенности граждан, их готовность к сотрудничеству с ОВД в сфере поддержания правопорядка и общественной безопасности;
- анализе информации от общественно-профилактических центров, местных государственных администраций, органов местного самоуправления (далее - ОМСУ) и других заинтересованных общественных структур о работе ОВД.

Как уже отмечалось выше, Жогорку Кенеш и профильный комитет дает оценку деятельности МВД на основе предоставленной информации в отчете Правительства. Обычно это полтора-2 страницы в разделе об обеспечении общественного порядка. На наш взгляд, этой информации явно недостаточно.

Если брать оценку профильным комитетом деятельности МВД, то комитет оценивает деятельность МВД по индикаторам исключительно внутренней оценки ОВД. Другой пример: если рассмотреть заключение комитета по правопорядку к отчету Генеральной прокуратуры, то оценка дается исключительно по критериям, предоставленным прокуратурой.

РЕЗУЛЬТАТЫ АПРОБАЦИИ

Уровень доверия граждан к милиции

Одним из ключевых критериев внешней оценки ОВД является изучение общественного мнения о работе ОВД по ключевым вопросам, характеризующим индекс доверия населения к ОВД, оценку уровня личной безопасности и защищенности граждан. Помимо этого, стратегической целью в области защиты прав человека согласно Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 гг. является «восстановление авторитета и укрепление доверия народа к правоохранительным органам».

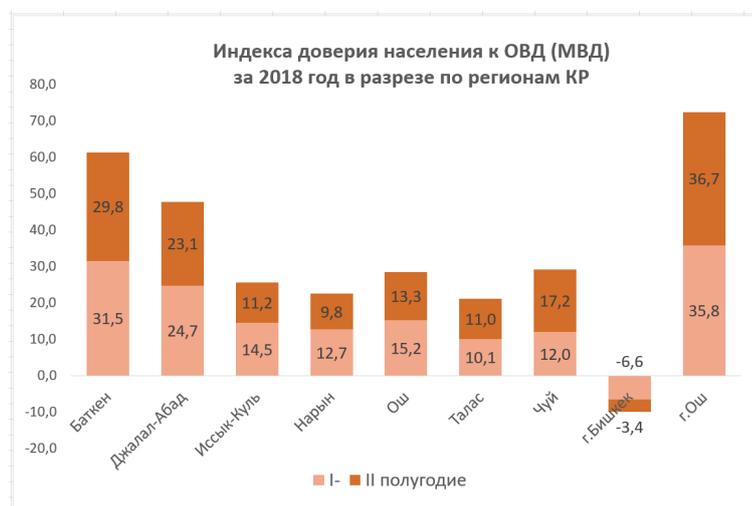
Этот показатель определяется «Индексом доверия граждан», ежегодно измеряемым Национальным статистическим комитетом Кыргыз-

стана (НСК). В этом году НСК также провело Виктимологическое исследование об уровне преступности в г. Бишкек, которое также одним из ключевых вопросов поставило вопрос доверия к милиции.



Таблица 1. Индекс доверия населения

Годы	Полугодие	Кыргызская Республика	Баткенская область	Джалал-Абадская	Иссык-Кульская	Нарынская область	Ошская область	Таласская область	Чуйская область	г.Бишкек	г.Ош
2016	I	12,2	36,4	42,9	22,1	13,5	14,2	16,6	0,1	-6,1	17,7
	II	19,1	43,5	38,8	7,1	-6,0	19,0	25,6	14,4	-2,5	34,9
2017	I	13,0	34,2	20,4	-6,8	6,8	15,4	22,5	6,7	3,0	33,4
	II	14,5	39,4	25,1	24,8	11,5	9,2	7,3	17,7	-6,8	45,0
2018	I	12,8	31,5	24,7	14,5	12,7	15,2	10,1	12,0	-6,6	35,8
	II	13,5	29,8	23,1	11,2	9,8	13,3	11,0	17,2	-3,4	36,7
2019	I	15,1	30,6	31,8	20,9	17,8	15,9	11,6	17,6	-5,7	35,8



По сравнению с другими государственными органами уровень доверия к ОВД остается одним из низких.

По итогам 2018 года МВД, ГСИН и Государственная таможенная служба вошли в «тройку» органов, которым население меньше всего доверяет. Меньше всего уровень доверия граждан к ОВД в Бишкеке (-5,7), больше всего в г. Ош (35,8).

Таблица 2. Личное представление об уровне коррупции в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления

Годы	Полугодие	Кыргызская Республика	Баткенская область	Джалал-Абадская	Иссык-Кульская	Нарынская область	Ошская область	Таласская область	Чуйская область	г.Бишкек	г.Ош
2016	I	12,2	36,4	42,9	22,1	13,5	14,2	16,6	0,1	-6,1	17,7
	II	19,1	43,5	38,8	7,1	-6,0	19,0	25,6	14,4	-2,5	34,9
2017	I	13,0	34,2	20,4	-6,8	6,8	15,4	22,5	6,7	3,0	33,4
	II	14,5	39,4	25,1	24,8	11,5	9,2	7,3	17,7	-6,8	45,0
2018	I	12,8	31,5	24,7	14,5	12,7	15,2	10,1	12,0	-6,6	35,8
	II	13,5	29,8	23,1	11,2	9,8	13,3	11,0	17,2	-3,4	36,7
2019	I	15,1	30,6	31,8	20,9	17,8	15,9	11,6	17,6	-5,7	35,8

По уровню коррупции граждане считают МВД наиболее коррумпированным органом.

По итогам опроса населения по уровню коррупции МВД вошло в «четверку» наиболее коррумпированных органов (после ГТС, ГСИН и МЗКР).

Уровень преступности

Анализ официальной статистики преступлений за последние 5 лет варьируются от 27 до 29 тыс. преступлений в год. Преступлений больше всего совершают в Бишкеке и Чуйской области (58 %). 62% преступлений – это преступления против собственности (экономические).

Следует отметить, что из числа выявленных лиц, совершивших преступления, 74,4 процента нигде не работали и не учились.

	2016	2017	2018
Всего выявлено	16 607	15888	19619
Из них: ни где не работают и не учатся	13163 (80%)	12289 (77%)	14601 (74,4%)

ВЫВОД

Правительство Кыргызстана и правоохранительные органы системно не занимаются профилактикой преступлений и не создают условия для сокращения причин совершения преступлений – сокращение безработицы, создание рабочих мест, стимулирования самозанятости граждан.

Для сравнения исследование НСК показало, что виктимизация населения Бишкека и новостроек существенно выше, чем это показывают официальные данные о числе зарегистрированных преступлений. За последние 3 года две трети **(68%) населения Бишкека и новостроек** в возрасте 18-65 лет пострадали как минимум от одного из одиннадцати изучаемых видов преступлений, а по данным официальной статистики – только 4%. Таким образом, **реальная виктимизация населения в 17 раз превышает данные официальной статистики**. Согласно проведенным расчетам официальные данные в наибольшей степени занижены по **половым преступлениям (в 55 раз), кражам транспортного средства (в 41 раз), а также по проникновению, ограблению дома, мошенничеству, семейному насилию (в 16-18 раз)**. При этом в данные официальной статистики практически не попадают преступления связанные с похищением членов домохозяйства, похищением женщин для вступления в брак, а также вымогательством взятки со стороны сотрудников правоохранительных органов.

Таким образом, большинство преступлений, совершенных в Бишкек и новостройках остаются латентными. Согласно НСК латентность во многих случаях связана с **низким уровнем доверия населения¹, неудовлетворенностью граждан работой милиции и высоким уровнем коррупции**: более половины респондентов (54%) не удовлетворены работой милиции; каждый третий (30%) из числа, имевших контакты с сотрудниками правоохранительных органов, подвергался вымогательству с их стороны. Латентность по половым преступлениям, семейному насилию и мошенничеству обычно связана с нежеланием самих жертв преступлений обращаться в милицию. Жертвы данных преступлений часто знают правонарушителя и поэтому либо хотят разрешить проблему самостоятельно, либо не желают, чтобы кто-либо узнал о преступлении².

Вместе с тем, согласно информации Генеральной прокуратуры по органам внутренних дел в 2016 г. выявлены всего 263 факта укрывающих преступлений от учета, 2017 г. – 398, в 2018г. – 224, в 2019 г. – 110.

К сожалению, органы прокуратуры считают ущерб от возмещения только по должностным преступлениям. Вместе с тем, назрела необходимость проведения углубленного изучения вопроса ущерба, который наносят преступления экономике Кыргызстана (государству, личности и бизнесу, в том числе, латентных преступлений). Необходимость такого исследования обусловлена принятием новой стратегии развития страны и для приоритизации вопроса профилактики правонарушений вместо борьбы с последствиями преступлений.

1 Индекс доверия населения Министерству внутренних дел в 2018 году составил «13,5», что почти вдвое ниже общереспубликанского индекса, индекс личного доверия составил «29,3», индекс коррупции – «-8,3», индекс качества работы – «19,6». Источник: НСК КР, доступно на сайте: <http://stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/>

2 Результаты виктимологического исследования в г. Бишкек и новостройках. НСК, Бишкек – 2019.

Уровень удовлетворенности работой ОВД

Подавляющее большинство жителей г. Бишкека и новостроек в случае правонарушений готовы в первую очередь обратиться в милицию (89%). При этом только около 30% оценивают работу милиции на «хорошо» и «очень хорошо», а более половины не удовлетворены работой милиции. Неудовлетворенность работой милиции в основном вызвана тем, что сотрудники не работают должным образом, коррумпированы, не могут поймать преступников, не заинтересованы в работе и ведут себя недостойно.

Согласно другому исследованию, проведенному ОО «Гражданский союз» в 2019 году, **более половины (50,8%) респондентов отметили, что представители их сообществ при возникновении проблем безопасности иногда предпочитают искать помощь не в милиции, называя такие альтернативные стороны как старейшины, родственники, суды аксакалов, ОМСУ и др. Объяснения связаны с такими причинами как традиции в общине, недоверие к правоохранительным органам, желанием найти посредников и т.д.**

Количество жалоб на сотрудников ОВД

Статистике ГП о жалобах на работу ОВД выглядит следующим образом:

Год	2016	2017	2018	2019
Количество жалоб	7951	7691	9954	6891

Согласно статистике Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики также отмечается рост жалоб на действия/бездействия сотрудников ОВД:

Год	2014	2015	2016	2017	2018
Количество жалоб	387	316	416	387	423

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД

Одной из основных системных причин нарушения прав и свобод человека со стороны правоохранительных органов является существующая система оценки эффективности их деятельности, которая основана в погоне за результатом раскрываемости преступлений.

Использование уровня раскрытия преступлений в оценке результатов деятельности полиции критикуется многими специалистами, поскольку, во-первых, это зависит от устоявшейся практики регистрации преступлений, во-вто-

рых, она (практика регистрация преступлений) не показывает реальную ситуацию в сфере борьбы с преступностью, в том числе с профилактикой преступлений. Вопрос регистрации преступлений и их раскрытие (без объективной системы верификации) всегда остаются в исключительной компетенции полиции. В этой связи, здесь всегда имеют место ошибки и манипуляции с данными³.

Существующая система оценки милиции не основана на уровне доверии населения, на соблю-

3 Людвиг А., Нортон М., МакЛин И. Оценка эффективности полиции. – Центр публичной политики Оксфордского Университета, 2017 г.

дении прав, свобод и интересов граждан. В 2015 году Правительство приняло Концепцию реформирования ОВД и поручило пересмотреть систему оценки милиции, в том числе – обязало включить оценку милиции со стороны общества. Однако такая система оценки так и не была разработана и утверждена. В настоящее время ни представительные органы, ни неправительственные организации не имеют методики оценки деятельности милиции. В комитетах Жогорку Кенеша не развит институт представительства НПО, которые могли бы представить альтернативную информацию о ситуации в том или ином секторе общественной жизни.

Решение вопроса системной внешней оценки ОВД со стороны представительных органов позволит сократить количество нарушений прав и свобод человека со стороны сотрудников милиции, усилит гражданский контроль за их деятельностью. По нашему мнению, существующая практика оценки эффективности работы МВД со стороны профильного комитета очень поверхностна и однобока, поскольку опирается исключительно на данные МВД, а с другой стороны, для это отсутствует правовая рамка.

Одним из основных критериев оценки ОВД Рабочая группа предложила включить соблюдение прав человека в работе ОВД

Соблюдение права на жизнь

Наибольшую озабоченность в ситуации с правами человека в закрытых учреждениях вызывает участвовавшие в 2016-2018 гг. факты гибели людей в местах лишения свободы, в особенности - в ИВС ОВД. Если в 2014-2015 гг. это были единичные случаи гибели, то за последние 2-3 года гибель людей в учреждениях МВД приобретает тенденцию к увеличению.

Согласно информации Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики в 2016-2019 гг. заре-

гистрировано 13 случаев гибели граждан в ИВС и на территории ОВД:

- в 2016 г. – 2 (по одному факту отказано, по двум возбуждено уголовное дело и направлено в суд, где одно уголовное дело судом прекращено по ст.66 УК КР);
- 2017 г. – 4 (по двум фактам – отказано в возбуждении уголовного дела, внесено 1 представление, по результатам рассмотрения 2 сотрудника освобождены от занимаемых должностей; по двум фактам возбуждены уголовные дела и направлены в суды, по одному делу подсудимый осужден к штрафу);
- в 2018г. – 3 (по двум фактам отказано в возбуждении уголовного дела и по 1 факту возбуждено уголовное дело, которое направлено в суд);
- в 2019 г. – 2 (зарегистрированы в ЕРПП ведется следствие). Причиной гибели подсудимых в ИВС по сообщению органов прокуратуры в основном является **суицид**.

По информации Рабочей группы начиная с 2016 года по 11 месяцев 2018 года в ИВС и дежурных частях ОВД КР **погибло 18 человек:**

- 11 человек, которые находились под следствием;
- 4 человека, задержанных за административные правонарушения;
- 1 потерпевшая и 2 человека (один несовершеннолетний), которые совершили суицид после освобождения из РОВД.

Больше всего людей погибло в ИВС Чуйской области (6 человек), далее идут – Иссык-Кульская область (4 человека), г. Бишкек (2 смерти), Джалал-Абадская область (4), в ИВС Баткенской и Ошской области погибло по одному человеку.

Информация о гибели людей в ОВД

1. 23 сентября 2016 года в камере ИВС ГУВД г. Бишкек погибла М. Мамбетказиева, которая якобы повесилась на водопроводном кране на своем платке⁴. По факту гибели М. Мамбетказиевой прокуратурой г. Бишкек было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч.2 ст.316 УК КР (Халатность), в отношении двух сотрудников ИВС ГУВД г. Бишкек⁵ – Р.С. Айдарбекова и С. Саламат уулу. Дело позже было направлено в суд. Какое решение принял суд – неизвестно. По итогам служебной проверки был уволен дежурный ИВС, а еще 3 сотрудника (в том числе и руководство ИВС) понесли дисциплинарное наказание. Никакой компенсации родственники жертвы не получили, а должного наказания руководство ИВС ГУВД г. Бишкек не понесло.
2. Через два года (9.03.2018г) в том же ИВС погиб С. Чоймонкулов, который по информации МВД «скончался от сердечного приступа». Причем задержанный умирает в тот же день через 18 часов после водворения в ИВС. По информации ОВД «никаких повреждений на теле Чоймонкулова не было обнаружено». Неизвестно, как проводилась проверка и было ли расследование данного случая смерти задержанного. Неизвестно также почему задержанному не была оказана мед.помощь. В итоге никто не понес никакого наказания за гибель человека.
3. 11 июля 2017 года в камере ИВС УВД г. Ош погиб Ш. Эргешов. По утверждению МВД задержанный совершил суицид. По факту гибели Эргешова УВД г. Ош провело служебное расследование, по результатам которой к дисциплинарной ответственности привлекли руководителя ИВС, а сотрудника ИВС уволили.
4. 25 марта 2016 года в камере ИВС Ысык-Атинского РОВД погиб А.М. Федоров. По версии МВД он совершил суицид. По результатам служебной проверки ничего «преступного» в гибели Федорова не обнаружено.
5. Через год (5 ноября 2017 года) в Кантской территориальной больнице скончалась от цирроза печени А.Н. Булачева, доставленная в критическом состоянии из того же Ысык-Атинского ИВС. Результаты расследования неизвестны.
6. Еще через год в одной из камер того же РОВД погиб К. А. Рахматуллаев. Диагноз поставленный в Кантской территориальной больнице - «сердечная недостаточность». По итогам расследования уволили 2 сотрудников Ысык-Атинского РОВД – Р. Орузбаева и Н. Баякеева.
7. В 16 июня 2016 в камере Жайыльского РОВД погиб административно задержанный Р. Н. Юсупов, который якобы совершил самоубийство. По итогам служебного расследования к дисциплинарной ответственности привлекли нескольких сотрудников Жайыльского РОВД.
8. Через месяц (а точнее 19 июля 2016 года) скончался и другой задержанный Жайыльского ИВС – Н. Дж. Кубанычбеков. Он скончался в здании Жайыльского суда во время ожидания судебного процесса.
9. В Чуйской области умирают и потерпевшие. 25 мая 2018 года в комнате приема граждан дежурной части Жайыльского РОВД было совершено убийство Бурулай Турдалы кызы. Делом закончилось возбуждением уголовного дела в отношении сотрудников ОВД. По итогам проверки уволили начальника ГУВД Чуйской области и его заместителя; начальника Жайыльского РОВД; старшего инспектора дежурной части и следователя.

4 <https://kloop.kg/blog/2017/09/25/bishkek-podozrevaemaya-v-ubijstve-svoego-rebenka-povesilas-v-ivs/>

5 <https://www.prokuror.kg/news/3222-stolichnoj-prokuraturaj-vozbuzhdeno-ugolovnoe-delo-po-faktu-samoubijstva-sledstvenno-arestovannoj-v-ivs-guvd-goroda-bishkek.html>

10. От «болезни сердца» скончался и другой заключенный Р. Турдиханов 22 ноября 2016 года уже в ИВС ГОВД Жалал-Абада.
11. По информации МВД на решетке камеры повесился и гражданин С. Рысбаев, которого задержали за административное правонарушение. Погиб он 28 августа 2017 года в административной камере Ала-Букинском РОВД. По итогам служебного расследования были наказаны 5 сотрудников РОВД.
12. В апреле 2018 года в деле о гибели несовершеннолетнего «отличился» судья Сузакского районного суда Миталипов, который оправдал троих сотрудников милиции, которых обвиняли в доведении до самоубийства несовершеннолетнего Шерзата Алибекова. Напомним, Шерзат Алибеков был найден повешенным в сарае своего дома после «беседы» с сотрудниками районного РОВД 23 октября 2016 года.
13. Непонятно чем закончилось и дело Каныбека Уметова, который летом (июнь 2015 года), по словам милиционеров, «связал из свитера петлю и повесился в камере Жалал-Абадского ИВС». Прокуратура возбудила уголовное дело, но больше не сообщает, кого привлекли к ответственности.
14. По итогам служебного расследования 4 сотрудников Кадамжайского РОВД привлекли к «различным видам дисциплинарной ответственности» за то, что в административной камере этого РОВД на своей одежде повесился гр-н Узбекистана И. К. Мадрахимов. Первоначально УВД Баткенской области утверждало, что Мадрахимов повесился «на шнурках от ботинок», но позже установило, что «на одном из предметов своей одежды». По итогам проверки были наказаны заместитель начальника РОВД; старший инспектор дежурной части РОВД; помощник дежурного; а начальника РОВД, п-ка Дубанова Ж.К. уволили.
15. В январе 2017 года в камере ИВС Жети-Огузского РОВД якобы повесился задержанный Бекиев Кубанычбек Кылычбекович, 1992 года рождения. 3 сотрудников РОВД уволили, 4 сотрудника, в том числе и замначальника областного УВД получили дисциплинарные взыскания.
16. Утром 20 мая 2017 года якобы совершить суицид Акматов Камчыбек Карачалович, которого задержали за административное правонарушение (Ак-Суйский РОВД). К дисциплинарной ответственности привлекли заместителя начальника Ак-Суйского РОВД, майора М. Иманкулова и дежурного по РОВД капитана М. Мусакожоева.
17. В сентябре 2018 года в камере ИВС Тонского РОВД повесился Томоев Уйчуман Абдыраевич, подозреваемый за кражу скота. Районная прокуратура возбудило уголовное дело в отношении двух сотрудников РОВД: майор Т. Керимбаев и сержант Э. Саруев. К дисциплинарной ответственности привлекли начальника РОВД Н. Абдыкеримова, его заместителя Б. Чегирова, начальника следственного подразделения А. Сулайманкулова и о/у СПЭНМ А. Тогузбаева.
18. 22 октября 2018 года 18-летний житель с. Бору-Баш (Иссык-Кульская область) был найден повешенным бывший заключенный ИВС Ак-Суйского РОВД. Районная прокуратура возбудила уголовное дело в отношении сотрудников РОВД.
19. 10 мая 2019 года в камере ИВС Ысык-Атинского РОВД был найден повешенным подозреваемый, 55-летний житель г. Кант.

Такую же тенденцию Рабочая группа отмечает в воинских частях и учреждениях ГСИН. Для сравнения приводится следующая информация.

Воинские части

Летом 2018 года СМИ Кыргызстана почти ежедневно сообщали об инцидентах в кыргызской армии.

- В июне 2018 года в СМИ сообщили об избиении прапорщиком 24 солдат срочной службы в Кой-Ташской бригаде недалеко от Бишкека. В результате избиения 9 из 24 солдат получили серьезные травмы.
- 7 июня от огнестрельного ранения погиб солдат срочной службы Департамента охраны и конвоирования ГСИН (ДОК ГСИН).
- Спустя месяц 31 июля 2018 года в здании Ленинского районного суда г. Бишкек застрелился солдат срочной службы ДОК ГСИН.
- После этого в течение недели в ДОК ГСИН было совершено еще 2 попытки суицида среди солдат срочной службы.
- Еще через неделю в Исправительной колонии №1 попытался застрелиться еще один военнослужащий ДОК ГСИН. Этот солдат вовремя попал к врачам и выжил.
- 9 августа 2018 года трое солдат срочной службы из воинской части г. Таш-Кумыр обратились к правозащитникам за помощью, рассказав об избиениях и издевательствах со стороны офицеров.
- В конце августа этого же года, по халатности руководства воинской части, в реке Нарын утонул солдат срочной службы.
- 19 августа солдат Руслан Сапарбаев проходивший службу в г. Майлуу-Суу получил сильный удар током, в результате он потерял обе руки.
- 30 ноября 2018 года в ИК-16 застрелился прапорщик ДОК ГСИН. Расследованием занимается Военная прокуратура КР.

Только за лето 2018 года, в СМИ было сообщено о **8 случаях инцидентов в воинских частях Кыргызстана.**

Следует отметить, с 2016 года таких случаев не было, поскольку существовал гражданский мониторинг за правами военнослужащих, проводимый правозащитными организациями и национальными правозащитными институтами.

Происходящие инциденты с нарушениями прав военнослужащих мы связываем с отсутствием элемента мониторинга и гражданского контроля в сфере прав и свобод военнослужащих, а также возобновившейся дискриминационной практикой в отношении солдат срочной службы, со стороны сержантского и офицерского состава.

Также, как и в системе ОВД и ГСИН, расследование фактов гибели солдат в воинских частях идет очень медленно. Но в отличие от МВД и ГСИН, руководство Вооруженных сил КР признало, что ответственно за людей, которые несут службу и погибли на территории воинских частей вне зависимости от причин смерти. По этой причине в 2017 году ГШ ВС КР инициировал законопроект о включении родственников лиц, погибших на территории воинских частей (в том числе и совершивших суицид) к получателям компенсации за гибель военнослужащего.

Учреждения системы исполнения наказания

Наибольшее количество смертей среди лиц, лишенных и ограниченных свободы, остается за системой исполнения наказания (ГСИН). Помимо солдат Департамента охраны и конвоирования в системе ГСИН гибнут и подследственные, и осужденные. Хотя за последние годы количество смертей сократилось. Смертность в системе исполнения наказания:

2010	2011	2012	2013	2014
90	90	81	60	82

2016 (9 мес.)	2017 (9 мес.)	2018 (9 мес.)
52	56	56

В учреждениях системы наказания значительно сократилось смертность от туберкулеза. Этому способствовала многолетняя помощь Междуна-

родного Комитета Красного Креста и Глобального фонда по борьбе с туберкулезом, ВИЧ/СПИД и малярией. Больше всего заключенные в СИЗО и исправительных колониях (50-60 %) гибнут по причине так называемых «неспецифических соматических заболеваний» (к которым как оказалось относятся такие болезни, как острая сердечно-дыхательная недостаточность, сердечно-сосудистые заболевания, болезни нервной системы, менингит, болезни поджелудочной железы, почек, дыхательной системы, цирроз печени и др.). Это говорит о том, что качество

медицинских услуг (кроме борьбы с туберкулезом и ВИЧ) в системе исполнения наказания резко ухудшилось. Руководству ГСИН следует в оперативном порядке принять меры по решению этого вопроса.

Все суициды в системе ГСИН в 2016-2018 гг. (10 случаев), по информации ГСИН, совершены лицами, приговоренными к пожизненному лишению свободы. Рабочая группа не располагает информацией о результатах расследований гибели людей.

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН НА ДОСУДЕБНОЙ СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА

Согласно информации прокуратуры, за 2016 год органами внутренних дел всего прекращено по реабилитирующим основаниям 222 уголовных дел и 18 лиц необоснованно привлечены к уголовной ответственности. В отношении 29 лиц судами вынесены оправдательные приговоры, которые вступили в законную силу.

В 2017 г. всего прекращено по реабилитирующим основаниям 227 уголовных дел и 19 лиц необоснованно привлечены к уголовной ответственности. В отношении 31 лица судами вынесены оправдательные приговоры, которые вступили в законную силу.

В 2018 г. всего прекращено по реабилитирующим основаниям 320 уголовных дел прекращены и 25 лиц необоснованно привлечены к уголовной ответственности. В отношении 42 лиц судами вынесены оправдательные приговоры, которые вступили в законную силу.

За 9 месяцев 2019 г. всего прекращено по реабилитирующим основаниям 20190 уголовных дел и 17812 дел о проступках и в отношении 25

лиц дела прекращены после вынесения уведомления о подозрении в совершении преступления и проступка. А в отношении 30 лиц судами вынесены оправдательные приговоры, которые вступили в законную силу.

За необоснованное привлечение граждан к уголовной ответственности привлечены к уголовной ответственности в 2016 г. 1 - сотрудник ОВД и за 9 месяцев 2019 года 2 - сотрудника ОВД, а в дисциплинарном порядке за 2016г. наказаны 52 сотрудника ОВД, 2017г. – 53, 2018 г. – 40, 2019г. – 40. Т. е. за незаконное привлечение граждан к уголовной ответственности никто не привлечен к ответственности.

Свобода от пыток и жестокого обращения

Согласно информации Коалиции против пыток ситуация с соблюдением права на свободу от пыток и жестокого обращения не изменилась. В Кыргызстане никому не гарантирована защита от пыток и жестокого обращения и применение пыток и жестокое обращение, по-прежнему, яв-

ляются распространенным явлением в деятельности правоохранительных органов. Этот тезис подтверждают и Омбудсмен, и Национальный центр по предупреждению пыток. Это подтверждают результаты Индекса применения пыток в ИВС и СИЗО, проведенного в 2017 году, согласно которому 30 % респондентов, находившихся в закрытых учреждениях отметили, что сталкивались с насилием и пытками со стороны правоохранительных органов⁶.

Статистика Генеральной прокуратуры КР по результатам рассмотрения заявлений о пытках и жестокому обращению: в 2016 году органы прокуратуры отказали в возбуждении уголовных дел по 400 заявлениям (из зарегистрированных 435), в 2017 году – по 383 заявлениям (из 418), а за 9 месяцев 2018 года – по 251 заявлению (из 265, в том числе 1 УД было прекращено и в 9 случаях следствие было приостановлено)⁷.

Соблюдение прав детей

За 2016 год по вопросам нарушения законности по делам несовершеннолетних внесено 229 представлений и возбуждено 10 дисциплинарных производств, по результатам их рассмотрения 256 сотрудников ОВД привлечены к различным видам дисциплинарной ответственности.

За 2017 год внесено 268 представлений и возбуждено 15 дисциплинарных производств, по результатам 375 лица привлечены к дисциплинарной ответственности;

За 2018 год внесено 254 представлений и возбуждено 9 дисциплинарных производств, по результатам 376 лица привлечены к дисциплинарной ответственности;

За 2019 год внесено 236 представлений и возбуждено 8 дисциплинарных производств, по результатам 349 лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Из представленной выше статистической информации можно сделать несколько выводов:

- в сфере защиты прав детей органы прокуратуры ограничиваются исключительно возбуждением дисциплинарных производств; никто не анализирует причины нарушения прав ребенка в работе ОВД, не делает выводов и не предпринимает реальных действий по их недопущению;
- возникает реальная потребность включения вопроса специализации сотрудников ОВД по работе с детьми как в учебные программы, так во внутренние инструкции по работе с детьми.

Семейное насилие

В 2018 году в Кыргызстане в результате семейного насилия погибли 62 женщины, 288 получили травмы. Такие данные приводятся в докладе общественного фонда «Женская демократическая сеть».

По данным исследования, число погибших в результате этого явления выросло. В 2016 году погибли 16, получили ранения 176 женщин. Но а в 2017-м скончались 13 женщин, еще 189 пострадали.

Согласно официальной информации МВД, в 2018 году поступило более 30 тысяч звонков о домашнем насилии. А с начала этого года уже зарегистрировано более 3 тысяч таких сообщений.

Исследование НСК в г. Бишкек и новостройках показало, что более половины женщин (52%), пострадавших от семейного насилия, не обратились в милицию, поскольку посчитали, что они сами разберутся с семейным насильником, каждая четвертая женщина (24%) не хотела, чтобы кто-то узнал, что она подверглась насилию

6 Отчет по определению индекса применения пыток в ИВС и СИЗО в Кыргызской Республике/ Совместный отчет Коалиции против пыток и НЦПП. Бишкек, 2018 г. // <https://notorture.kg/publication/publikacii-koalicii.html>

7 Статистика из Ежегодного доклада НЦПП за 2017 год (www.npm.kg) и Генеральной прокуратуры КР

в семье, каждая десятая (9%) посчитала, что семейное насилие — это не тот случай, по которому принято обращаться в милицию. Еще 8% женщин отметили, что милиция ничего не будет предпринимать по случаю семейного насилия, и поэтому не стали обращаться с заявлением в милицию.

Определенные сложности возникают в вопросе борьбы с семейным насилием с введением новых кодексов. Сложившаяся практика показывает, что ОВД старается не предпринимать каких-либо серьезных действий.

Работа служб внутренних расследований

Как показано выше, прокуратура очень неохотно привлекает сотрудников ОВД к ответственности. Получив от службы внутренних расследований материалы служебного расследования, любой работник прокуратуры понимает – возбудив в отношении сотрудника ОВД уголовное дело (досудебная стадия производства), он получает головную боль, ведь расследовать дело придется ему. А отношения следователя с подследственным – всегда противостояние, дуэль знаний и опыта. Не факт, что сотрудник прокуратуры или следователь ГКНБ окажется победителем – его соперник имеет юридическое образование, практический опыт участия в криминально-процессуальных действиях.

Да и доказывать вину всегда сложнее, а в отношении милиционеров принцип «презумпции невиновности», как правило, приходится соблюдать.

Учитывая это, сотрудник прокуратуры подстраховывается от неудачного исхода и требует от инспекции идеальной подготовки материалов, полностью подтверждающих вину сотрудника милиции. А ещё лучше – прямого указания в заключении по результатам служебного расследования того, что вина сотрудника установлена и подтверждена, в том числе и его признанием.

Но СВР – всего лишь орган ведомственного контроля, но никак не орган дознания – её полномочия ограничены. И часто выполнить такое требование прокуратуры СВР не может. В результате из милиции в прокуратуру направляется заключение с обтекаемой формулировкой «Получить доказательства вины работника милиции в рамках проведения расследования не представилось возможным, материалы направить в прокуратуру для принятия окончательного решения». Прокуратура, получив такое заключение, в свою очередь делает вывод: «Факт нарушения прав заявителя не подтвердился», о чём и уведомляет взывающего о помощи человека. Путешествие жалобы на незаконные действия милиции по маршруту «прокуратура–милиция–прокуратура» закольцовывается и на этом заканчивается.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительству Кыргызской Республики:

- 1) Разработать план работы Правительства по усилению контроля в сфере профилактики правонарушений среди сотрудников правоохранительных органов с учетом замечаний Комитета;
 - 2) Начать работу по разработке функционирования системы учета, анализа и прогнозирования правонарушений, в том числе – анализа ущерба экономике Кыргызской Республики от совершенных преступлений, выработки мер по минимизации последствий преступлений, для развития криминологической науки и учебных дисциплин;
 - 3) Провести мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики в сфере профилактики правонарушений и подготовить отчет в Комитет о проделанной работе в этом направлении;
 - 4) Образовать Национальный совет по профилактике правонарушений при Правительстве Кыргызской Республики;
 - 5) Ускорить работу по разработке проекта Закона КР «Об основах профилактики правонарушений в Кыргызской Республике», Концепции государственной политики, отразив в данных документах предложения гражданского общества.
- 6) В целях внедрения современных подходов по работе с гражданами, включая жертв преступлений и свидетелей:
 - разработать и утвердить новые стандарты (инструкции) работы с жертвами преступлений и свидетелями для служб, которые работают с ними (для дежурных частей, следователей, участковых и т.д.), которые бы раскрывали правила взаимодействия, вытекающие из законодательства, включая лимитирование времени для допросов, вежливое поведение, информирование о ходе рассмотрения заявления;
 - разработать и внедрить механизмы оценки и обратной связи от потерпевших и свидетелей;
 - совершенствовать работу с женщинами, пострадавшими от семейного и сексуального насилия;
 - разработать механизмы направления заявления о совершении преступлений через онлайн-сервисы (через портал e-gov.kg) с привязкой к ЕРПП и системе верификации через номера мобильных телефонов и ID;
 - 7) Внедрить практику публикации отчетов служб внутренних расследований ОВД.

**По случаям гибели граждан в ИВС,
воинских частях и учреждениях ГСИН:**

- 1) МВД, прокуратуре, ГШ ВС КР, ГСИН: предоставить полную и достоверную информацию по всем случаям гибели лиц, озвученных в настоящем отчете;
- 2) Прокуратуре, ГКНБ: провести эффективное расследование всех случаев гибели, озвученных в отчете, с привлечением всех виновных лиц к уголовной ответственности;
- 3) Комитету по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции: взять на особый контроль вопрос расследования фактов гибели людей в ИВС, ВС КР и ГСИН, озвученных в отчете;
- 4) Правительству: разработать механизмы предоставления компенсации родственникам лиц, погибших в местах лишения и ограничения свободы вне зависимости от причин смерти, а также изыскать средства для предоставления компенсаций;
- 5) Правительству: изыскать средства для улучшения качества предоставления медицинской помощи в системе исполнения наказания в целях сокращения гибели людей от заболеваний;
- 6) Правительству: разработать и внедрить механизмы предоставления на постоянной основе медицинских услуг в ИВС ОВД;
- 7) Правительству: совместно с организациями гражданского общества и государственными организациями разработать предложения по недопущению и сокращению гибели людей в закрытых учреждениях;
- 8) Жогорку Кенешу: начать процедуру парламентского расследования причин и обстоятельств, приведших к гибели, изложенных в настоящем отчете.



НАТАЛЬЯ НИКИТЕНКО

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ЖК КР
ПО ПРАВОПОРЯДКУ, БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ
И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

ПУТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

Предыдущие выступающие отметили серьезные успехи в рамках развития парламентского контроля. Я бы хотела резюмировать достижения последних лет.

Из самого недавнего – принятие Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенеша. После успешной апробации в двух комитетах, на примере трех законов данный инструмент показал свою эффективность. Главное - оценка мотивировала исполнительную власть пересмотреть свои подходы по вопросам борьбы с семейным насилием, профилактики правонарушений и выделения социальной поддержки малоимущим семьям с детьми до 16 лет.

Ожидается, что в скором времени каждый комитет определит не менее одного закона для оценки в предстоящем году. Через этот механизм также пройдут государственные программы.

Ранее, в 2014 парламент принял целый пакет изменений в законодательство, заложив правые основы для мониторинга и оценки. Прежде это касается Регламента Жогорку Кенеша, Закона «О нормативных правовых актах», Закона «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности», Закона «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления». Результат кропотливой работы предыдущего созыва и экспертов, который позволил нам сейчас на практике внедрить инструменты мониторинга и оценки.

В тоже время наш анализ показывает, что многие вопросы пока не нашли свое отражение в законодательстве. Отдельный Закон КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенеша» был принят в 2004 году и морально устарел, узко рассматривает контрольные механизмы, в нем чрезмерно сделан акцент на карательных последствиях.

Также в Законе отсутствуют нормы, регулирующие такие важные базовые составляющие парламентского контроля как объект, предмет, основания осуществления; права и обязанности участников парламентского контроля; а также ответственность и ее виды за несоблюдение и неисполнение законодательства со стороны подконтрольных органов и должностных лиц. Такой подход к правовому регулированию может привести к возникновению различных правовых коллизий и конфликтов в процессе его применения.

В своей работе комитеты и аппарат редко прибегают к нормам закона о контрольных функциях. Более рабочим документов является Регламент.

Правовая база должна реформироваться исходя из необходимости более четкого определения процедур различных форм парламентского контроля. Также важно проработать механизмы обратной связи со стороны исполнительных органов власти и органов МСУ, других сторон. То есть государственный аппарат должен быть готов воспринимать решения парламента в рамках контрольных функций, быть стороной, которая участвует в этом, а не пытается избежать или противиться.

В настоящее время ряд депутатов инициирует пересмотр законодательства о парламентском контроле. Мы должны определиться с содержанием и формой. Например, должен ли это быть отдельный закон или достаточно нарастить раздел «Контрольные процедуры» в Регламенте?

Я бы также хотела отдельно остановиться на обучении. Прежде всего аппарата органов исполнительной власти и аппарата парламента. На сегодняшний день потенциал низкий. Обучение на всех уровнях должно происходить сразу после принятия соответствующих изменений в законодательстве.

Например, мы ожидаем, что правительство обеспечит обсуждение и обучение по методике оценки исполнения законов и программ, проработает процедуры реагирования и участия.

Одна из первостепенных ролей в этом отводится ВУЗам, готовящим специалистов по специальностям государственного и муниципального управления, политологии, юриспруденции. Важно привести в соответствие духу времени учебную программу. Уделить внимание теме парламентского контроля как в теории, так и в условиях Кыргызстана.

Мы также не должны опасаться вовлечения независимых сторон, например, организаций гражданского общества и экспертного сообщества. В рамках соцзаказа эти стороны могут быть полезны благодаря способности вырабатывать независимое мнение, а не защищать чьи-либо ведомственные интересы.

Важно избежать чрезмерного сосредоточения на национальном уровне. Регионы, сообщества должны получить не декларативную, а практическую возможность доносить свой голос до лиц принимающих решения через механизмы парламентского контроля. Предлагаю наделить местные кенешы, гражданское общество и других акторов на местах инструментами воздействия, передачи проблем до Жогорку Кенеша. Мы знаем, что такие организации как Союз МСУ и Гражданский союз активно работают в этом направлении.

Следующая выступающая – директор правовой клиники «Адилет» Чолпон Джакупова. В настоящее время мы работаем вместе над поправками законодательство. Призываю также другие организации и экспертов подключаться к этому процессу.

A portrait of Cholpon Djakupova, a woman with short black hair and glasses, wearing a dark blue blazer. She is looking slightly to the right. The background shows a conference room with wooden desks and small Kyrgyzstan flags.

ЧОЛПОН ДЖАКУПОВА

ДИРЕКТОР ОБЩЕСТВЕННОГО ФОНДА
«ПРАВОВАЯ КЛИНИКА «АДИЛЕТ»

ИНИЦИАТИВЫ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

Здравствуйте уважаемые коллеги, участники сегодняшнего мероприятия!

Прежде всего, хочу выразить благодарность организаторам за предоставленную возможность принять участие в настоящем форуме и выступить с докладом. Учитывая требования регламента, мое выступление будет кратким и предметным.

Как известно, Конституция Кыргызской Республики, принятая в 2010 году установила в стране парламентско-президентскую форму правления, при которой центральное место в системе государственного устройства отводится именно Жогорку Кенешу. Однако, фактический конституционно-правовой статус парламента любой страны зависит не только от конкретных полномочий, но также и от того, насколько эффективно эти полномочия используются депутатами на практике. Сила парламента заключается именно в контроле от имени избирателей за исполнением законов государственными институтами. В интересах граждан парламента должен осущест-

влять постоянный надзор за работой бюрократического аппарата, что, в свою очередь, будет обеспечивать реальную связь между обществом и государством.

Конституция и законодательство республики позволяют осуществлять парламентский контроль во многих сферах деятельности государства. Основным инструментом в этом плане выступает Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», который предоставляет парламенту широкие возможности контролировать надлежащее исполнение законов. Однако, в ходе непосредственной работы иногда возникают спорные вопросы, обусловленные несовершенством отдельных правовых норм, а также противоправной правоприменительной практикой. Например, в законах недостаточно четко прописаны пределы и границы парламентского контроля, в результате чего на практике встречаются случаи, когда рабочие группы

Жогорку Кенеша подменяют фактически следственные органы и изымают документы, не подлежащие изъятию, при этом допускается разглашение охраняемой законом тайны.

Существует также обратная сторона в виде отсутствия ответственности должностных лиц государственных органов за препятствование в осуществлении парламентского контроля, предоставление недостоверной или неполной информации по официальным запросам депутатов или даже комитетов Жогорку Кенеша. Этот правовой пробел в значительной степени снижает эффективность парламентского контроля.

Требуют совершенствования также положения Регламента Жогорку Кенеша относительно оснований и порядка проведения парламентского расследования, включая требования, предъявляемые к членам создаваемых комиссий, процедурам работы внутри комиссии, порядку обсуждения документов и принятия итоговых решений, ответственности самих членов комиссии и т.д.

Кроме того, представляется целесообразным усилить позиции депутатского корпуса в вопросах контроля за деятельностью государственных органов, в особенности в сфере защиты персональной информации граждан. В последние годы государство взяло курс на цифровизацию, в различные сферы государственного управления внедряются современные телекоммуникационные технологии. В особенности следует наращивать потенциал контроля в таких важных направлениях, как надлежащая защита прав человека на неприкосновенность частной жизни, обеспечение сохранности и безопасности баз данных, содержащих персональную информацию, порядок их использования, ответственность за нарушения прав человека и т.д. Активное внедрение продвинутых ин-

формационно-коммуникационных технологий является объективным требованием времени, однако наша законодательная база не соответствует возникающим вызовам и содержит серьезные правовые пробелы, что может повлечь грубейшие нарушения прав и свобод граждан. Общественность Кыргызстана не один раз была свидетелем распространения в Интернете различных компрометирующих видеороликов или аудиозаписей, в которых фигурируют представители политической оппозиции, правозащитного или неправительственного сектора, этнических или сексуальных меньшинств и т.д. Однако, никто так и не понес ответственности за эти вопиющие нарушения прав человека на тайну личной жизни. Таким образом, по причине отсутствия конкретных правовых норм в законодательстве возможности осуществления парламентского контроля в этой части значительно сужаются.

Вышеуказанные примеры наглядно демонстрируют объективную необходимость совершенствования законодательной базы в сфере осуществления парламентского контроля за деятельностью подотчетных государственных органов и исполнением законов в целях надлежащей защиты прав и свобод человека. В этой связи, если депутаты Жогорку Кенеша согласятся с озвученными примерами, то будет совершенно очевидно необходимость внесения соответствующих изменений в ряд законов, в том числе, в Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в части уточнения и детализации процедур контроля, а также в Закон «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики», поскольку многие положения данного Закона уже устарели и требуют значительного обновления.

Спасибо за внимание!

РАЗДЕЛ 3

ВНЕШНЯЯ ОЦЕНКА МИЛИЦИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ



ОО «Гражданский союз» под эгидой Бишкекского городского кенеша и мэрии города Жалал-Абада апробировало внешнюю оценку деятельности органов внутренних дел в двух городах. Результаты могут быть использованы для распространения новых подходов на всю страну.

Результаты апробации представила сопредседатель Гражданского союза Анна Зубенко



ОТЧЕТЫ ПО АПРОБАЦИИ ВНЕШНЕЙ ОЦЕНКИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Одним из серьезных препятствий в построении пользующейся доверием правоохранительной системы в Кыргызской Республике является старая модель оценки деятельности ОВД. Попытки ее пересмотреть, внедрив механизмы внешней оценки, предпринимаются с 2013 года. Заручившись поддержкой инициативы со стороны органов местного самоуправления и опираясь на нормы законодательства, ОО “Гражданский союз” разработало и апробировало новые подходы внешней оценки деятельности территориального ОВД.

С советских времен при определении эффективности милиции за основу берутся показатели уровня раскрываемости преступлений, которые сравниваются с предыдущим периодом. Данный подход дает видимость контролируемости уровня преступности и мотивации всей вертикали правоохранительного органа на достижение хороших результатов в работе. Тем не менее, независимые исследования показывают негативные последствия от укоренившейся практики. Среди таких: манипуляция данными уголовно-правовой статистики, стремление сотрудников раскрыть зарегистрированное преступление любыми способами, в том числе с применением противоправных мер. С точки зрения общественных интересов старая система оценки никак не ориентирует милицию на учет общественных ожиданий в практической работе. Это усиливает тенденцию недоверия граждан к милиции.

Наличие проблем признается на разных уровнях. Так, в нескольких постановлениях Правительства КР: “О мерах по реформированию ОВД” (ППКР от 30 апреля 2013 г. №220), “Об утверждении положения о комплексной оценке деятельности ОВД” (ППКР от 24 февраля 2015 г. №81) декларируется пересмотр старых подходов, переориентирование на критерии доверия населения.

Тем не менее практическое воплощение этих планов так и не завершено. Отсутствует подробная методика новых методов оценки, а попытки реализовать на практике такой инструмент как социологический опрос столкнулись с тем, что не проработаны процедуры воздействия результатов на кадровые и управленческие решения.

В то же время необходимо признать, что на сегодняшний день имеются правовые рамки, которые позволяют различным субъектам, в том числе ОМСУ, участвовать в проведении внешней оценки.

Апробированные в Бишкеке и Жалал-Абаде подходы внешней оценки могут быть использованы другими муниципалитетами и быть перенесены на всю страну через внесение соответствующих изменений в нормативные и ведомственные акты, регулирующие оценку деятельности ОВД.

Размещенные далее два отчета содержат предварительные результаты апробации внешней оценки деятельности территориального органа внутренних дел по городу Бишкеку и Жалал-Абаду. В его основу легли данные, полученные в ходе исследования, проведенного ОО “Гражданский союз” в рамках проекта ПРООН “Сильная парламентская демократия при активном участии граждан”, поддержанного Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству (SDC). Отчеты предназначены для ОМСУ, ОВД и гражданского общества двух городов. Примененная методика и результаты апробации могут быть использованы органами государственной власти для совершенствования внешней оценки деятельности ОВД в Кыргызской Республике.

I. РЕЗУЛЬТАТЫ АПРОБАЦИИ МЕТОДИКИ ВНЕШНЕЙ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ГОРОДУ БИШКЕКУ

МЕТОДОЛОГИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА

Основными задачами оценки являются:

- 1) отражение состояния дел в сфере правопорядка и охраны общественной безопасности;
- 2) формирование позитивного общественного мнения о правоохранительной системе и результатах ее деятельности, восстановление доверия горожан и гостей столицы к правоохранительным органам
- 3) выявление недостатков в работе ОВД и принятие мер по их устранению.

Важно отметить, что в приоритетные цели и задачи внешней оценки деятельности ОВД не входит наказание. Внешняя оценка в первую очередь направлена на совершенствование подходов в деятельности ОВД и обеспечении общественной безопасности в г. Бишкек.

Основным субъектом внешней оценки деятельности ОВД является Бишкекский городской кенеш. Особую роль играет Постоянная комиссия по регламенту, правовым вопросам и правопорядку Бишкекского городского кенеша. В качестве дополнительных участников внешней оценки выступили сотрудники аппарата Бишкекского городского кенеша, мэрии г. Бишкек, представители гражданского общества.

Объектом внешней оценки деятельности ОВД является деятельность территориального подразделения ОВД по г. Бишкек, включая ГУВД г. Бишкек по обеспечению общественной безопасности, профилактики правонарушений и поддержанию взаимодействия с населением, местным самоуправлением и общественностью. При этом внешняя оценка не затрагивает вопросы оперативно-следственной деятельности по конкретным уголовным делам и уровень раскрываемости по уголовным делам.

Апробация методики проведена в 4 районах города Бишкека. В опросах приняли участие сотрудники ОВД, МТУ, ТСЖ и квартальные комитеты, жители, некоммерческие организации и другие группы интересов.

Оценка деятельности ГУВД г. Бишкека производилась на основании следующих критериев:

- 1) Реагирование милиции на вызовы граждан (сравнение среднего реального времени с нормативом и потребностями жителей);
- 2) Процент жителей, которые столкнулись с грубым обращением сотрудников ОВД в течение года;
- 3) Процент жителей, которые доверяют милиции;
- 4) Процент ТСЖ и квартальных комитетов, которые знают и постоянно взаимодействуют с УУМ;
- 5) Наличие принятых совместных планов по общественной безопасности и профилактике правонарушений/ Процент исполненных ОВД мер совместного плана;
- 6) Количество должностных преступлений сотрудников ОВД (должностные): превышение/пытки/коррупция;
- 7) Процент УУМ, которые работают на одном административном участке не менее 3-лет до перевода;
- 8) Процент потерпевших от преступлений, которые положительно оценили работу милиции по заявлению;
- 9) Процент потерпевших, у которых милиция отказалась брать заявление.

В ходе апробации были использованы следующие инструменты:

- фокус-группы с представителями групп интересов, которые соприкасаются с деятельностью ОВД;
- анонимные интервью с представителями групп интересов;
- анализ ответов официальных структур на запросы;
- анализ данных муниципальных районных администраций по совместным планам обеспечения общественной безопасности и правопорядка и другим мерам профилактики;
- анализ статистических данных по ситуации с преступностью, уровню доверия населения к милиции и виктимизации населения.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ПО КРИТЕРИЯМ

<p>Реагирование милиции на вызовы граждан (сравнение среднего реального времени с нормативом и потребностями жителей)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Конкретные временные ограничения прибытия сотрудников не установлены. Время прибытия зависит от количества вызовов, места расположения вызова, погодных и дорожных условий и т.д.; • Опрос жителей: милиция оперативно реагирует не на все типы вызовов; • Время приезда милиции на вызов через службу 102 варьируется от 10 минут до 10 и более часов; • Трудности с вызовом УУМ в вечернее время; • Частое отсутствие на участке в связи с необходимостью находиться в оцеплении или в РУВД; • УУМ часто отказываются выезжать по вызову граждан в случаях семейного насилия, групповых драк и проблем с лицами без определенного места жительства, ссылаясь на отсутствие полномочий; • Не приезжают на вызовы из-за отсутствия транспорта или топлива.
<p>Процент жителей, которые столкнулись с грубым обращением сотрудников ОВД в течение года</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Учет ведется только по фактам обращения граждан с жалобами на неправомерные действия сотрудников ОВД. • Согласно данным ГУВД города Бишкека, в отношении сотрудников ГУВД в 2016 году поступило 282 обращения, в 2017 – 613, в 2018 – 785. • По данным МВД, на неправомерные действия сотрудников ГУВД поступило в 2016 году – 377 жалоб и обращений (55 подтвердились), в 2017 – 303 (11 подтвердилось), в 2018 – 176 (15 подтвердились).
<p>Процент жителей, которые доверяют милиции</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Показатели Индекса доверия населения по Бишкеку ниже, чем в среднем по стране, и имеют отрицательные значения; • Среди тех категорий респондентов, которые регулярно взаимодействовали с УУМ, уровень доверия - 54% опрошенных доверяют милиции; • Жители г. Бишкека и новостроек в случае правонарушений в подавляющем большинстве готовы в первую очередь обратиться в милицию (89%). Однако, фактический уровень обращаемости в милицию составил в г. Бишкеке – 20%, а в новостройках – 17%; • Недоверие милиции, как причину отказа от обращения в милицию, назвали 10% бишкекчан и 15% жителей новостроек.
<p>Процент ТСЖ и квартальных комитетов, которые знают и постоянно взаимодействуют с УУМ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Взаимодействие с УУМ оценивается в большей степени положительно, подавляющее большинство опрошенных ТСЖ и квартальных (90%) знают своего участкового инспектора, связываются с ним по телефону в случае необходимости; • В то же время, со стороны респондентов прозвучала критика из-за частой сменяемости сотрудников УУМ.

<p>Наличие принятых совместных планов по общественной безопасности и профилактике правонарушений/ Процент исполненных ОВД мер совместного плана</p>	<ul style="list-style-type: none"> • В Свердловском районе столицы за 2018 год было выполнено 55,6% поставленных перед РУВД задач; • Поскольку в Первомайском, Октябрьском и Ленинском районах реализация совместных планов только началась, оценить их выполнение на данном этапе не представляется возможным.
<p>Количество должностных преступлений сотрудников ОВД (должностные): превышение/пытки/коррупция</p>	<ul style="list-style-type: none"> • По данным Генеральной прокуратуры, на деятельность органов внутренних дел по Бишкеку за 2016 год поступило 3422 обращения, за 2017 – 3052, за 2018 – 4103. За 9 месяцев 2019 года поступило 2707 обращений от граждан; • Из респондентов, имевших за последние 12 месяцев личный контакт с сотрудниками правоохранительных органов, треть (30%) столкнулись со случаями вымогательства взятки за последние 12 месяцев, 44% отметили один случай, 35% – два и более; • Только 7 % респондентов подали жалобы по этим фактам.
<p>Процент УУМ, которые работают на одном административном участке не менее 3-лет до перевода</p>	<ul style="list-style-type: none"> • В ходе опроса жители отмечали частую сменяемость участковых уполномоченных; • По данным ГУВД, средняя продолжительность работы УУМ на одном участке – 1 год 3 месяца; • По данным опроса жителей, 31% УУМ работали на участке менее 4-х месяцев, 33% работали менее 1 года. От 1 года до 3-х лет дорабатывали 19% сотрудников, 17% - работали свыше 3-х лет.
<p>Процент потерпевших от преступлений, которые положительно оценили работу милиции по заявлению</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Жители г. Бишкека и новостроек в случае правонарушений в подавляющем большинстве готовы в первую очередь обратиться в милицию (89%); • Среди респондентов, сообщивших, что в случае правонарушений будут обращаться в милицию, только 28% оценивают работу органов внутренних дел на «хорошо» и «очень хорошо»; • В целом 54% респондентов не удовлетворены работой милиции.
<p>Процент потерпевших, у которых милиция отказалась брать заявление</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Виктимологическое исследование показало, что 6,3% горожан в 2018 году столкнулись с тем, что их заявление не приняли; • Согласно опросу жителей, 15% респондентов лично сталкивались или слышали от родственников/знакомых о таких фактах за последний год.

РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

1. РЕАГИРОВАНИЕ МИЛИЦИИ НА ВЫЗОВЫ ГРАЖДАН

Способность милиции вовремя реагировать на вызовы граждан является одним из ощутимых для жителей способов оценки работы милиции. В некоторых странах по этому критерию оценивают милицию на местах. Оперативное реагирование милиции на вызовы формирует у граждан чувство защищенности, влияет на доверие к правоохранительным органам. Не получив оперативной реакции и помощи, в последующем граждане не будут обращаться в милицию, таким образом уровень латентной преступности будет повышаться.

В то же время в Кыргызской Республике нет стандартов работы милиции по вызовам граждан. Так, по данным МВД, организация работы и порядок прибытия сотрудников на вызовы граждан регламентируются внутренним приказом МВД. Конкретные временные ограничения прибытия сотрудников не установлены. Время зависит от количества вызовов, места расположения вызова, погодных и дорожных условий и т.д.

Опрос жителей, представителей квартальных комитетов, ТСЖ и жителей показал, что милиция оперативно реагирует не на все типы вызовов. Жители отмечали, что время приезда милиции на вызов через службу 102 варьируется от 10 минут до 10 и более часов. По словам респондентов, на вызовы, связанные с бытовым насилием, драками, нарушениям общественного порядка группами лиц, милиция либо приезжает спустя несколько часов, либо не приезжает вовсе. При этом жители отмечают оперативное реагирование на «серьезные» вызовы.

Респонденты отмечали трудности с вызовом участковых уполномоченных милиции – УУМ часто находятся на оцеплении, а также ссылаются на отсутствие полномочий в некоторых случаях, на отсутствие транспорта и топлива. Кроме того, УУМ часто сменяются, а жители не всегда об этом знают.

2. ПРОЦЕНТ ЖИТЕЛЕЙ, КОТОРЫЕ СТОЛКНУЛИСЬ С ГРУБЫМ ОБРАЩЕНИЕМ СОТРУДНИКОВ ОВД В ТЕЧЕНИЕ ГОДА

Впечатления о работе милиции зависят не только от результатов рассмотрения заявлений граждан, но и от того, насколько вежливыми и тактичными были сотрудники с потерпевшими, а также при других формах взаимодействия. Грубое отношение сотрудников негативно влияет на доверие граждан и их желание обращаться за помощью в милицию.

По данным МВД, оценка отношения сотрудников к гражданам при контактах с милицией не проводится. Учет ведется только по фактам обращения граждан с жалобами на неправомерные действия сотрудников ОВД.

Согласно данным ГУВД города Бишкека, в отношении сотрудников ГУВД в 2016 году поступило 282 обращения, в 2017 – 613, в 2018 – 785.

По данным МВД, на неправомерные действия сотрудников ГУВД поступило в 2016 году – 377 жалоб и обращений (55 подтвердились), в 2017 – 303 (11 подтвердилось), в 2018 – 176 (15 подтвердились).



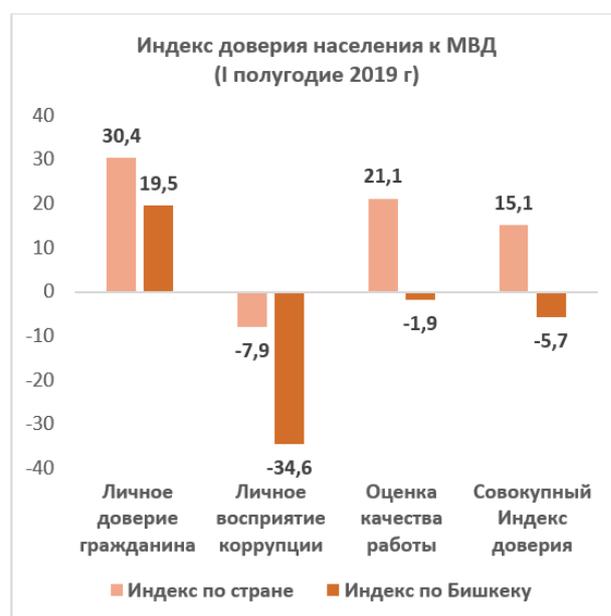
3. ПРОЦЕНТ ЖИТЕЛЕЙ, КОТОРЫЕ ДОВЕРЯЮТ МИЛИЦИИ

Уровень доверия граждан к милиции должен стать основным критерием оценки эффективности работы милиции. Однако существующая система оценки ориентирована на раскрываемость преступлений, вопросам доверия и взаимодействия с жителями не уделяется внимания.

Результаты апробации показали, что уровень доверия среди тех категорий жителей, которые постоянно взаимодействуют с милицией выше. К таким категориям относятся председатели ТСЖ, квартальные и сотрудники МТУ – 54% представителей этих категорий, опрошенных в ходе апробации, доверяют милиции. На фокус-группах жители отмечали более высокое доверие в случаях, когда милиция смогла оказать своевременную помощь.

Уровень доверия к милиции раз в полугодие замеряет Национальный статистический комитет в рамках «Индекса доверия населения»⁸. Сводные показатели индекса по городу Бишкеку в течение последних 5 лет имеют отрицательное значение, в то время как по стране в целом индекс доверия населения к МВД положительный. В первом полугодии 2019 года индекс доверия по городу Бишкеку составил -5,7, по республике – 15,1.

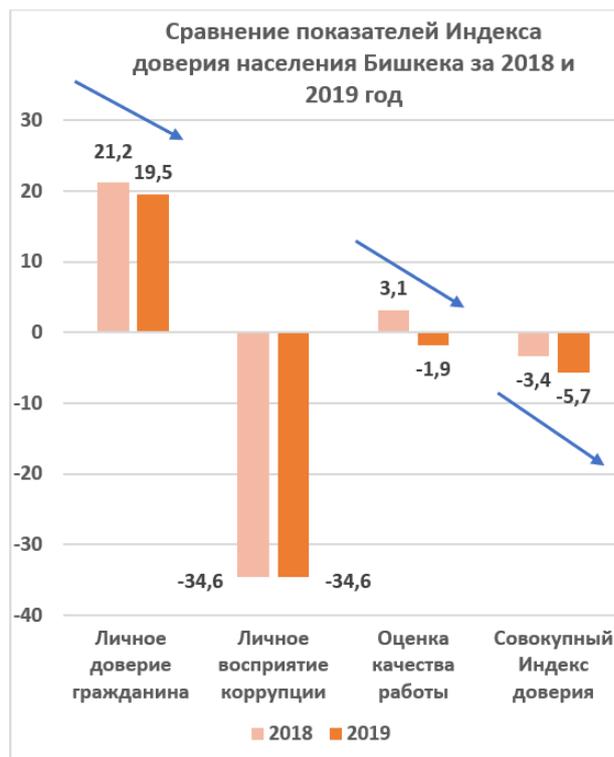
При этом наиболее низкими оказались показатели индекса по личному восприятию гражданами коррупции (-34,6). В сравнении с показателями 2018 года отмечается снижение по всем компонентам индекса, показатель восприятия коррупции остался на прежнем уровне.



⁸ "Индекс доверия населения" - обобщенный показатель динамики изменения массовых настроений общества, отражающий отношение населения к деятельности государственных органов исполнительной власти, мэрий городов Бишкек и Ош, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях и глав местных государственных администраций - акимов районов

Согласно данным виктимологического исследования⁹, проведенного Национальным статистическим комитетом в 2018 году, жители г. Бишкека и новостроек в случае правонарушений в подавляющем большинстве готовы в первую очередь обратиться в милицию (89%). Однако фактический уровень обращаемости в милицию составил в г. Бишкеке - 20%, а в новостройках - 17%.

О недоверии милиции, как о причине отказа от обращения в милицию, сообщили 10% бишкекчан и 15% жителей новостроек.



4. ПРОЦЕНТ ТСЖ И КВАРТАЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ, КОТОРЫЕ ЗНАЮТ И ПОСТОЯННО ВЗАИМОДЕЙСТВУЮТ С УУМ

Исследования по вопросам взаимодействия милиции с населением показывают, что связь с УУМ жители поддерживают через председателей квартальных комитетов и ТСЖ. Тесное взаимодействие с этой категорией граждан позволяет сотрудникам милиции лучше знать ситуацию на обслуживаемом участке.

Взаимодействие с УУМ оценивается в большей степени положительно, подавляющее большинство опрошенных ТСЖ и квартальных (90%) знают своего участкового инспектора, связываются с ним по телефону в случае необходимости. В то же время, со стороны респондентов прозвучала критика из-за частой сменяемости сотрудников УУМ.

Реальный график дежурства сотрудников в УПМ отличается от официального, часто жители не могут застать УУМ на месте. По словам представителей ТСЖ, квартальных комитетов и самих сотрудников ОВД, контейнерный тип УПМ чаще всего не предусматривает систему отопления, поэтому зимой работать там затруднительно из-за холода.

Отчетные встречи являются единственным источником информации о ситуации с общественной безопасностью на территории и основной формой взаимодействия граждан с УУМ. Однако отчеты перед населением не проводятся на систематической основе, их периодичность варьируется от 1 раза в квартал до 1 раза в год.

⁹ Виктимологическое исследование в г.Бишкеке и пилотных новостройках (по итогам 2018 года) // Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.
URL: <http://www.stat.kg/ru/publications/viktimologicheskoe-issledovanie-v-gbishkek-i-pilotnyh-novostrojках/>

Существующий формат отчетных встреч не может обеспечить широкий охват населения, общественность представляют домкомы, квартальные и ТСЖ, чья позиция может не отражать мнение всего сообщества. Но сами жители не заинтересованы в участии такого рода мероприятиях из-за занятости.

Формат отчета участковых содержит только общие данные по районам, в то время как участники отчетных встреч больше интересуются детальной информацией по их конкретным участкам. Также не предусмотрен механизм учета замечаний и предложений граждан, и обратной связи о предпринятых по ним мерах.

5. РЕАЛИЗАЦИЯ СОВМЕСТНЫХ ПЛАНОВ ПО ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Одним из инструментов внешней оценки и налаживания социального партнерства МСУ, милиции и населения является совместный план по обеспечению общественной безопасности и профилактики правонарушений. Впервые в Бишкеке такой план был принят в 2017 году в Свердловском районе столицы. В 2019 году была проведена оценка исполнения данного плана. Согласно Положению об основах комплексной оценки деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики, результаты реализации совместного плана являются частью комплексной оценки.

План в Свердловском районе был рассчитан на 2018-2019 годы и включал в себя мероприятия по решению следующих приоритетных проблем:

- 1) Безопасность в общественных местах;
- 2) Правонарушения среди несовершеннолетних и антисоциальное поведение;
- 3) Высокий уровень смертности и травматизма на дорогах;
- 4) Квартирные кражи.

Согласно отчету по результатам апробации методики внешней оценки в Свердловском районе столицы, за 2018 год было выполнено 55,6% поставленных перед РУВД задач. Однако рабочая группа отметила частое отсутствие сотрудников милиции на заседаниях рабочей группы по обсуждению реализации СП. Это затрудняло принятие решений рабочей группой.

Наиболее продуктивно сотрудничество проходило в случае наличия дополнительного финансирования от международных организаций или НПО. Отдельные члены рабочей группы подчеркнули, что основная часть выполненных мероприятий – совместные меры, где в качестве ответственных помимо РУВД были обозначены другие стороны, которые вынуждали РУВД действовать. Отдельные мероприятия, которые касались исключительно деятельности РУВД реализованы частично, некоторые из них – только формально. Эта ситуация показывает важность активного участия различных сторон в реализации совместного плана и профилактике в целом. Не менее важной является финансовая, техническая и консультационная помощь ОВД в реализации профилактических мер. В то же время, необходимо предусмотреть возможности выделения средств из местного бюджета города и помощи со стороны бизнес-сообщества, чтобы избежать излишней зависимости от грантовых средств.

Всего запланировано с участием милиции на 2018 год	18 мероприятий	
	Количество мероприятий	Процент
Реализовано	10	55,6%
Из них при поддержке гражданского общества и доноров	5	
Не реализовано	8	44,4%

В 2019 году опыт совместного планирования был перенят другими районами столицы. После проведения исследования по существующим проблемам безопасности, рабочие группы определили приоритеты и разработали совместные планы. Были определены следующие приоритетные направления для профилактики:

Первомайский район:

- 1) Опасения за безопасность в общественных местах в темное время суток;
- 2) Квартирные кражи;
- 3) Правонарушения среди молодежи и несовершеннолетних;
- 4) Дорожная безопасность;
- 5) Слабое партнерство между милицией и населением.

Октябрьский район

- 1) Опасения за безопасность в общественных местах в темное время суток;
- 2) Квартирные кражи;
- 3) Карманные кражи;
- 4) Неорганизованные парковки, хаотичное движение автотранспорта во дворах домов, внутренних улицах;
- 5) Неэффективная работа участковых уполномоченных милиции в части взаимодействия с жителями, ТСЖ и квартальными комитетами.

Ленинский район

- 1) Неэффективная работа участковых уполномоченных милиции в части взаимодействия с жителями, ТСЖ и квартальными комитетами;
- 2) Пьяные компании, потребители наркотиков;
- 3) Семейное насилие;
- 4) Квартирные кражи;
- 5) Опасения за безопасность в общественных местах в темное время суток.

Поскольку в Первомайском, Октябрьском и Ленинском районах реализация совместных планов только началась, оценить их выполнение на данном этапе не представляется возможным.

6. КОЛИЧЕСТВО ДОЛЖНОСТНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ СОТРУДНИКОВ ОВД

Внешняя оценка деятельности милиции включает критерий, связанный с соблюдением законности сотрудниками милиции.

По данным Генеральной прокуратуры, на деятельность органов внутренних дел по Бишкеку за 2016 год поступило 3422 обращения, за 2017 – 3052, за 2018 – 4103. За 9 месяцев 2019 года поступило 2707 обращений от граждан.

Основная часть обращений граждан касается действий и решений следователей и дознавателей. Все обращения проверяются органами прокуратуры с изучением уголовного дела, а также материалов проверки. В случае выявления нарушений органами прокуратуры вносятся акты прокурорского реагирования.

Согласно данным виктимологического исследования в Бишкеке, в 2018 году 30% респондентов, имевших в 2018 году личный контакт с сотрудниками правоохранительных органов, столкнулись со случаями вымогательства взятки. При этом 44% отметили один случай, 35% – два и более. Только 7 % респондентов подали жалобы по этим фактам.

7. ПРОЦЕНТ УУМ, КОТОРЫЕ РАБОТАЮТ НА ОДНОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ УЧАСТКЕ НЕ МЕНЕЕ 3-ЛЕТ ДО ПЕРЕВОДА

Ранее проведенные исследования по вопросам взаимодействия милиции с населением показывают, что УУМ, продолжительное время работающие на одном участке, больше знали о проживающих и проблемах безопасности на территории, эффективнее работали с населением. Внутренним приказом МВД закреплено пребывание УУМ на одном административном участке не менее 3-х лет.

Однако на практике данная норма часто не соблюдается – в ходе опроса жители отмечали частую сменяемость участковых уполномоченных. По данным ГУВД, средняя продолжительность работы УУМ на одном участке – 1 год 3 месяца. По данным опроса жителей, 31% УУМ работали на участке менее 4-х месяцев, 33% работали менее 1 года. От 1 года до 3-х лет дорабатывали 19% сотрудников, 17% - работали свыше 3-х лет.

Сотрудники милиции также отмечают высокую текучесть среди УУМ, связанную с условиями труда, слабым материально-техническим обеспечением, большим объемом работы и высокими требованиями.



8. ПРОЦЕНТ ПОТЕРПЕВШИХ ОТ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, КОТОРЫЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНО ОЦЕНИЛИ РАБОТУ МИЛИЦИИ ПО ЗАЯВЛЕНИЮ

Согласно данным виктимологического исследования, жители г. Бишкека и новостроек в случае правонарушений в подавляющем большинстве готовы в первую очередь обратиться в милицию (89%).

Среди этих респондентов, только 28% оценивают работу органов внутренних дел на «хорошо» и «очень хорошо».

В целом 54% респондентов не удовлетворены работой милиции, при этом жители новостроек оценивают работу милиции несколько критичнее бишкекчан.



9. ПРОЦЕНТ ПОТЕРПЕВШИХ, У КОТОРЫХ МИЛИЦИЯ ОТКАЗАЛАСЬ БРАТЬ ЗАЯВЛЕНИЕ

Одно из наиболее часто упоминаемых нареканий в адрес правоохранительной системы – отказ сотрудников милиции принимать заявления по преступлениям, имеющим небольшую вероятность раскрытия. Преступления укрываются с целью снизить количество нераскрытых фактов, поскольку раскрываемость остается основным внутриведомственным показателем эффективности ОВД.

С введением ЕРПП ситуация должна измениться, однако практика отказа в регистрации заявлений по-прежнему существует. Согласно опросу жителей, 15% респондентов лично сталкивались или слышали от родственников/знакомых о таких фактах за последний год.

Виктимологическое исследование показало, что 6,3% горожан в 2018 году столкнулись с тем, что их заявление не приняли.



РЕКОМЕНДАЦИИ

- 1) Разработать и установить стандарты работы милиции по вызовам граждан, включая норматив по прибытию сотрудников на вызов;
- 2) Предусмотреть механизм обратной связи для жителей, имевших контакт с милицией в качестве потерпевших для фиксации случаев неуважительного отношения и оценки качества работы милиции;
- 3) Включить в критерии внутриведомственной оценки вопросы, связанные с уважительным отношением к обратившимся гражданам;
- 4) Использовать показатели уровня общественного доверия в качестве основного индикатора эффективности милиции;
- 5) Включить в критерии оценки УУМ: 1) проведение системной профилактической работы согласно запросам населения; 2) информирование о ситуации с безопасностью для повышения уровня ощущений относительно личной безопасности и безопасности своего имущества;
- 6) Обеспечить проведение отчетных встреч на систематической основе согласно утвержденным нормативам;
- 7) Для более широкого охвата населения отчетами УУМ и повышения доверия жителей, проводить отчетные встречи на уровне квартальных комитетов с включением актуальной для конкретных кварталов и МТУ информации; предусмотреть механизм учета замечаний и предложений граждан, а также обратной связи о предпринятых по ним мерах;
- 8) Обеспечить пребывание УУМ на одном административном участке в течении 3-х лет для формирования доверительных отношений с жителями и более эффективной работы;
- 9) Отменить практику привлечения таких категорий сотрудников как УУМ и ИДН на оценку;
- 10) Продолжить реализацию совместного планирования во всех районах столицы; рассмотреть возможность разработки совместного плана на уровне города;
- 11) Инициировать рассмотрение отчета о реализации совместных планов на заседании БГК с последующими решениями по улучшению профилактической и иной работы ОВД;
- 12) Доработать методику внешней оценки с учетом результатов апробации и принять решением БГК.

II. РЕЗУЛЬТАТЫ АПРОБАЦИИ МЕТОДИКИ ВНЕШНЕЙ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ГОРОДА ЖАЛАЛ-АБАД

ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ

В ответ на предложение ОО “Гражданский союз”, Мэрия города Жалал-Абад издала распоряжение №219-б от 9 июля 2019 года “О создании рабочей группы”, которая должна провести апробацию внешней оценки деятельности ОВД города.

Важно подчеркнуть межсекторальный характер рабочей группы, в которую вошли 11 человек – представители Городского кенеша, Мэрии, гражданского общества (Правозащитная организация “Справедливость” и Фонд “За международную толерантность”) и главы всех территориальных управ¹⁰. Для обеспечения взаимодействия с ГУВД закреплен начальник СОБ ГУВД. Рабочую группу возглавил руководитель аппарата мэрии города Зияйдинов Э.Э.

ОО “Гражданский союз” в рамках проекта, поддержанного ПРООН, оказало экспертно-консультативную помощь рабочей группе через обучение, проведение оценочных мероприятий и подготовку настоящего отчета.

Разработан проект методологии, который прошел обсуждение в рабочей группе и был доработан с учетом поступивших предложений.

Внешняя оценка деятельности ОВД проводится в следующих целях:

- реализации контрольных функций ОМСУ г. Жалал-Абад над эффективностью деятельности территориального подразделения ОВД по городу Жалал-Абад;
- определения соответствия оказываемых правоохранительных услуг населению действующим стандартам и ожиданиям жителей города Жалал-Абад;
- повышения доверия жителей города к территориальному подразделению ОВД по городу Жалал-Абад;

- мониторинга исполнения законодательства Кыргызской Республики, регулирующего деятельность ОВД, оценка их эффективности;
- для изменения мотивации сотрудников ОВД (от «палочных» к социально-значимым критериям).

Установлены критерии внешней оценки, среди которых оперативность реагирования на вызовы граждан, общественное доверие, качество работы УУМ с населением, вежливое обращение с людьми и т.д. Для анализа ситуации по критериям установлены инструменты: запросы и анализ официальных данных и статистики, глубинные интервью должностных лиц, фокус-группы с населением. Могут быть использованы другие источники, такие как данные Нацстаткома, публикации в СМИ и аналитические отчеты независимых экспертов и НПО.

Согласно методологии, внешняя оценка проводится в два этапа. На первом проводится непосредственное изучения деятельности ОВД, с использованием перечисленных выше инструментов. По результатам озвучиваются рекомендации, которые оформляются в постановлении городского кенеша и направляются в мэрию и ГУВД, публикуются. Через четыре месяца анализируется выполнение рекомендаций и выносится повторное постановление с финальными рекомендациями.

По факту в рамках первого этапа оценки проведены 5 глубинных интервью с 5 сотрудниками ОВД (ФХО, СОБ, УУМ, ИНД), 5 фокус-групп с представителями ТУ и жителями с общим количеством участников 37. Направлены запросы в МВД и ГУВД.

¹⁰ Жалал-Абад разделен на 5 территорий

РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

1. РЕАГИРОВАНИЕ МИЛИЦИИ НА ВЫЗОВЫ ГРАЖДАН

Согласно информации Главного штаба МВД, хотя организация работы и порядок прибытия сотрудников ОВД по вызову граждан регламентирован отдельным ведомственным приказом министерства, конкретные **временные ограничения прибытия сотрудников не установлены**. Ведомство уточняет, что время прибытия зависит от множества факторов: количества вызовов, места расположения вызова, дорожных и погодных условий и т.д.¹¹

Отсутствие регламентации по времени, по всей видимости, приводит к вольному трактованию того, как быстро сотрудники должны прибыть по вызову, а в отдельных случаях может позволить и вовсе игнорировать вызов. Опрос жителей г. Жалал-Абад выявил, что для них оперативность реагирования входит в число наиболее важных показателей работы ОВД.

В Жалал-Абаде ситуация отличается друг от друга, и зависит от человеческого фактора должностных лиц, ответственных за реагирование на конкретный вызов, и характера вызова.

Участников фокус-групп попросили вспомнить свой или знакомых опыт взаимодействия с милицией. Необходимо отметить, что приведенные респондентами случаи не касались тяжких и особо тяжких преступлений, время реагирования на которые вероятно более оперативный. Среди оснований вызова милицию назывались: драки в общественных местах, нарушение общественного порядка, семейное насилие, кражи и др. Большинство опрошенных отметили, что сотрудники ОВД прибывали по вызову в течение периода от 15 минут до 1 часа. В тоже время отдельные респонденты отмечали случаи игнорирования вызовов. И связано это было с тем, что “у участкового был отключен телефон” (председатель квартального комитета).

2. ОБРАЩЕНИЕ СОТРУДНИКОВ ОВД

О фактах грубого обращения, с которыми сталкивались люди непосредственно, участники фокус-групп не рассказывали. О таких случаях говорили больше со ссылкой на СМИ или из наблюдений за другими.

“Наверное к таким как мы [знающим свои права и обязанности] милиционер не осмелится нагрубить, а ведь большинство нашего населения неграмотное, поддакивает и соглашается на все. Знаю как милиционеры гоняют и унижают” - рассказал представитель одного из ТУ.

Отдельные участники фокус-групп подчеркивали возросший уровень правосознания граждан, с одной стороны, а с другой, наличие у людей связей, что дает определенную защиту от неправомерных действий.

Среди респондентов распространено мнение, что отношение сотрудников зависит от социального статуса потерпевшего. Чем ниже он, тем меньше вежливость и внимание.

“Моя знакомая из соседнего квартала обращалась в милицию, когда у нее из дома украли деньги и инструменты, женщина старая и живет одна. Участковый, оказывается, даже заявление не взял, даже не стал беседовать, сказал, что очень занят. Была бы она женой влиятельного человека, сразу отреагировал бы” - рассказала женщина, 56 лет.

В органы прокуратуры в 2018 году по Жалал-Абадской области поступило 745 обращений на деятельность ОВД (7,48% от общего количества аналогичных обращений по стране).

В ГУВД в 2019 году зарегистрировано 4 жалобы на действия сотрудников ОВД, в 2018 года таких заявлений не поступало.

11 Письмо ГШ МВД от 15.08.2018 г.

3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОВД С ЖИТЕЛЯМИ, ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ УПРАВАМИ

Большинство опрошенных глав ТУ и квартальных комитетов, домкомов отметили, что они регулярно поддерживают связь с УУМ. Среди постоянных площадок используются встречи по средам в ТУ, на которых участвуют все квартальные, домкомы и УУМ.

“Участковые каждую среду приходят в территориальное управление на собрания и рассказывают о происшествиях и результатах работы, также участвуют домкомы, юрист мэрии” - рассказал один из глав ТУ.

В тоже время другой глава ТУ отметил, что взаимодействие не носит системного характера, а связь поддерживается только в “чрезвычайных случаях”, когда “драки, ссоры между соседями и мелкое хулиганство”.

Опрошенные УУМ подтвердили участие на еженедельных совещаниях в ТУ.

Единой практики проведения отчетных встреч УУМ не выявлено. Согласно приказу МВД, УУМ должны проводить такого рода мероприятия ежеквартально. О том, что отчетные встречи проходят отмечали в основном представители ТУ, т.е. муниципальные должностные лица, в то время как жители о них чаще всего не слышали.

“Они отчитываются перед нами, рядом есть школа..., там они проводят встречи. У населения спрашивают, у кого какие есть вопросы, претензии и кому нужна помощь. Они все это записывают и наверное работают потом” - отметил представитель ТУ.

В тоже время среди жителей распространены ответы вроде этих: “Наверное они проходят, но я о них не знаю” - женщина, 42 года.

Представитель ГУВД на вопрос о способах поддержания взаимодействия УУМ и ИДН с насе-

нием отчетные встречи не назвал. По его словам, в основном поддерживается телефонная связь между УУМ и ИДН, с одной стороны, и жителями и ТУ, с другой. Также участковые делают [подворовые] обходы, во время которых раздают визитные карточки, знакомятся с новыми жителями. Опрошенные УУМ также не упоминали отчетные встречи.

4. КАДРОВЫЕ ВОПРОСЫ

На уровне сотрудничества сказывается продолжительность работы УУМ на административном участке. Согласно приказу МВД от 14.12.2018г., УУМ должен проработать не менее трех лет на одном административном участке до перехода на другой, а также в другую службу (за исключением повышения), однако на деле этот срок не всегда выдерживается (анализ Рабочей группы Комитета Жогорку Кенеша и Гражданского союза показывает, что такая ситуация наблюдается повсюду в стране).

“Они часто меняются у нас, полгода один работает, пока привыкнем, уже нового приводят” - председатель ТУ.

Там же, где УУМ работает год и больше, уровень сотрудничества возрастает, соответственно, растет и доверие.

“Знаю участкового, молодой парень, хороший. Давно уже работает. Год по-моему или больше. Обращаемся, когда надо, вовремя приходят, работают” - рассказала жительница, 44 года.

На различных фокус-группах звучала просьба продлить срок фактического пребывания УУМ на участке. В некоторых случаях жители и представители ТУ отмечали заслуги своего нынешнего участкового, который давно работает.

“Знаем участкового, он два года как работает, но к сожалению, скоро и его переведут... Я обра-

щался в МВД с просьбой оставить участковых на одном месте. Не пойму причину, почему их все время переводят. Я за то, чтобы один участковый работал как минимум 5 лет [на одном административном участке]" - заявил глава ТУ.

Представитель ГУВД отметил, что проблема текучести кадров среди УУМ, а также ИДН существует: "некоторые молодые молодые не справляются и уходят, а некоторые поднимаются по службе".

Он считает, что текучесть приводит к трудностям при попытке повысить потенциал сотрудников, развить их опыт. "Одного обучишь, уходит, приходится заново обучать другого" - отметил сотрудник ГУВД.

5. НАЛИЧИЕ ПРИНЯТЫХ ПЛАНОВ ПО ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

По словам опрошенного сотрудника мэрии, в 2018 году принята Стратегическая программа развития города на 2018-2022 годы, в которую включен вопрос внедрения "Безопасного города". Предусмотрена установка системы видеонаблюдения на 12 участках улиц, а также в школах и детских садах. Запланировано расширение улиц Пушкина, Байзакова, продолжения улицы Манаса и Мамыр батыра. В рамках безопасности дорожного движения предусмотрена установка подземного перехода на улицах Н.Айтматовой и Ленина.

В фокусе внимания вопросы профилактики дорожной безопасности, преступлений в ночное время, правонарушений среди несовершеннолетних.

На сегодняшний день созданы 4 ОПЦ на базе ТУ, построены здания для ГОМов в микрорайоне "Спутник" и Тайгараева, а также проведены новые тротуары по ул.Эркиндик, Калинина, Манаса.

6. ОБЩЕСТВЕННОЕ ДОВЕРИЕ

Согласно данным Нацстаткома, в I полугодии 2019 г. совокупный Индекс доверия населения МВД в Жалал-Абадской области (данных по городу отдельно нет) составил 21,1 (в то время как в среднем по стране -13,5). Личное доверие 30,1 (по стране - 29,3), личное представление об уровне коррупции - 10,4 (по стране - - 8,3), оценка деятельности - 28,8 (по стране - 19,6). Таким образом, по всем показателям индекс Нацстаткома в Жалал-Абаде показывает результаты выше среднего.

	География	Индекс доверия населения	Личное доверие	Личное представление об уровне коррупции	Оценка деятельности
I полугод. 2019	По КР	13,5	29,3	-8,3	19,6
	Ж-Абад обл.	23,1	30,1	10,4	28,8
II полугод. 2018	По КР	15,1	30,4	-7,9	21,1
	Ж-Абад обл.	31,8	36,5	26,7	32,0

Исходя из ответов участников фокус-групп чаще всего на доверии сказываются следующие факторы:

- Время реагирования на обращения и заявления граждан;
- Личное знакомство с УУМ (а также ИДН), что напрямую связано со способностью сотрудников поддерживать регулярную связь с населением и общественностью, и пребывать на одном административном участке по крайней мере один год;
- Наличие полномочий решать проблему на месте, не ограничиваясь прибытием на место происшествия и внушением правонарушителю (отмечается, что в последнее время УУМ не могут, например, решить проблему семейного насилия и задержать семейного дебошира);
- Уважительное отношение с жителями независимо от социального статуса.

РЕКОМЕНДАЦИИ

ГУВД

1. Обеспечить проведение отчетных встреч УУМ и ИДН на ежеквартальной основе, с обратной связью по итогам встреч (на замечания и предложения в последующем должны быть даны ответы);
2. Руководству ГУВД ежегодно отчитываться перед городским кеңешем о работе по поддержанию общественной безопасности в городе;

Городской кеңеш, мэрия:

3. После обсуждения и доработки на рабочей группе мэрии настоящего отчета, рассмотреть его на открытой сессии городского кеңеша;
4. Внедрить практику принятия совместного плана по общественной безопасности и профилактике правонарушений, что позволит определить роли разных субъектов в решении проблем правопорядка, адресно финансировать профилактические меры из местного бюджета и других не запрещенных законом источников, а также даст ОМСУ инструмент воздействия на профилактическую работу милиции;
5. Утвердить практику внешней оценки деятельности ГУВД с заслушиванием результатов внешней оценки ежегодно на открытой сессии городского кеңеша.

МВД:

6. Обеспечить выполнение норматива пребывания УУМ на одном административном участке с мерами ответственности за игнорирование данного норматива в отношении руководителей;

7. С участием гражданского общества разработать (или усовершенствовать имеющуюся) инструкцию по работе с заявителями и потерпевшими, в частности установив время прибытия на вызовы (в зависимости от характера инцидента, наличия риска здоровью и жизни людей, географической удаленности и т.д.);
8. Утвердить механизмы обратной связи от потерпевших и заявителей по работе сотрудников ОВД, обеспечив анонимность ответов;
9. Разработать единые методические рекомендации по проведению отчетных встреч УУМ и ИДН (данная работа проводится разными НПО, но недостает системности).

Жогорку Кеңешу, Правительству:

10. Внести изменения (или принять новое) в Положение о комплексной оценке деятельности ОВД в части инструментариев проведения внешней оценки по линии ОМСУ, последствий оценки, и консолидации результатов оценки;
11. Рассмотреть вопрос необходимости наделения за ОМСУ права доплат сотрудникам наружных служб ОВД (прежде всего УУМ, ИДН, ППСМ, УПСМ), что потребует внесения поправок в законодательство и утверждение специального положения.
12. В рамках подготовки Концепции государственной политики в сфере профилактики правонарушений отразить приоритет развития социального партнерства по вопросам профилактики правонарушений.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРОГРАММА ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ



ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ

Парламентский контроль: Оценка как инструмент учета общественных интересов

Дата: 16 декабря 2019 года (понедельник)
Место проведения: Пленарный зал заседаний Жогорку Кенеша

Время	Сессии/Темы	Докладчик
11:00 – 11:30	Регистрация	
11:30 – 11:35	Открытие, приветственное слово	Наталья НИКИТЕНКО, Председатель Комитета ЖК КР по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции
11:35 – 11:40	Приветственные слова	Аида КАСЫМАЛИЕВА, Вице-спикер Жогорку Кенеша Урмат КАЗАКБАЕВ, Сопредседатель Гражданского союза
<i>Оценка исполнения законов и государственных программ</i>		
11:40 – 11:50	Механизмы и процедуры парламентской оценки, и ожидаемое воздействие	Аалы КАРАШЕВ, Депутат Жогорку Кенеша,
11:50 – 12:00	Опыт и практика комитетов Жогорку Кенеша по оценки исполнения законов и государственных программ	Депутаты Жогорку Кенеша Исхак ПИРМАТОВ, Евгения СТРОКОВА, Мирлан ЖЕЕНЧОРОВ
12:00 – 12:10	Опыт применения механизмов оценки законов на примере Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции	Тимур ШАЙХУТДИНОВ, сопредседатель Гражданского союза

Время	Сессии/Темы	Докладчик
12:10 – 12:20	Реакция на оценку: Разработка нового законодательства и концепции государственной политики в сфере профилактики правонарушений	Бакыт ДУБАНАЕВ, начальник Управления цифровизации ГУВД г. Бишкек
12:20 – 12:30	Применение механизмов оценки в отношении государственных программ	Татьяна ТРЕТЬЯКОВА, координатор Национальной сети мониторинга и оценки
<i>Дальнейшее развитие института парламентского контроля в Кыргызской Республике</i>		
12:30 – 12:40	Пути дальнейшего развития парламентского контроля	Наталья НИКИТЕНКО, Председатель Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции
12:40 – 12:50	Инициативы по изменению законодательства в сфере парламентского контроля	Чолпон ДЖАКУПОВА, Директор Правовой клиники «Адилет»
12:50 – 13:00	Методика и критерии оценки отчета Премьер-министра в части обеспечения правопорядка	Нуридин НУРАКОВ, юрист Гражданского союза
<i>Внешняя оценка деятельности ОВД по линии местных кенешей</i>		
13:00 – 13:10	Внешняя оценка деятельности милиции в Бишкеке и Жалал-Абаде	Анна ЗУБЕНКО, сопредседатель Гражданского союза
13:10 – 13:30	Обсуждение, вопросы и ответы	
13:30 – 13:40	Подведение итогов, закрытие	
13:40	Фуршет (фойе)	

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. СПИСОК УЧАСТНИКОВ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ

ФИО	Место работы
ЖОГОРКУ КЕНЕШ	
Касымалиева Аида Камчыбековна	Заместитель Торага ЖК КР
Никитенко Наталья Владимировна	Депутат ЖК КР, Председатель Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции
Карашев Аалы Азимович	Депутат ЖК КР
Жеенчороев Мирлан Канатбекович	Депутат ЖК КР
Алтыбаева Айнуру Тойчиевна	Депутат ЖК КР
Строкова Евгения Григорьевна	Депутат ЖК КР
Тыныбекова Д.Т.	Эксперт отдела Комитета по конституционному законодательству
ПРАВИТЕЛЬСТВО И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ	
Абдыбеков Урмат	сотрудник отдела Аппарата Правительства
Орозалиев Алмазбек Кыдырмаевич	Заместитель Министра внутренних дел КР
Рысбеков Улан Токтогонович	Заведующий отделом СОБ МВД
Осмонова Асель Сайпидиновна	Советник министра внутренних дел
Дубанаев Бакыт Садырбекович	Начальник управления цифровизации ГУВД г. Бишкек
Нуралиев Таалай	Заместитель председателя Государственной службы исполнения наказаний
Турпанбаев Максат	Начальник управления ГСИН по воспитательной работе
Алыбекова Айпери	Главный специалист правового отдела ГАМСУиМО
Алымкулов Нурдин	Прокурор управления Генеральной прокуратуры КР
Жамгырчиева Гульнара Оморовна	Заместитель Акыйкатчы (Омбудсмена) КР
Адилов Айбек Насырович	Академия МВД КР
Конулькулов Э.	Министерство юстиции КР
Апасова Г. А.	Специалист отдела по гендерным вопросам Министерства труда и социального развития
Досболов К. К.	Специалист отдела по развитию социальных услуг Министерства труда и социального развития

ФИО	Место работы
ОМСУ	
Мамбетова М. Ж.	Заведующая социальным отделом мэрии г. Бишкека
Зиятдинов Эрнест Эгенбердиевич	Руководитель Аппарата Мэрии г. Жалал-Абад, председатель рабочей группы
Исамаилов Баходир Ибрагимович	Депутат Жалал-Абадского городского кенеша, член РГ по оценке ОВД, Жалал-Абад
Шерматов Кубанычбек Абдыжапарович	Юрист мэрии, Член РГ по оценке ОВД, Жалал-Абад
Айтматова Турсунай Бабаджановна	Заведующая отделом Аппарата Мэрии г. Ош
ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ	
Джакупова Чолпон Идиновна	Директор ОФ «Правовая клиника “Адилет”»
Какеев Искендер Бакытович	Юрист ОФ «Правовая клиника “Адилет”»
Третьякова Татьяна Алексеевна	Национальная сеть по мониторингу и оценке, член ГР при Комитете по правопорядку
Макембаева Диана	Член РГ при Комитете по правопорядку
Бекембаева Гульжан Тургазиевна	Директор ОФ «Поколение Инсан», член РГ при Комитете
Мадюев Ахмат Низамович	Эксперт по вопросам государственного управления
Шипп Наталья	Директор Ассоциации НКО по продвижению прав и интересов детей
Джаббаров Уткир	НПО «Справедливость», г. Жалал-Абад
Торогельдиев Таалайбек	Координатор ГС «За реформы и результат», г. Ош
Турсуналиева Раънохон	Координатор ГС «За реформы и результат», с. Уч-Коргон
Эрбабаев Мажит Мадаминович	Координатор ГС «За реформы и результат», г. Ош
Акматалиева Шохсанам Рустамовна	Член рабочей группы, Жалал-Абад
Бибигуль Бупебаева	Координатор ГС «За реформы и результат», с. Жети-Огуз
Руслан Илиясов	ПРООН
Картанбаева Нуриана	Директор правовой программы «Фонда Сорос-Кыргызстан»
Абдукаримов Равшан	советник представительства Saferworld
Урмат Казакбаев	Гражданский союз
Тимур Шайхутдинов	Гражданский союз
Нуридин Нураков	Гражданский союз
Галина Давлетбаева	Гражданский союз
Анна Зубенко	Гражданский союз

