

Гражданский союз

Обзор

"Результаты мониторинга создания и функционирования патрульной милиции Бишкеке"

июль 2020 г.

Аннотация

Настоящий обзор содержит результаты общественного мониторинга создания и функционирования Управления патрульной службы милиции по ГУВД г. Бишкека ГУОБДД МВД КР (УПСМ). Мониторинг проводится общественным объединением "Гражданский союз" и сетью Гражданский союз "За реформы и результат" при поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан». Озвученные в данном документе мнения не обязательно отражают позицию Фонда «Сорос-Кыргызстан».

Обзор предназначен для должностных лиц и экспертов, задействованных в проектировании и функционировании УПСМ и всех интересующихся вопросами реформирования и демократизации милиции в Кыргызстане.



Используемые сокращения	3
Введение	4
Методология	6
Описание выводов	8
ВЫВОД №1: Процесс разработки модели патрульной милиции и конкурсный отбор сотрудников могут стать примерами реализации реформ сектора безопасности	8
ВЫВОД №2: Условия труда сотрудников улучшились благодаря росту заработной платы для сотрудников УПСМ, однако не все социальные гарантии соблюдаются	11
ВЫВОД №3: Пилотный проект сталкивается с институциональным вызовом, исходящим от нереформированного ГУОБДД, которое сохранило контроль и управление над УПСМ, осуществляет кадровую и финансово-хозяйственную деятельность, участвует в нормотворчестве	13
ВЫВОД №4: Впервые произошло значительное обновление кадров за счет "гражданских", тем не менее не удалось достичь озвученной цели обновления в 50%, во многом по причине недостаточного желания гражданских лиц идти на службу или недоверия в систему отбора. Не выявлена закономерность в эффективности работы между сотрудниками с опытом в ОВД и "гражданскими", среди личного состава наблюдается скептическое отношение к сотрудникам, пришедшим из ГУОБДД из-за большей склонности к коррупционному поведению. Гендерный и этнический состав несбалансирован	15
ВЫВОД №5: По косвенным свидетельствам можно говорить о снижении коррупции по сравнению с УОБДД, однако такие проявления есть. Из-за отмены системы бонусных выплат риски коррупционных проявлений в рядах УПСМ возрастают.	19

ВЫВОД №6: Отношение граждан к патрульной милиции умеренно положительное с тенденцией к снижению и зависимое от личного опыта, информационных поводов и общих настроений граждан из-за распространения коронавирусной инфекции	21
ВЫВОД №7: Заявлена переориентация патрульной милиции на сервисный характер, однако в полной мере переходу мешают старая система отчетности и оценки, отсутствие новых стандартов работы.	22
Рекомендации	26
По выводу №1	26
По выводу №2	26
По выводу №3	27
По выводу № 4	28
По выводам № 5, 6	29
По выводу №7	29
Результаты онлайн опросов граждан	30
Передвижение по населенному пункту	31
Получение пропуска	31
Контакты с силовыми структурами	33
Общая оценка ситуации	37
Оценка деятельности патрульной милиции в Бишкеке	40

Используемые сокращения

ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности Кыргызской Республики
ГС	общественное объединение "Гражданский союз"
ГСБЭП	Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями
ГУВД	Главное управление внутренних дел города Бишкека
ГУОБДД	Главное управление по обеспечению дорожной безопасности Министерства внутренних дел Кыргызской Республики
ЕРПП	Единый реестр преступлений и проступков
МВД	Министерство внутренних дел Кыргызской Республики
ОВД	органы внутренних дел Кыргызской Республики
ОМСУ	органы местного самоуправления
УК КР	Уголовный кодекс Кыргызской Республики
УОБДД	Управление по обеспечению безопасности дорожного движения
УПК КР	Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики
УПСМ	Управление патрульной службы милиции по Главному управлению внутренних дел города Бишкека Главного управления по обеспечению дорожной безопасности г. Бишкека Министерства внутренних дел Кыргызской Республики
ЧП/ЧС	чрезвычайное положение / чрезвычайная ситуация

Введение

Появление патрульной милиции в Бишкеке было продиктовано необходимостью снизить уровень коррупции и укрепить безопасность на дорогах и в общественных местах. По прошествии семи месяцев активной фазы функционирования новой службы появился достаточный объем информации для предварительной оценки эффективности пилотного проекта, выявления проблем и выработки предложений для их решения.

Идея создания универсального патруля, который бы комплексно отвечал за общественный порядок и дорожную безопасность, пресекал бы правонарушения и реагировал на вызовы по "102", в Кыргызстане не нова. Первая такая масштабная попытка была предпринята в 2016 году, закончившись ее сворачиванием спустя два года. По мнению официальных лиц, тогда были допущены ошибки в проектировании, не учтено отсутствие на тот момент проекта "Безопасный город", что привело к росту количества ДТП¹, также отсутствовало необходимое финансирование и не был предусмотрен открытый конкурсный отбор. Общественное мнение было более категоричным, назвав предыдущий этап "сменой вывесок" и "имитацией". После провала правительство пошло на повторное разделение функций пешего патрулирования и обеспечения дорожной безопасности между двумя службами. Все вернулось на круги своя. Эта структурная реставрация не сказалась каким-либо образом на коррупции, уровень которой традиционно оставался высоким.

В 2018 году возникли предпосылки качественно иного исхода реформы. Так, инициатива создания универсального патруля на этот раз была поддержана президентом страны. Впервые разработка модели новой службы и укомплектование личного состава отданы и «силовикам», и представителям гражданского общества. Несмотря на ограниченные возможности республиканского бюджета, на нужды пилотного проекта только в 2019 году изысканы более 197 млн сомов за счет поступлений от штрафов. Впервые в ОВД был предусмотрен конкурсный отбор с равными стартовыми условиями для действующих сотрудников милиции и гражданских лиц, не имевших прежде правоохранительного опыта. Это было сделано для существенного обновления кадров на примере некоторых стран бывшего советского союза, прежде всего Грузии. Был заявлен переход к "социально-сервисной службе, направленной на взаимодействие и помощь гражданам"².

Первые экипажи и пеший патруль вышли на улицы города 31 октября 2019 года, а к началу 2020 года они полностью покрыли территорию столицы. Укомплектование личного состава еще не завершено, ожидается пятый этап конкурсного отбора.

Новая служба вызвала в обществе как оптимизм, так и скепсис. На сегодняшний день не сложилось доминирующее общественное мнение относительно успеха или провала реформы. Последние данные показывают, что 40,4% опрошенных пользователей

¹В Бишкеке начата реализация пилотного проекта по созданию управления патрульной милиции //ГУОБДД, дата публикации: 13.05.2019 г. URL: <http://www.guobdd.kg/onenews/1305>

² В Бишкеке обсудили создание патрульной милиции //ИА "Кnews.kg". Дата публикации: 5.11.2018г. URL: <https://knews.kg/2018/11/05/v-bishkeke-obsudili-sozdanie-patrulnoj-militsii/>

интернета считают, что благодаря патрульной милиции стало лучше для горожан, в то время как противоположного мнения придерживаются 19,9% респондентов. Значительное число опрошенных пока не определились со своим отношением - 39,6%³.

Информационные поводы и ограничительные меры, введенные в связи с режимом ЧП негативно сказывались на доверии, но по сравнению с другими милицескими службами отношение к "патрульной" пока остается наиболее лояльным. УПСМ находится на первой позиции рейтинга служб столичной милиции по восприятию горожан с 27,4% респондентов, которые считают, что это подразделение лучше всего справляется со своими обязанностями⁴. Вторая волна распространения коронавирусной инфекции вызвала поиски нестандартных решений, среди которых временная отмена практики выписывания штрафов за мелкие нарушения и оказание помощи людям. Все это может положительно сказаться на уровне доверия горожан и способствовать формированию сервисного характера службы, но пока непонятно насколько значительно.

В свою очередь, первые лица исключительно одобрительно оценивают результаты пилотного проекта, что привело к решению о масштабировании модели патрульной милиции на город Ош, а после на все областные центры.

Институциональная незавершенность патрульной милиции, неопределенное отношение граждан и сохраняющаяся неизменной общая система МВД являются вызовами для дальнейшей реализации проекта.

На фоне второй волны коронавирусной пандемии рост негативных общественных настроений ко всей власти также могут сказаться на авторитете патрульной милиции, как одного из видимых государственных институтов в Бишкеке. Не исключено также, что кампания по выборам в Жогорку Кенеш 2020 года будет сопровождаться мирными собраниями граждан, для сдерживания которых будет привлечен личный состав. В случае неправомерных и агрессивных действий со стороны сотрудников, уровень доверия неминуемо пойдет вниз.

В то же время не исключен и другой сценарий, когда благодаря нестандартным решениям, соблюдению прав человека и вежливому отношению к гражданам общий негатив не повлияет на УПСМ.

Исходя из перечисленного, а также того факта, что ГС был в числе инициаторов появления УПСМ, участвовал в разработке ее модели и отборе сотрудников, было принято решение провести общественный мониторинг создания и функционирования данной службы.

Методология

³ Экспресс онлайн опрос 2-5 июля 2020 г. (R=738)

⁴ Онлайн опрос ГУВД, 25 июня - 3.07.2020г. (R=224),

Целью общественного мониторинга является содействие успешной реализации проекта создания и функционирования УПСМ и последующем в других городах через выявление системных проблем и рекомендаций для их решения.

Использованы следующие инструменты

Наименование	Охват	Сроки
<i>Полевые методы</i>		
Онлайн экспресс опрос горожан для оценки предварительных итогов	738	2 - 5 июля 2020 г.
Онлайн опрос ГУВД "Оценка уровне доверия населения к милиции (использован частично)	224	25 июня 2020 г.
Интервью с сотрудниками УПСМ	24	5 - 7 февраля 2020 г.
Онлайн опрос восприятие действий силовых структур во время ЧП/ЧС (3 этапа)	326 267 303	12 - 15 мая 2020 г. 17 - 26 апреля 2020 г. 3 - 5 апреля 2020 г.
Онлайн опрос граждан по восприятию деятельности УПСМ	496	29 января - 17 февраля 2020 г.
Физический опрос жителей	87	26 - 28 февраля 2020 г.
<i>Кабинетные методы</i>		
Запрос информации в МВД - ответ МВД от 10.03.2020 г.		
Анализ публикаций в СМИ		
А н а л и з Н П А и ведомственных актов		

Стоит отметить, что все использованные инструменты для выявления общественного мнения не являются репрезентативными, поскольку из-за ограничений во время ЧП/ЧС полноценные физические социологические исследования оказываются невозможными. Ответы респондентов в интернете только показывают тенденции в настроениях людей, указанные в настоящем отчете цифры должны считаться приблизительными.

Результаты мониторинга будут направлены в Комитет Жогорку Кенеша по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции (через депутатов Никитенко Н.В.,

Жеенчороева М.К. и отдел комитета), экспертной рабочей группы при Аппарате президента, МВД, ГУВД, УПСМ, а также опубликованы для всех заинтересованных лиц.

Результаты мониторинга действий силовиков в условиях ЧС/ЧП доступны в интернете:

- 1) Обзор №2 от 4 мая 2020 года: <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2020-05-04-2224828356.pdf>
- 2) Обзор №1 от 13 апреля 2020 года: <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2020-04-13-2235441573.pdf>

Описание выводов

ВЫВОД №1: Процесс разработки модели патрульной милиции и конкурсный отбор сотрудников могут стать примерами реализации реформ сектора безопасности

Вопрос качественного вовлечения гражданского общества в процессы разработки и имплементации реформы силового блока всегда остро стоял для учета общественных интересов. И прежде никогда не реализовывался. Редкие включения представителей НПО проблему дисбаланса в пользу ведомственных интересов не решали. На примере различных рабочих групп, советов и комиссий, которые создавались в рамках попыток реформ, это может объясняться следующими факторами:

- как правило руководитель таких рабочих групп и комиссий - представитель государственного органа, может ограничить участие независимых лиц, не давая им возможность высказаться или не учитывая их мнение в финальном решении;
- проработка решений остается прерогативой государственного органа, который может отсекал или в выгодном свете интерпретировать предложения независимых лиц;
- независимые лица часто в общем обсуждении остаются в меньшинстве из-за значительно меньшей представленности в рабочих группах и комиссиях, чем представители государственных структур или зависимые представители гражданского общества, чье мнение более менее монолитно;
- Зачастую независимые лица менее дисциплинированы, пропускают заседания, не выполняют подготовительную работу и быстро устают от рутины. Представители государственных структур, в силу служебных обязанностей, менее склонны игнорировать участие в обсуждениях.

В случае с УПСМ, эти факторы не имели решающего значения, поскольку представленность гражданского общества в экспертной рабочей группе по разработке предложений по реформе и в конкурсной комиссии по отбору сотрудников была значительной, а руководителем групп стал не аффилированный с силовыми структурами политолог Тамерлан Ибраимов, который к тому же имел возможность донести свою позицию до президента.

Состав экспертной рабочей группы при Аппарате Президента:

- 1) Ибраимов Тамерлан – председатель правления общественного объединения «Центр политико-правовых исследований», руководитель экспертной рабочей группы;
- 2) Сагынбаев Дамир – секретарь Совета безопасности Кыргызской Республики, заместитель руководителя экспертной рабочей группы;
- 3) Араев Азамат – заведующий отделом правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства Кыргызской Республики;

- 4) Орозалиев Алмаз – заместитель министра внутренних дел Кыргызской Республики;
- 5) Джумагазиев Канат – начальник Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Кыргызской Республики (*впоследствии заменен на нового начальника ГУОБДД Азамата Исраилова*);
- 6) Шайхутдинов Тимур – сопредседатель ГС, координатор Гражданского союза «За реформы и результат» (по согласованию);
- 7) Осмонов Жолдошбек – эксперт по государственному управлению (по согласованию); (*не принимал фактического участия*)
- 8) Акенеев Азамат – независимый эксперт (по согласованию).

Экспертная рабочая группа после серии обсуждений разработала следующие решения:

- остановилась на варианте создания универсального патруля, который должен объединить в себе функции обеспечения дорожной безопасности и патрулирования, выезда на вызовы по "102" и т.д. В Бишкеке УОБДД и патрульно-постовая служба милиции должны быть ликвидированы, сотрудники выведены за штат, временно исполнять обязанности до формирования нового подразделения;
- пилотирование на территории Бишкека, последующее распространение на другие территории;
- конкурсный порядок отбора сотрудников, вплоть до руководства УПСМ;
- включение теста "чтение и понимание текстов" Общереспубликанского тестирования, проводимого независимой тестовой организацией, в качестве одного из этапов конкурсного отбора;
- прохождение обучения отобранных сотрудников на базе Академии МВД (2,5 месяца), программа обучения была также согласована;
- заработная плата должна быть увеличена в два раза для мотивации прихода новых сотрудников и снижения коррупционных соблазнов.

Из внесенных ГС предложений, которые **не были поддержаны** большинством экспертной рабочей группы:

До создания УПСМ:

- введение системы муниципальных доплат к заработной плате сотрудников наружных служб ОВД, в том числе УПСМ, что по мнению ГС, привело бы к большему размеру довольствия и способствовало подотчетности низовых подразделений перед сообществами;
- утверждение временного моратория, на двухлетний период, на передвижение сотрудников УПСМ в другие подразделения ГУОБДД и ОВД, что по мнению ГС снизило бы риски размывания кадров

После создания УПСМ:

- для снижения рисков отхода от изначальной концепции реформы предложено вывести УПСМ из системы управления ГУОБДД и передать в прямое подчинение

МВД или ГУВД. При этом предлагалось сохранить за ГУОБДД функции управления статистикой и методического обеспечения по вопросам дорожной безопасности.

Формальное решение, утвердившее достигнутые в экспертной рабочей группе договоренности, было закреплено в постановлении Правительства КР в апреле 2019 года⁵. Установлен срок пилотирования в Бишкеке с 1 мая 2019 года по 31 декабря 2020 года. Также приняты соответствующие приказы МВД.

На примере конкурсного отбора заметна значимость участия в экспертной рабочей группе неаффилированных с МВД представителей гражданского общества. Так, изначально ГУОБДД, будучи разработчиком проекта постановления правительства о запуске пилотного проекта, внесло порядок конкурсного отбора, который был предусмотрен в другом постановлении от 2014 года⁶. Этот вариант предусматривал двухэтапный конкурс: сначала из числа действующих сотрудников ОВД, а в случае оставшихся вакансий, на втором этапе была бы предоставлена такая возможность для гражданских. Такие искусственные ограничения доступа гражданских лиц подорвали бы концепцию пилотного проекта, в центре которого было обновление кадров. **Именно настойчивость гражданских членов экспертной рабочей группы привела к включению в вышеупомянутое постановление нормы об открытом конкурсном отборе сотрудников УПСМ.**

Представленность гражданского общества в конкурсной комиссии по отбору сотрудников УПСМ (Тамерлан Ибраимов, Урмат Казакбаев, Азамат Акенеев, Тимур Шайхутдинов, Руслан Ильясов, Чинара Касмамбетова, Эркайым Мамбеталиева, Кабылжан Мамажанов⁷) также гораздо выше, чем в прошлом. Примерно половина других членов комиссии являются сотрудниками МВД.

ВЫВОД №2: Условия труда сотрудников улучшились благодаря росту заработной платы для сотрудников УПСМ, однако не все социальные гарантии соблюдаются

Разработчики реформы изначально настаивали на том, чтобы сотрудники УПСМ получили дополнительную прибавку к заработной плате. Это должно было, по мнению экспертной рабочей группы, повысить мотивацию антикоррупционного поведения и подтолкнуть новых лиц не из системы участвовать в конкурсе⁸.

⁵ Постановление Правительства КР от 29.04.2019 г. №198

⁶ Постановление Правительства КР от 24.11.2014г. № 673 (утратило силу 3.02.2020 г.)

⁷ В столице объявлен открытый конкурс на должность сотрудника патрульной милиции //Сайт мэрии. URL: <https://www.meria.kg/ru/post/18595>

⁸ Зарплата сотрудников новой патрульной милиции будет свыше 20 000 сомов //Кактус. Дата публикации: 15 мая 2020 г.. URL: https://kaktus.media/doc/391509_zarplata_sotrydnikov_novoy_patrylnoy_milicii_bydet_svysh_20_000_somov.html

В УПСМ был утвержден более высокий размер заработной платы, чем есть в среднем в других подразделениях милиции. После общего повышения для всех сотрудников ОВД, минимальная зарплата для младших инспекторов УПСМ на март 2020 года составила 26350 сом, а с пайковыми и премиальными выплатами - 28 тысяч сом.

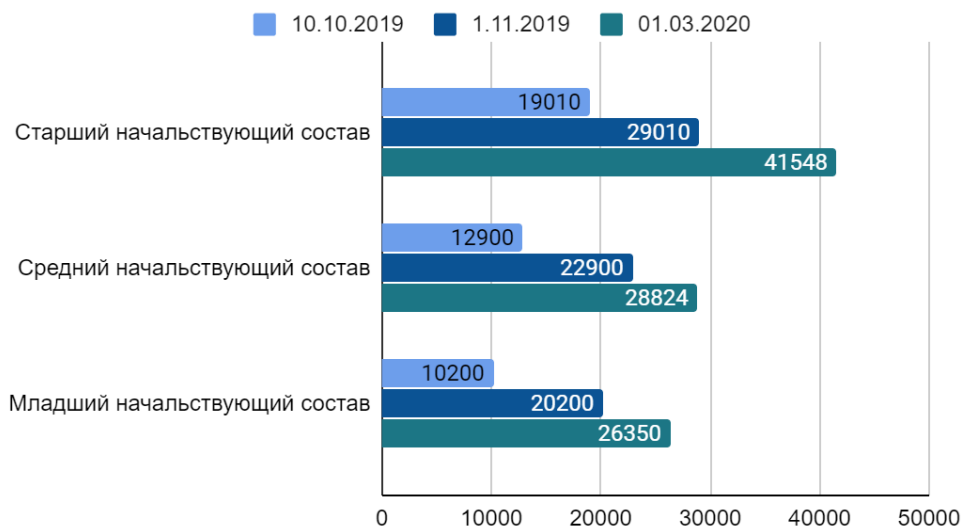
До мая 2020 года сотрудники также получали материальное стимулирование в размере 10% от суммы выписанных штрафов. Но из-за решения правительства⁹, такая практика была прекращена, при этом она сохранилась для инспекторов других подразделений ГУОБДД (см. также: [Вывод 4](#)).

Опросы сотрудников УПСМ подтвердили официальные данные о размере заработных плат, которые выплачиваются вовремя, без задержек.

Другой вопрос, который волновал практически всех опрошенных сотрудников, связан с выделением компенсационных выплат за работу в условиях ЧП. Как и было обещано правительством, почти весь личный состав, задействованный в поддержании режима, получил такие выплаты. Однако они не были **предоставлены тем, сотрудникам, которые были направлены на обсервацию из-за контактов с зараженными.**

В первые месяцы функционирования УПСМ подчеркивалось, что сотрудники, за

Динамика роста заработной платы без учета пайковых и других выплат (сом)



исключением особых обстоятельств, будут работать по 8 часов, как того требует Закон КР "О прохождении службы в правоохранительных органах" и Трудовой кодекс. Так и было первое время. Однако с введением ЧП и после его отмены, реальный трудовой распорядок стал превышать нормативный.

⁹ Постановление Правительства КР от 11 мая 2020 г. №247

Согласно опросам сотрудников, во время ЧП продолжительность рабочего дня могла достигать до 16-18 часов в день без выходных.

В настоящее время сотрудники, задействованные в автопатрулировании, работают по 12 часов, в пешем - 8 часов, сотрудники аппарата - 8 часов. У всех сотрудников один выходной день, предоставляемый по скользящему графику.

Разбор дня и обучение обычно проходит после завершения смены. Опрошенные отмечают, что к этому времени они обычно уставшие и с трудом воспринимают информацию.

Говоря об обмундировании, опрошенные сотрудники отмечали низкое качество футболок и кепок, которые "выцветают в течение недели", а также непригодные к летним условиям светоотражающие жилеты. В последних, по распространенному мнению, жарко. Обувь, которая изнашивается быстро, не выделяется вовсе.

Форму выдают на срок один год, в случае порчи, не обновляют. При этом могут наказать в дисциплинарном порядке за ненадлежащий вид.

ВЫВОД №3: Пилотный проект сталкивается с институциональным вызовом, исходящим от нереформированного ГУОБДД, которое сохранило контроль и управление над УПСМ, осуществляет кадровую и финансово-хозяйственную деятельность, участвует в нормотворчестве

Вопреки тому, что движущей силой реформы была критика коррупции в системе ГУОБДД, так и **не было обеспечено выведение нового подразделения из единой системы управления обеспечения дорожной безопасности**. Новое подразделение не получило свою бухгалтерию и кадровый аппарат.

Новое решение Правительства КР, согласно которому модель патрульной милиции распространяется на Ош и областные центры, только укрепляет центральную роль ГУОБДД, исключая возможность самостоятельности УПСМ.

Тендерные закупки в рамках пилотного проекта также проводятся ГУОБДД.

Первый коррупционный скандал, который вышел в публичное поле благодаря источникам СМИ в силовых структурах, произошел в апреле 2020 года и был связан с закупкой электрошокеров для УПСМ, которую осуществляло ГУОБДД. Сообщалось, что было закуплено 400 таких устройств стоимостью по 5600 сомов, в то время как аналогичный продукт на рынках города можно приобрести за 600 сом. МВД подтвердило факт проведения внутреннего расследования и передачи материалов проверки в следственную службу МВД. Дело зарегистрировано в ЕРПП по статье 234 (нарушения порядка проведения публичных торгов, аукционов или тендеров) УК КР. Таким образом, вопреки

требованиям ст. 153 УПК КР, данная статья расследуется не ГСБЭП, а силами самого МВД, при этом наличествует конфликт интересов.

Стоит отметить, что УПК КР дает право прокурору поручать досудебное производство органу, отличному от подследственности, однако это делается в исключительных случаях.

После регистрации упомянутого случая в ЕРПП прошло более семи месяцев¹⁰, но **о результатах расследования до сих пор ничего неизвестно**. На обстоятельства затягивания рассмотрения дела обращено внимание секретаря Совета безопасности Дамира Сагымбаева, который пообещал обеспечить открытость информации в ускоренные сроки¹¹.

Опрошенные сотрудники, в свою очередь, отметили случаи технической неисправности электрошокеров и бессмысленность их использования для умиротворения агрессивного поведения из-за слабости заряда.

"Если человек в куртке, то он просто ничего не почувствует" - поделился своим мнением один из инспекторов.

Также респонденты отмечали низкое качество закупленных ГУОБДД нагрудных персонально носимых видеорегистраторов, у которых быстро садится аккумулятор. Технические специалисты также подчеркивали, что эти устройства не соответствуют современным стандартам, так как не позволяют подключаться удаленно и не оснащены GPS навигаторами. В то время как закупленные ГУВД для участковых уполномоченных милиции видеотрекеры по спецификации лучше, они близки по цене.

Ранее ГС поднимал проблему отсутствия у руководства УПСМ и Управления цифровой связи ГУВД удаленного доступа к видеотрекерам и терминалам. В этих условиях менеджмент и контролирующие структуры не способны в постоянном режиме отслеживать действия сотрудников. Непродолжительное время удаленный доступ был обеспечен контролирующими структурами самостоятельно, в обход компании-поставщика, которая в последующем его выключила, ссылаясь на то, что несанкционированное изменение может привести к поломке оборудования, а гарантии будут сняты. В ответ на замечание представителя ГС на заседании экспертной рабочей группы, заместитель министра внутренних дел Орозалиев А.К. устно поручил ГУОБДД провести переговоры с компанией-поставщиком для обеспечения удаленного доступа¹², однако информация по исполнению на сегодня отсутствует.

¹⁰ За электрошокеры для патрульных заплатили 5 600 сомов. На базаре такие же продают по 600 // Кactus.media. Дата публикации 10.04.2020г. URL: https://kactus.media/doc/410583_zh_elektroshokery_dlia_patrylnyh_zaplatili_5_600_somov_na_bazare_takie_je_prodayut_po_600.html

¹¹ Во время заседания экспертной рабочей группы 12.06.2020 г. (собств.информация)

¹² Там же (собств.информация)

Респонденты также отмечали на плохое качество приобретенных наручников, которые по их словам, не удобны в использовании для полевых условий, а скорее предназначены для закрытых учреждений.

Помимо вопросов к результатам тендеров, анонимные опросы сотрудников различных подразделений МВД показывают наличие следующих последствий сохранения системы управления ГУОБДД над УПСМ:

- ГУОБДД согласно своему функционалу требует от УПСМ преимущественно достижение показателей, связанных с дорожной безопасностью (традиционно это составление протоколов на нарушения ПДД и число ДТП). Требования столичного ГУВД по общественной безопасности и реагированию на вызовы по "102", в свою очередь, оказываются второстепенными, поскольку прямых инструментов для мотивирования и наказания у руководства бишкекской милиции нет. Официальная коммуникация осуществляется через ГУОБДД. Вследствие этого, сотрудники мотивированы больше на составление протоколов о нарушении ПДД, наблюдается дисбаланс в сторону вопросов дорожной безопасности.
- Есть примеры попыток возвращения практики несения службы, традиционной для ГУОБДД, с использованием жезлов под предлогом необходимости несения усиленной службы во время ЧП.
- Наблюдаются случаи перевода сотрудников УПСМ по их личному рапорту в другие подразделения ГУОБДД без согласования с руководством патрульной милиции. В то же время пока это не приобрело массовый характер.

ГС убежден, что фактор центральной роли ГУОБДД изначально заложил препятствия эффективной реализации пилотного проекта и будет создавать проблемы в дальнейшем.

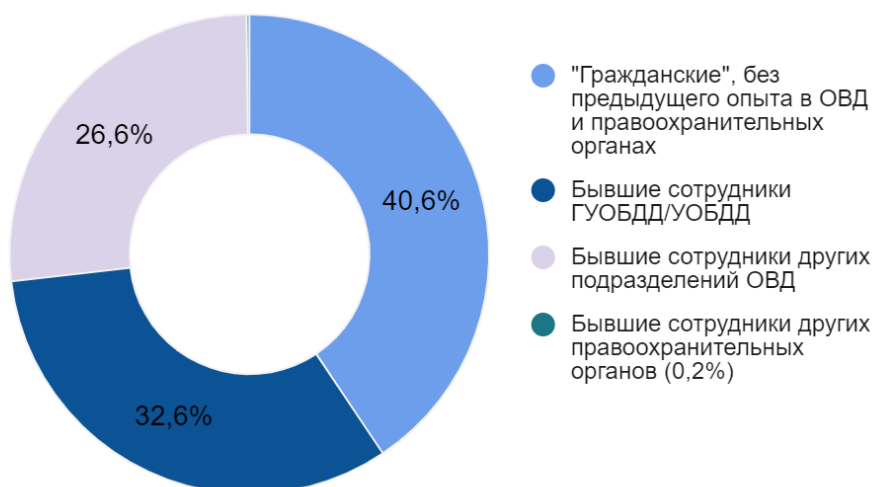
Среди отдельных опрошенных сотрудников УПСМ также звучало мнение о необходимости отделения подразделения от ГУОБДД и передачи в ведение ГУВД или установление системы прямого подчинения в МВД, через курирующего общественную безопасность заместителя министра. При этом респонденты подчеркивали целесообразность сохранения за ГУОБДД методических функций и задач по сбору и обобщению статистических данных, касающихся дорожной безопасности.

ВЫВОД №4: Впервые произошло значительное обновление кадров за счет "гражданских", тем не менее не удалось достичь озвученной цели обновления в 50%, во многом по причине недостаточного желания гражданских лиц идти на службу или недоверия в систему отбора. Не выявлена закономерность в эффективности работы между сотрудниками с опытом в ОВД и "гражданскими", среди личного состава наблюдается скептическое отношение к сотрудникам, пришедшим из ГУОБДД из-за большей склонности к коррупционному поведению. Гендерный и этнический состав несбалансирован

Обновление личного состава стало одним из показателей эффективности реформы по аналогии с реформой патрульной полиции в Грузии и Украине, где процент притока "гражданских", то есть тех, кто прежде не имел опыта работы в правоохранительной системе, был значительным. По результатам четырех этапов конкурсного отбора, в УПСМ служит 40% "гражданских", что является наиболее серьезным обновлением кадров в ходе реформаторских инициатив в ОВД за годы независимости, но уступает достижениям Грузии и Украины.

По состоянию на июль 2020 года в патрульной служат 684 человека, личный состав состоит из следующих групп сотрудников

По состоянию на июль 2020 года личный состав состоит из следующих групп сотрудников



По состоянию на июль 2020 года имеется 125 вакантных мест, набор на которые был объявлен в июне¹³, но затянулся из-за резкого роста заболеваемости COVID-19 по стране.

В руководстве УПСМ только один человек пришел из системы ГУОБДД - заместитель начальника Мирлан Боенов. В то время как начальником стал бывший руководитель службы общественной безопасности ГУВД Чуйской области Алмаз Исаков, а другим его заместителем - бывший психолог ГСИН Жылдыз Ахмедгалиева, в прошлом работавшая также в системе МВД.

Определенный конфликт вызвало непрохождение через конкурс бывшего начальника столичного УОБДД Шаирбека Бопонова, который претендовал на должность руководителя УПСМ и бывшего заместителя начальника УОБДД Мирлана Чалыбаева, который претендовал на аналогичную должность в новом подразделении¹⁴. Оба по результатам конкурса не прошли. Бопонов направил жалобу в МВД на комиссию. В то время как Чалыбаев подал суд и выиграл в первой инстанции. В результате жалобы обоих не были поддержаны, а Бопонова ГУОБДД назначило начальником УОБДД Чуйской области.

Со слов опрошенных сотрудников УПСМ выявлены особенности в службе различных категорий.

Новобранцам, у которых прежде отсутствовал опыт работы в правоохранительных органах, первые месяцы службы давались с трудностями из-за недостаточности знаний и необходимости следовать жесткой дисциплине, работать внеурочно, а во время ЧП - без выходных. Распространенными были сложности при составлении протоколов, им требовалось больше времени, чем инспекторам с опытом, они часто сомневались в правильности заполнения материалов о нарушении ПДД. Наблюдались случаи нерешительных действий при встрече с агрессивными гражданами. Также упомянута недостаточность навыков вождения на автомобилях с механической коробкой передач. Адаптация потребовала времени. По словам офицеров, **в настоящее время по уровню профессионализма, новобранцы не уступают более опытным в решении рутинных задач, присущих патрульной милиции.**

Один из офицеров отметил, что "гражданские", как правило, более принципиальные при взаимодействии с людьми.

Отношение к бывшим инспекторам ГУОБДД более критическое среди опрошенных представителей личного состава УПСМ. Распространено мнение, что эта категория сотрудников более подвержена коррупционному поведению. Несколько респондентов подчеркнули примеры обучения ими новобранцев незаконным методам работы.

Есть и те респонденты, которые отметили, что проблем в работе бывших инспекторов ГУОБДД нет и они не отличаются от "гражданских" и перешедших из других служб ОВД.

¹³ Объявление!!! //ГУОБДД. Дата публикации: 16.06.2020 г. URL: <http://guobdd.kg/onenews/1459>

¹⁴Глава УОБДД Бишкека и его заместитель не прошли отбор на новую службу //ИА "Спутник.kg". 22.07.2020г. URL: <https://ru.sputnik.kg/society/20190722/1045138087/bishkek-uobdd-konkurs-otbor-boponov.html>

Один респондент отметил, что среди бывших инспекторов есть убежденность во временности патрульной милиции, которая, по их мнению, вскоре будет снова разделена, как произошло в 2016 году.

Единственный пример увольнения из УПСМ после обвинений в коррупции пользователями интернета и проведенного служебного расследования произошел в отношении двух бывших сотрудников ГУОБДД.

Большинство опрошенных сотрудников УПСМ, говоря о тех, кто перешел из других служб ОВД, отметили, что особых проблем в их службе нет, в целом они справляются с возложенными задачами. Только один респондент отметил, что среди этой категории сотрудников встречается коррупционные проявления.

Большинство опрошенных скептически оценили содержание базового обучения при Академии МВД, отметив его поверхностность. По мнению отдельных офицеров, сотрудников, особенно впервые пришедшим на службу в ОВД, необходимо дополнительное обучение, которое можно проводить без отрыва от работы. Назывались следующие темы такого обучения (приоритезированы по числу упоминаний от наиболее частых к редким):

- обращение с гражданами, этика поведения, психологические методы взаимодействия;
- содержание УК КР, УПК КР, Кодекса о нарушениях и Кодекса о проступках;
- вождение автотранспорта;
- чертежи места ДТП, заполнение протоколов и другие вопросы по линии дорожной безопасности;
- иностранные языки;
- методы психологической разгрузки;
- поведение в непредвиденных обстоятельствах;
- розыск автотранспорта;
- коммуникации и взаимодействия с различными службами;
- функции видеорегистратора.

Часто респонденты отмечали, что важно усиливать занятия по физической подготовке и просили открыть тренажерный зал, в котором они могли бы заниматься после службы.

Если исходя из прихода "гражданских" можно говорить о сбалансированности состава, то гендерное и этническое разнообразие достигнуто не было, во многом по причине того, что среди женщин и представителей этнических меньшинств изначально было мало претендентов на работу в патрульной милиции. По итогам четырех этапов отбора в УПСМ работает 5,4% женщин, что близко, но немногим меньше общего уровня представленности женщин среди аттестованного состава ОВД (6,5% на начало 2019

года¹⁵). На должность заместителя начальника УПСМ назначена женщина (Жылдыз Ахмедгалиева).

Анализ показывает, что причина слабой представленности женщин среди личного состава не связана с какими-либо особыми препятствиями на этапах отбора, по всей видимости, это является следствием слабого желания поступать на службу в милицию, неверия в свои силы и гендерных предрассудков. Более того, в рамках пилотного проекта было сделано исключение к нормативу роста женщин, претендующих на должности в УПСМ: не менее 160 см¹⁶ вместо стандартного требования в ОВД не менее 165 см. Вместе с тем, если брать в расчет статистику по 3 этапу конкурса, из числа лиц, подавших документы женщины составили 6,1%, а из числа успешно прошедших собеседование - 5,8% претендентов.

Доля этнических меньшинств чрезвычайно низкая - около 1,7% (согласно данным опросов, так как официальная статистика по этому критерию не ведется).

ВЫВОД №5: По косвенным свидетельствам можно говорить о снижении коррупции по сравнению с УОБДД, однако такие проявления есть. Из-за отмены системы бонусных выплат риски коррупционных проявлений в рядах УПСМ возрастают.

На основании косвенных показателей, можно утверждать, что **уровень коррупционного поведения среди сотрудников УПСМ ниже, чем был в УОБДД**. Об этом может свидетельствовать статистика выписанных протоколов за нарушение ПДД, которая возросла на 41,5% за первые пять месяцев 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года (56608 против 40003). Рост касается всех основных видов нарушений. ГС предполагает, что рост числа выписанных протоколов скорее всего говорит об увеличении практики официальной фиксации нарушений вместо "решения вопроса на месте", иными словами за взятку.

В то же время нельзя говорить и об отсутствии коррупционной практики вовсе. Пока только двое сотрудников по результатам служебного расследования привлечены к дисциплинарной ответственности и освобождены от занимаемых должностей (а материалы переданы в прокуратуру для дачи юридической оценки). В то время как онлайн опросы горожан показывают, что 19,9% считают, что с созданием патрульной милиции стало хуже для горожан (среди причин критически настроенные называют коррупцию). Стоит отметить, что 40,4% опрошенных считают, что стало лучше для горожан, в том числе по причине меньше коррумпированности нового подразделения.

¹⁵ За 5 лет число женщин-руководительниц в МВД Кыргызстана уменьшилось. Это плохо, считают активисты //Knews. Дата публикации: 9.03.2019 г. URL: <https://knews.kg/2019/03/09/za-5-let-chislo-zhenshhin-rukovoditelniits-v-mvd-kyrgyzstana-umenshilos-eto-ploho-schitayut-aktivisty/>

¹⁶ Приказ МВД №413 от 3.05.2019 г.

Таким образом, гипотеза экспертной рабочей группы, что обновление кадров может частично решить проблему коррупции подтвердилась. Также сыграла свою роль видеофиксация поведения личного состава нагрудными регистраторами и проверка записей проверяющими структурами. В случае ненадлежащего контроля и выявляемости нарушений уровень коррупции может со временем возрасти.

Материальное стимулирование сотрудников подразделений безопасности дорожного движения ОВД было введено в качестве антикоррупционной меры. В соответствии с частью 5 статьи 342 Кодекса КР "О нарушениях" и Положением о механизме поощрения сотрудников Дорожно-патрульной службы МВД (ДСП)¹⁷, 10 % от суммы выписанных штрафов за совершение нарушений в сфере безопасности дорожного движения и эксплуатации транспортных средств направлялись в виде бонусных выплат к заработной плате инспектора.

11 мая 2020 года было издано Постановление Правительства КР №247 «О некоторых вопросах организации обеспечения общественного порядка и безопасности дорожного движения в Кыргызской Республике», согласно пункта 3 которого МВД предписано реализовать в период 2020-2021 годов на базе подразделений ГУОБДД проект по созданию и функционированию подразделений патрульной службы милиции территориальных ОВД (новая фаза пилотного проекта). Абзацем третьим пункта 4 данного постановления было установлено, что на период реализации проекта, нормы, дающие право на материальное стимулирование, **не распространяются на сотрудников подразделений патрульной службы милиции.**

При этом бонусные выплаты сохраняются для других подразделений ГУОБДД.

Юридический анализ ГС свидетельствует о дискриминационном характере отмены бонусных выплат для отдельных категорий сотрудников при их сохранении для других. Так, это противоречит статье 3 Закона КР «О противодействии коррупции», которая устанавливает принцип недопустимости какой-либо дискриминации по каким-либо условиям и обстоятельствам общественного характера. Между тем во многих других государственных органах повсеместно практикуется материальное стимулирование их сотрудников, например, в ГКНБ, ГСБЭП и прокуратуре.

Ожидается, что отмена практики материального стимулирования от суммы штрафов может спровоцировать коррупционное поведение.

Опрошенные сотрудники также высказывали беспокойство из-за отмены бонусных выплат сотрудникам.

"Оформление протоколов давало возможность легально получить дополнительные выплаты, сейчас стимула брать деньги у граждан больше, чем оформлять. Это повысит риски коррупции" - подчеркнул один из респондентов.

¹⁷ Постановление Правительства КР от 31 октября 2014г. №622

Косвенным показателем ухудшения ситуации служит число составленных протоколов о нарушениях - в течение месяца после отмены бонусов их стало меньше.

В тоже время ГС обращает внимание на возможное положительное последствие системы бонусных выплат в УПСМ. Материальное стимулирование от суммы штрафов формирует дисбаланс в функционале патрульной милиции в сторону вопросов поддержания дорожной безопасности в ущерб другим задачам, таким как мониторинг общественного порядка и реагирование на вызовы по "102". Отмена бонусов, хотя и несет риски, связанные с коррупцией на дорогах, может подтолкнуть сотрудников к более тщательному выполнению функций, не связанных с выявлением нарушений ПДД.

ВЫВОД №6: Отношение граждан к патрульной милиции умеренно положительное с тенденцией к снижению и зависимое от личного опыта, информационных поводов и общих настроений граждан из-за распространения коронавирусной инфекции

Полноценное социологическое исследование об отношении жителей Бишкека к патрульной милиции не проводилось. При оценке общественных настроений можно сослаться только на несколько онлайн опросов, который проводил ГС, и частично на один онлайн опрос ГУВД. Интернет инструменты, в силу нерепрезентативности, не могут показывать однозначные цифры, которые можно уверенно экстраполировать на всех горожан, но они могут свидетельствовать о тенденциях в настроениях, изменениях на фоне тех или иных событий, а также обращать внимание на проблемы или наоборот на сильные стороны.

Первый онлайн опрос (февраль 2020 года) показал, что 37,6% положительно оценивали патрульную милицию, негативно - 22,5%. Почти треть опрошенных (31,9%) оценили работу УПСМ удовлетворительно. Доля положительных ответов среди тех, кому довелось контактировать с патрульными была выше - 49,5%, в то время как удовлетворительно оценивали УПСМ 26,9%, а негативно - 20,5% ответивших. Таким образом на том этапе критичность была связана зачастую с общим неверием в реформы и переносом скепсиса по поводу работы ГУОБДД на УПСМ.

Второй опрос был проведен сразу после завершения режима ЧП (май 2020 года). Он показал рост критических настроений - положительных оценок стало 24,6%, показатели негативных отзывов, как и нейтральных, напротив, возросли. Напрямую на вопрос об изменении отношения к патрульной милиции за период режима ЧС/ЧП большинство респондентов (48,4%) ответили, что ничего не поменялось. Однако доля тех, чье отношение изменилось в худшую сторону (23,5%) преобладает над изменениями оценки в лучшую сторону (19,1%).

Сейчас на отношение влияют в большей степени личные примеры. Опрос показал, что в большинстве случаев мнение респондентов по поводу деятельности патрульной милиции основано на личном опыте взаимодействия (68%).

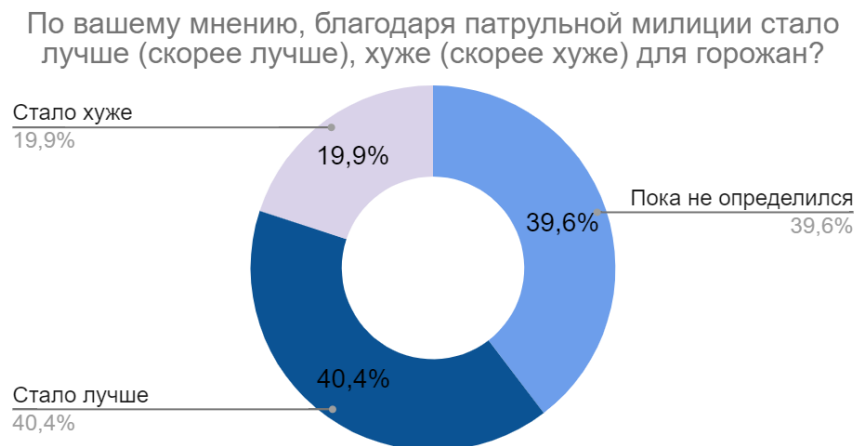
В свою очередь, опрос ГУВД показал, что 27,4% интернет-пользователей считают, что патрульная милиция лучше всего справляется со своими обязанностями, в сравнении с другими милицейскими службами.

В рамках дополнительного опроса горожан жителей Бишкека спросили, как по их мнению внедрение патрульной милиции повлияло на жизнь горожан: стало лучше (скорее лучше) или хуже (скорее хуже).

39,6% респондентов пока не определились со своим отношением. 40,4% ответивших считают, что стало лучше, потому что патрульная милиция постоянно патрулирует, видима для граждан, более вежлива, менее коррумпирована, быстрее реагирует на вызовы по 102 и на ситуацию и т.д. Однако 19,9% считают, что стало хуже, потому что патрульная милиция более коррумпирована, хуже справляется с контролем за дорожной и общественной безопасностью. А 39,6% не смогли дать свою оценку.

Подробные результаты опросов граждан см. в [разделе](#).

ВЫВОД №7: Заявлена переориентация патрульной милиции на сервисный характер, однако в полной мере переходу мешают старая система отчетности и оценки, отсутствие



новых стандартов работы.

Сервисный характер новой службы проговаривался неоднократно официальными лицами и разработчиками реформы.

«Самое главное то, что патрульная милиция по нашим планам превращается в социально-сервисную службу, направленную на взаимодействие и помощь гражданам», — отметил Тамерлан Ибраимов.

Отдельные примеры оказания экстренной помощи, которая напрямую не входит в спектр правоохранительных задач, появляются в социальных сетях и СМИ: помощь в приобретении лекарств в аптеке, участие в тушении пожаров, доставление экстренных больных в больницу и т. д.

В тоже время, такие действия часто обусловлены человеческим фактором, поскольку они не закреплены в соответствующих инструкциях, не ведется их учет и анализ.

Ни один опрошенный сотрудник при ответе на вопрос об основных задачах в течение дня, не отмечал про оказание помощи людям в каком-либо виде.

Назывались традиционные функции: патрулирование, составление протоколов за нарушения ПДД и неправильную парковку, реагирование на вызовы по телефону "102", ориентировка на подозреваемых, раскрытие преступлений по "горячим следам" и т. д.

ЧП, введенное на период март - май 2020 года, негативно сказалось на способности УПСМ реализовывать сервисные функции, о чем ГС сообщал в предыдущих обзорах мониторинга действий силовиков в условиях ЧС/ЧП:

"Руководство МВД и комендатуры, судя по всему, отвели первостепенную роль патрульной милиции в поддержании режима в столице, в первую очередь по блокировке движения транспорта. Это закономерно повлияло на рост случаев конфликтных ситуаций, а также создало коррупционные соблазны" - обзор №1 от 13 апреля 2020 года¹⁸.

Попытка вернуть доверие за счет уменьшения репрессивной составляющей произошла 10 июля 2020 года, когда было заявлено, что патрульная милиция не будет штрафовать водителей за "мелкие нарушения". Сообщается, что *"принимая во внимание текущую ситуацию в стране и социальное положение граждан, а также понимая наставшие для граждан трудные дни в целом, вместо применения жестких мер или наложения штрафов на граждан, совершивших незначительные нарушения, или водителей, нарушающих правила безопасности дорожного движения, вместо заполнения протокола инспекторы УПСМ проводят разъяснительную, предупредительную и профилактическую работу"*¹⁹.

Необходимым условием для реализации сервисного характера службы, равно как и открытости к запросам населения, могла бы стать также система оценки, при условии включения критериев, которые позволяли бы оценивать эффективность оказываемой помощи и уровень доверия населения.

¹⁸ Обзор результатов мониторинга действий силовиков в условиях ЧС/ЧП в Кыргызской Республике

¹⁹ Патрульная милиция не будет штрафовать водителей за мелкие нарушения //Кабар. Дата публикации: 10 июля 2020г. URL:<http://kabar.kg/news/patrul-naia-militcia-ne-budet-shtrafovat-voditelei-za-melkie-narusheniia/>

Традиционно в системе милиции принято использовать критерии раскрываемости преступлений и составления протоколов о нарушениях²⁰. Неспособность таких показателей, унаследованных из советской практики, мотивировать правоохранительную систему на открытость к нуждам людей и соблюдение прав человека давно являются предметом исследований²¹.

Опрос сотрудников УПСМ подтвердил, что их эффективность руководство определяет преимущественно на основании количества составленных протоколов и раскрытых преступлений. Хотя жесткого плана по количеству протоколов, по словам опрошенных сотрудников, нет, от них ожидается составление около пяти протоколов в смену. Но за меньшее число автоматически не следует наказание. Однако придется объясняться с руководством почему было выявлено мало нарушений.

Из числа приближенных к оказанию услуг критериев - оперативность реагирования на сигналы по телефону "102" с заявленным нормативом в 7 минут.

Мнение о последствиях достигнутых показателей в работе среди сотрудников разошлись - одни отметили, что ни на что не влияет, а другие сказали, что могут поощрить дополнительным выходным или объявить благодарность. Однако недостижение показателей может привести к дисциплинарному наказанию и лишению премии.

Говоря об оценке патрульной милиции в целом, респонденты отметили, что деятельность подразделения оценивается по выявленным протоколам, с упором на выявление водителей в нетрезвом состоянии и по складывающейся ситуации с общественной безопасностью. Оценку, по словам респондентов, проводит ГУОБДД по линии дорожной безопасности, а по линии борьбы с преступностью - ГУВД.

Однако о наличии специальных процедур и инструментов для оценки УПСМ опрошенные сотрудники не слышали, равно как и о влиянии результатов оценки.

Таким образом, действующая система оценки деятельности характеризуется наличием устаревших критериев оценки как сотрудников, так и всего подразделения, с неясными последствиями.

Попытка изменить систему оценки деятельности ОВД предпринималась правительством в 2015 году, когда было принято положение об основах комплексной оценки деятельности ОВД, разделившее понятия внутренней - по линии МВД, и внешней оценки - по линии общества и общественных институтов. Однако предложенные механизмы не прижились в силу отсутствия ясной методологии, ограниченности финансовых средств на проведение полноценных социологических исследований. В урезанном виде социологические замеры

²⁰ Как повысить авторитет и качество работы патрульной милиции? Мнения экспертов // Кактус. Дата публикации: 12 июня 2020г. URL: https://kaktus.media/doc/414795_kak_povysit_avtoritet_i_kachestvo_raboty_patrylnoy_milicii_mneniia_ekspertov.html

²¹ Система оценки деятельности органов внутренних дел. Новые подходы // Гражданский союз, 2014г. URL: <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2019-01-16-1410748725.pdf>

проводит нацстатком, опрашивая граждан об отношении к государственным органам, но они не дают развернутую картину об имеющихся проблемах.

ГС разработал предложения по внешней оценке деятельности УПСМ, во главе которых предлагаются использовать критерии доверия населения и общественного восприятия качества различных аспектов в работе²². Подведение итогов внешней оценки на ежегодной основе предлагается наделить за Бишкекским городским кенешем. Четкие критерии и инструменты, по мнению разработчиков, должны ограничить влияние политических интересов на эти процессы. Материалы по внедрению внешней оценки направлены в УПСМ и экспертную рабочую группу.

Эффективная внешняя оценка должна быть нацелена одновременно на мотивацию личного состава оказывать помощь людям и изучение общественных запросов в охране правопорядка, позволив УПСМ выстраивать свою работу исходя из ожиданий граждан.

²² Как повысить авторитет и качество работы патрульной милиции? Мнения экспертов // Кактус. Дата публикации: 12 июня 2020г. URL: https://kaktus.media/doc/414795_kak_povysit_avtoritet_i_kachestvo_raboty_patrylnoy_milicii_mneniia_ekspertov.html

Рекомендации

По выводу №1

- Деятельность экспертной рабочей группы по разработке предложений по созданию УПСМ должна быть продолжена на весь период пилотного проекта, включая создание патрульной милиции в Оше и областных центрах, и фокусироваться на координации и отслеживании реализации. Экспертной рабочей группе предлагается заслушивать результаты независимого мониторинга создания УПСМ, в том числе проводимого ГС. Обеспечить открытость за счет ежеквартального представления отчетности перед обществом через СМИ и социальные сети, и встречи с представителями гражданского общества.
- Опыт проведения открытого конкурсного отбора, с активным вовлечением представителей гражданского общества, должен быть изучен на высоком уровне, разработан стандарт проведения, который будет использоваться в дальнейшем. Такой стандарт может включать участие не менее половины представителей гражданского общества в конкурсной комиссии, обеспечение открытости процесса, снижения роли кадрового аппарата МВД, включение независимых тестов, наподобие общереспубликанского тестирования и т. д. При этом председатели таких конкурсных комиссии, как в случае с УПСМ, должны быть из числа авторитетных представителей гражданского общества.
- Обеспечить процедуру обязательного согласования с экспертной рабочей группой и независимыми экспертами при подготовке нормативных правовых и ведомственных актов, затрагивающих каким-либо образом деятельность УПСМ и подразделений патрульной милиции, которые будут созданы в других городах. Поскольку поступают сигналы незаинтересованности отдельных сотрудников ГУОБДД в пилотном проекте, предлагается вывести нормотворчество по патрульной милиции в Службу общественной безопасности МВД.

По выводу №2

- УПСМ/ГУОБДД предлагается по завершению пятого этапа конкурсного отбора и базового обучения привести рабочий режим в соответствие с нормами законодательства, что должно минимизировать риски профессионального выгорания. За исключением экстренных обстоятельств, сотрудники должны работать по 8 часов в день с двухдневным выходным, предоставляемым по скользящему графику.
- МВД: разработать инструкцию учета сверх установленной нормальной продолжительности рабочего времени и предоставления дополнительных выходных, как того требует законодательство.
- МВД: провести анализ качества обмундирования, его приспособленности к разным сезонам, впоследствии провести замену на более комфортное. Обратить особое внимание на использование в жаркую погоду светоотражающих жилетов.
- Жогорку Кенешу и Правительству КР предлагается утвердить нормы, разрешающие ОМСУ устанавливать на своей территории систему муниципальных

доплат для сотрудников наружных служб ОВД, в том числе УПСМ. Данная норма не должна быть обязательной и лишь давать право местному кенешу на основе информации исполнительных органов МСУ, при наличии необходимых средств в местном бюджете, устанавливать доплаты. Это могло бы увеличить размер довольствия и способствовать сервисному характеру службы.

По выводу №3

- Для обеспечения устойчивости положительных изменений Правительству КР в краткосрочной перспективе предлагается **вывести УПСМ из прямого подчинения ГУОБДД** на срок до завершения пилотного проекта и до тех пор пока центральный аппарат ГУОБДД не будет реформирован. При этом в соответствующем постановлении правительства необходимо указать, что поскольку на территории города дорожная безопасность поддерживается УПСМ, нормы части 5 статьи 342 Кодекса КР "О нарушениях", позволяющие извлекать часть средств из суммы штрафов на материальное стимулирование сотрудников и улучшение материально-технического обеспечения подразделений безопасности дорожного движения ОВД, должны распространяться на УПСМ. На этот период УПСМ предлагается подчинить напрямую МВД через курирующего заместителя министра или ГУВД Бишкека, а за ГУОБДД сохранить функции методического обеспечения и сбора и анализа статистики по дорожной безопасности;
- В среднесрочной перспективе Правительству предлагается провести реформу ГУОБДД и создание вместо нее республиканского главного управления службы патрульной милиции.
- Для усиления контроля за личным составом и аналитической и прогнозной работы по ситуации с общественной и дорожной безопасностью, за счет перераспределения имеющихся штатных единиц, МВД предлагается образовать два новых отдела в УПСМ: отдел по контролю за качеством и отдел по анализу и прогнозированию ситуации. Первое структурное подразделение будет осуществлять анализ соблюдения законности и эффективности личного состава и подразделений, и подчиняться напрямую начальнику УПСМ. В случае признаков совершения преступлений передавать материалы в Службу внутренних расследований МВД и органы прокуратуры для дальнейших действий. Второе подразделение будет осуществлять анализ и прогноз ситуации для выработки рекомендаций по совершенствованию различных аспектов в работе патрульной милиции, совместных мер по общественной и дорожной безопасности различными службами милиции и города.
- Для последовательной реализации пилотного проекта и отслеживания изнутри соответствия деятельности УПСМ изначальной концепции руководству патрульной милиции закрепить за одним из заместителей начальника УПСМ данную функцию, а также курирование информационной политики и взаимодействия с общественностью и СМИ.
- Для обеспечения подотчетности функционирования УПСМ и постоянного диалога с гражданским обществом предлагается образовать наблюдательный совет УПСМ в включением представителей мэрии, депутатов Бишкекского городского кенеша,

Общественного совета МВД и гражданского общества. Полномочии такого совета могут иметь рекомендательный характер.

- Генеральной прокуратуре, Счетной палате, ГСБЭП провести проверку законности всех тендерных закупок в рамках пилотного проекта, предоставив исчерпывающую публичную информацию о результатах. Также рекомендуется завершить в кратчайшие сроки досудебное расследование по факту приобретения электрошокеров, заранее передав дело в ГСБЭП, согласно подследственности УПК.
- МВД обеспечить удаленный доступ к нагрудным видеорегистраторам сотрудников для руководства УПСМ и контролирующих структур.
- **Комитету Жогорку Кенеша по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции предлагается провести открытое заседание** (в условиях распространения коронавирусной инфекции - с использованием онлайн инструментов) по текущим результатам пилотного проекта, заслушав официальную информацию и альтернативные отчеты, в том числе настоящий обзор. Также предлагается заслушать результаты проверок тендерных закупок.

По выводу № 4

- МВД внедрить постоянную систему обучения сотрудников УПСМ в рамках повышения квалификации. При этом установить, что без наличия сертификатов о пройденном обучении сотрудники не смогут претендовать на повышение;
- МВД ввести запрет на перевод сотрудников в другие подразделения ОВД в течение не менее 1 года после назначения в УПСМ;
- МВД, УПСМ, другим правоохранительным органам по подследственности предлагается усилить профилактическую работу по предупреждению коррупционных проявлений, в том числе через функционирование в УПСМ отдела качества (см. рекомендации по выводу №3), провокацию коррупционных проявлений службой внутренних расследований МВД, ГСБЭП и др, разъяснительную работу с личным составом и т. д.
- Пресс-службе Аппарата президента КР, МВД, гражданскому обществу разработать таргетированную информационную кампанию для популяризации службы женщин и представителей этнических меньшинств в рядах ОВД, в том числе в УПСМ, а также общую информационную кампанию для гражданской молодежи независимо от пола и национальности.

По выводам № 5, 6

- МВД внедрить механизмы анонимных опросов сотрудников УПСМ и граждан, которые контактируют с УПСМ по оценке качества предоставления правоохранительных услуг, выявления коррупционных проявлений и нарушения законности в действиях руководства и сотрудников. Использовать цифровые решения в целях изучения мнения сотрудников и контактирующих с УПСМ граждан (также см. рекомендации по выводу №7).
- Усилить информационную работу УПСМ с населением через активную представленность в социальных сетях (Facebook, Twitter, Instagram,

Одноклассники) и СМИ. Должна быть выстроена двусторонняя связь, когда люди смогут обращаться со своими предложениями и информацией и получать ответ.

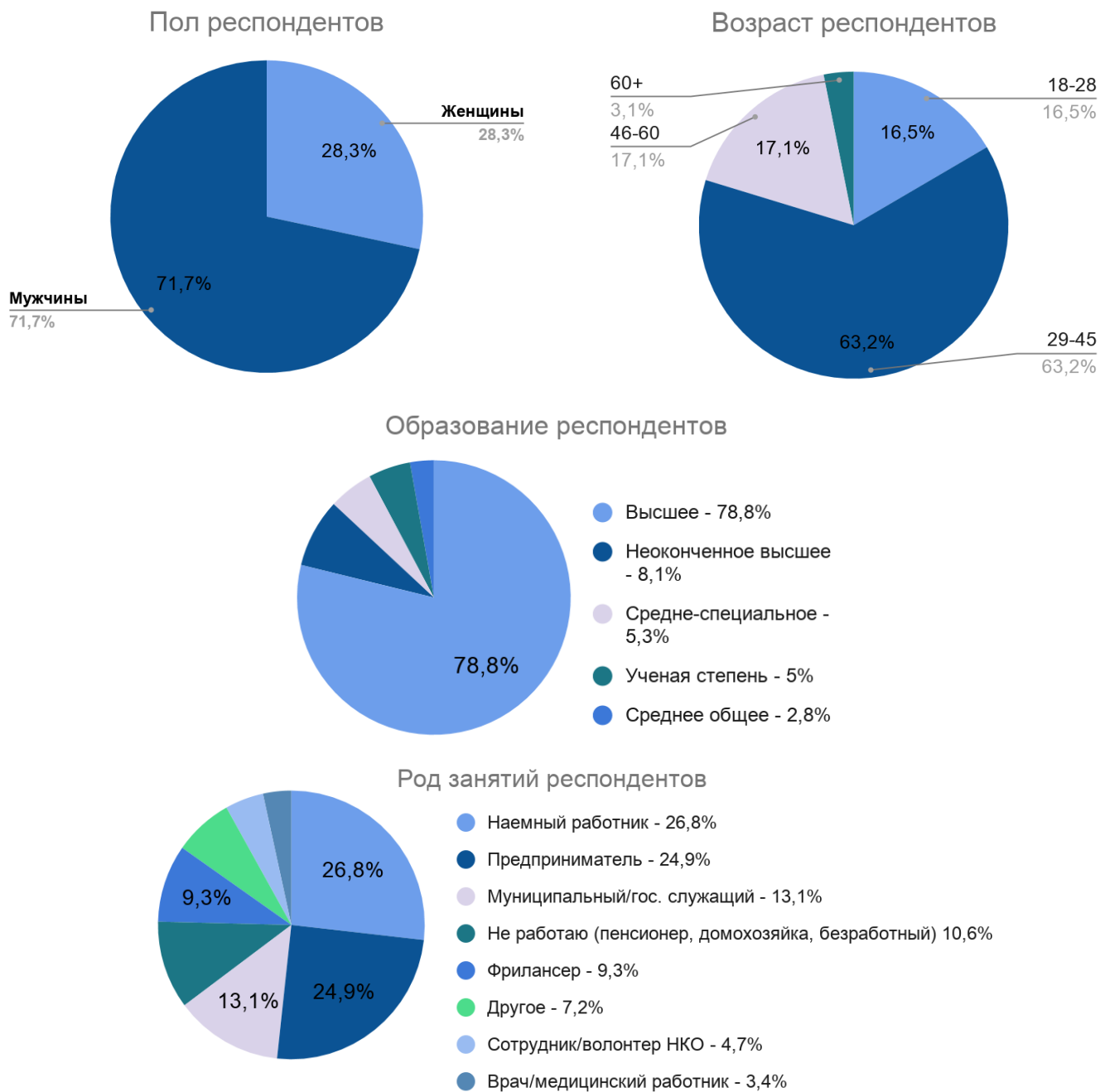
- Внедрить на базе ГУВД или УПСМ мобильное приложение, которое позволит оценивать работу патрульной милиции людьми, которые с ней контактировали.

По выводу №7

- Правительству, МВД, Бишкекскому городскому кенешу предлагается утвердить систему внешней оценки деятельности УПСМ с использованием критериев, которые позволят жителям, общественным институтам и ОМСУ определять эффективность, антикоррупционность и соблюдение прав человека службой. (Проект положения внесен ГС отдельно);
- Правительству, МВД: выработать алгоритм действий, который позволит применять результаты внешней оценки в управленческих и кадровых решениях УПСМ;
- УПСМ внести на утверждение МВД проект стандартов (инструкция) о деятельности патрульной милиции, в которой пошагово прописать оказание помощи людям, помимо стандартных правоохранительных функций, присущих подразделению.

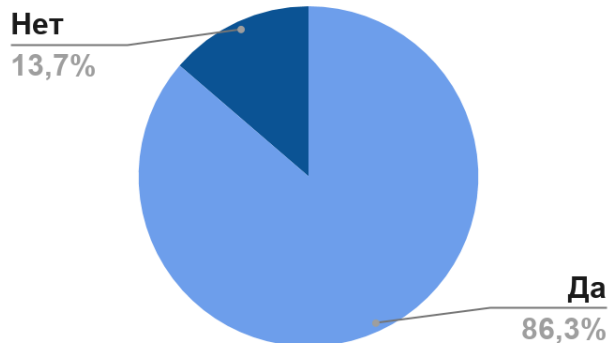
Результаты онлайн опросов граждан

В данном разделе приведены результаты опросов, которые проведены в период с 12 по 15 мая года (**оценка действий силовиков в режиме ЧС/ЧП и оценка патрульной милиции** - 326 респондентов) и со 2 по 5 июля 2020 года (**оценка патрульной милиции** - 738 респондентов). Для сравнения приведены также данные предыдущих опросов в рамках мониторинга (см. раздел: Методология)

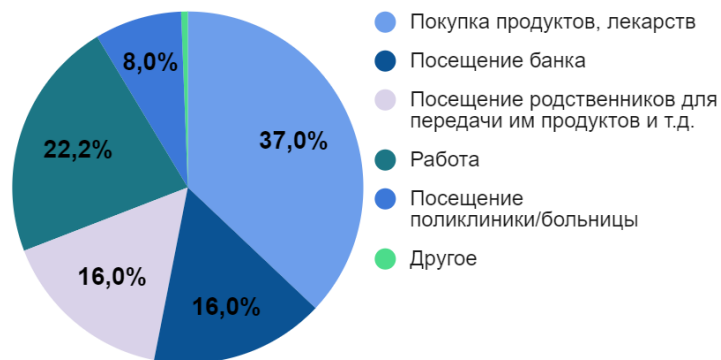


Передвижение по населенному пункту

После введения режимов ЧП/ЧС были ли случаи, когда вы передвигались по населенному пункту?



С чем связано ваше передвижение по населенному пункту за период с 1 мая 2020?

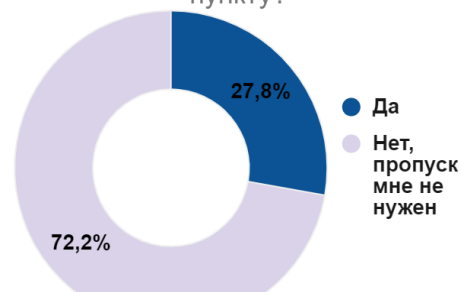


86,3% опрошенных сталкивались с необходимостью передвижения по населенному пункту во время режима чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения. Основными причинами для передвижения в период с 1 мая 2020 года были необходимость покупки продуктов, лекарств (37%), работа (22,2%), посещение банка (16%), посещение родственников для передачи им продуктов и т.д. (16%), посещение поликлиники/больницы (8%).

Получение пропуска

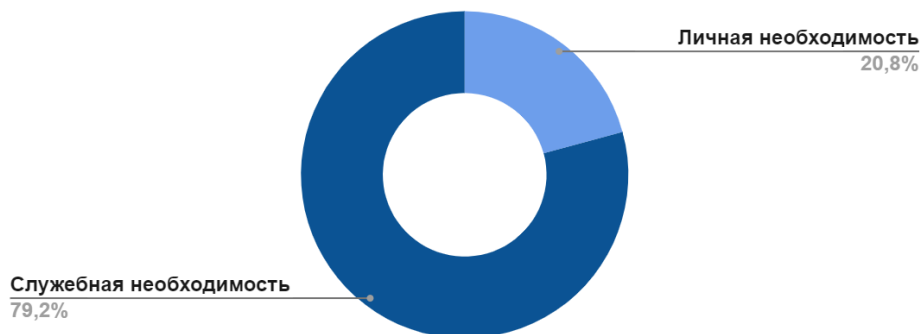
Из числа респондентов, которые имели необходимость передвижения по населенному пункту, 27,8% подавали документы на получение специального пропуска. В 20,8% случаев документ запрашивался на основании личной необходимости, 79,2% запрашивали разрешительные документы в связи со служебной необходимостью (работники сферы торговли, медицинские и банковские работники, сотрудники аптек, адвокаты и т.п.).

Подавали ли вы документы на получение специального пропуска на передвижение по населенному пункту?



На основании чего вы запрашивали пропуск?

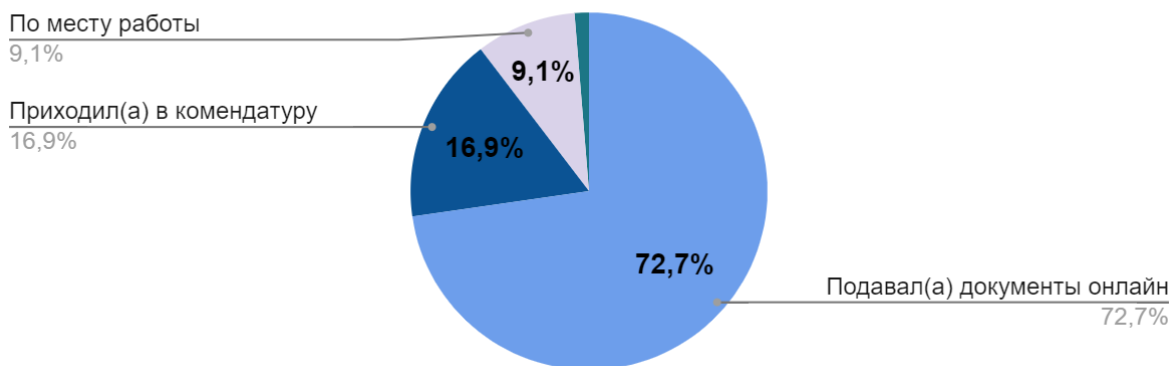
Как и на



предыдущем этапе мониторинга, респонденты высказывали критику относительно порядка выдачи пропусков. Деятельность отдельных групп респондентов, например адвокатов и банковских работников, не прекращалась во время ЧП и соответственно, должна была войти в перечень разрешенных видов деятельности. Однако на практике многие сталкивались с отказами.

“Мне отказали в связи с тем, что адвокатская деятельность не является безотлагательной, хотя процессы по уголовным делам продолжались” - адвокат из г. Бишкека

Где Вы получали/пытались получить пропуск?



Пропуск по месту работы получили 9,1% опрошенных. Остальные респонденты получали или пытались получить разрешение на передвижение самостоятельно: 16,9% приходили в комендатуру, 72,7% подавали документы через специальный сайт.

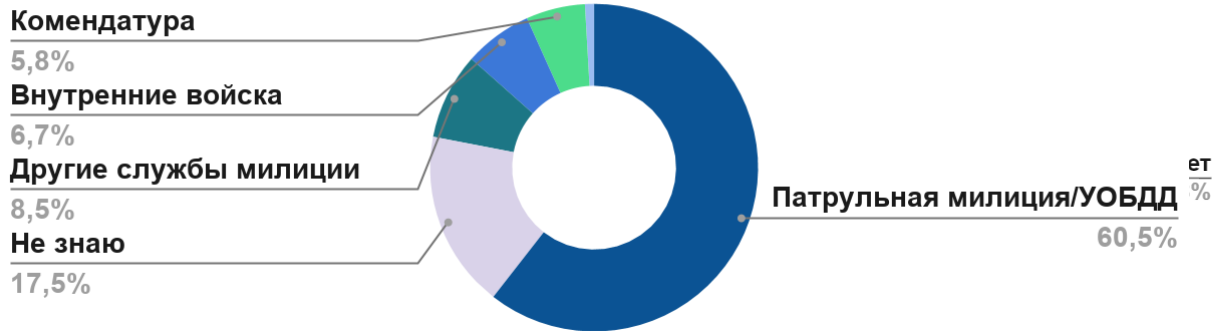
Своевременно получили пропуск 13% опрошенных, 26% отметили, что выдача затянулась, 45,5% сообщили об отказе в выдаче пропуска. Некоторые респонденты подавали заявки 2 и более раза, столкнувшись с отказом. Но повторные попытки принесли результат лишь в нескольких случаях.

Как вы оцениваете процесс получения разрешения (пропуска) на передвижение?



Сталкивались ли вы с коррупцией при получении пропуска?

Какая это была структура?

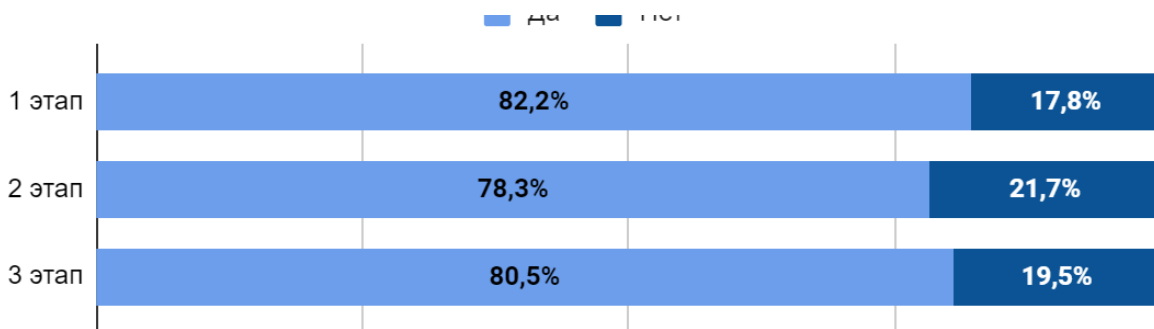


Сталкивались ли вы с сотрудниками силовых структур во время вашего передвижения? (за период с 1 мая 2020 года)

Респондентам также был задан вопрос о проявлениях коррупции при выдаче разрешительных документов на передвижение. 18,2% подавших на получение пропуска

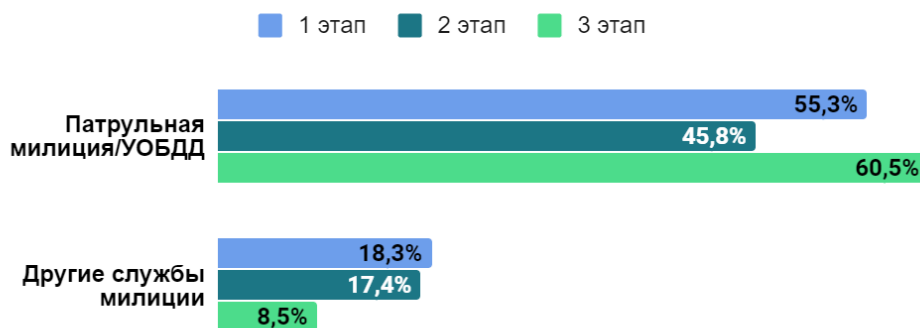
Нет
19,5%

При каких обстоятельствах вы контактировали с сотрудниками силовых структур в последний раз?



опрошенных сталкивались с коррупцией.

Динамика контактов респондентов с милицейскими структурами (по этапам мониторинга)



Контакты с силовыми структурами

За период с 1 мая 2020 с сотрудниками силовых структур во время передвижения сталкивались 80,5% опрошенных.

В целом, значительных изменений в количестве контактов респондентов с силовиками за три этапа мониторинга выявлено не было. На первом этапе, непосредственно после введения режима ЧП/ЧС, с силовыми структурами при передвижении по населенному пункту сталкивались 82,2% респондентов. Второй этап характеризовался снижением экономической и иной активности населения и сокращением числа передвигающихся по населенному пункту людей, ожидаемо снизилось и число контактов с силовыми структурами - 78,3%. На третьем этапе, ближе к завершению ЧП, процент столкнувшихся с силовиками респондентов возрос и составил 80,5%.

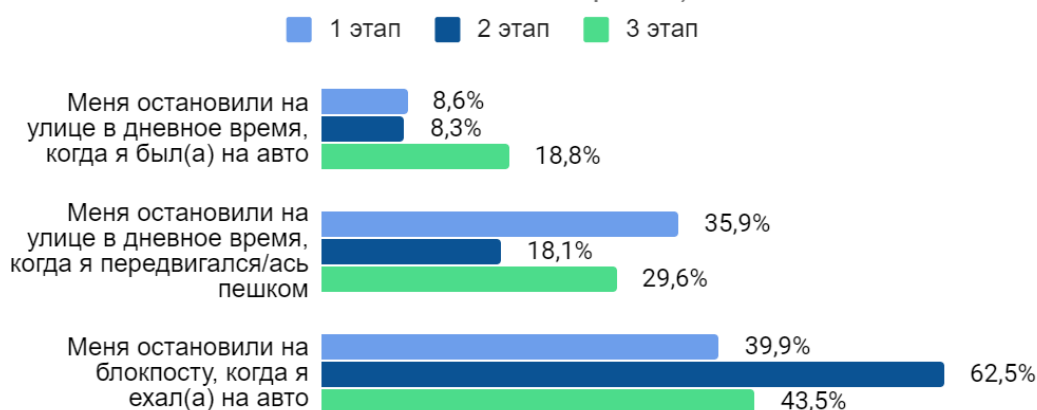
Как и на предыдущих этапах мониторинга, большинство опрошенных (60,5%) контактировали с патрульной милицией (в Бишкеке) и УОБДД (в других районах). 8,5% участников опроса столкнулись с другими службами милиции, 6,7% - со служащими внутренних войск. 17,5% респондентов не смогли определить, с какими структурами столкнулись.

Отвечая на вопрос об обстоятельствах, при которых граждане контактировали с силовыми структурами, большинство опрошенных (43,5%) отметили, что их останавливали на блокпосту, когда они ехали на автомобиле; 29,6% были остановлены на улице при передвижении пешком; 18,8% - на улицах населенного пункта при передвижении на автомобиле.

В сравнении с данными предыдущих опросов, на третьем этапе мониторинга среди общего количества контактов с силовыми структурами возрос процент контактов с патрульной милицией и УОБДД, в то время как столкнувшихся с другими службами милиции стало меньше. По другим силовым структурам показатели значительно не изменились.

Сравнение данных по обстоятельствам контактов граждан с силовиками показало, что к концу режима ЧП граждан стали чаще останавливать на улицах населенного пункта при передвижении на автомобиле, в то время как на предыдущих этапах процент таких контактов был ниже. В Бишкеке эта тенденция связана с временным возвращением патрульной милиции права использования жезлов для остановки транспорта.

Динамика контактов граждан с силовыми структурами (по этапам мониторинга)



В 47,2% случаев при общении с гражданами сотрудники не представлялись и не предъявляли свои документы. Такая ситуация наблюдалась и на предыдущих этапах опроса. В связи с этим некоторые опрошенные не смогли идентифицировать службу, с которой имели контакт. Кроме того, практика взаимодействия с гражданами в таком формате снижает доверие к силовикам в процессе общения.

8,3% сотрудников при взаимодействии не представились, но показали служебное удостоверение, 23% - напротив, представились, но документы не показали. Представились и предъявили документы только 21,5% сотрудников, с которыми контактировали опрошенные граждане.

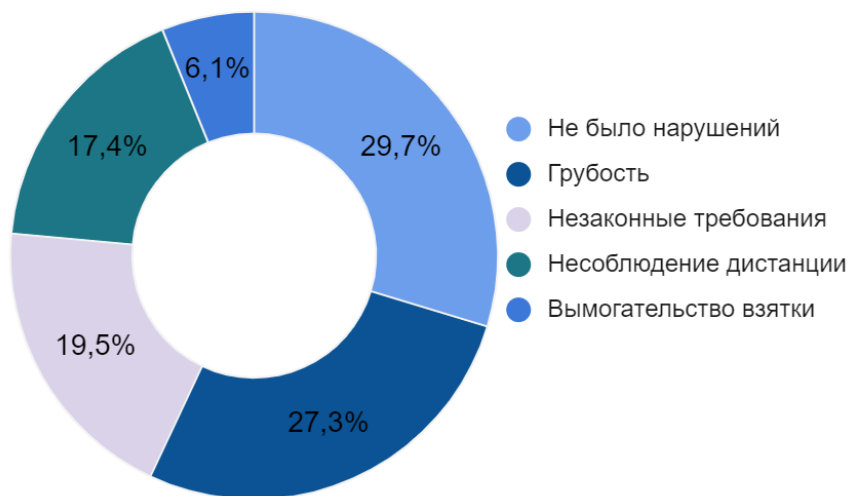
Представились ли сотрудники?



“Представились, проверили документы, попросили одеть маску и меньше передвигаться по городу” - женщина из г. Бишкек

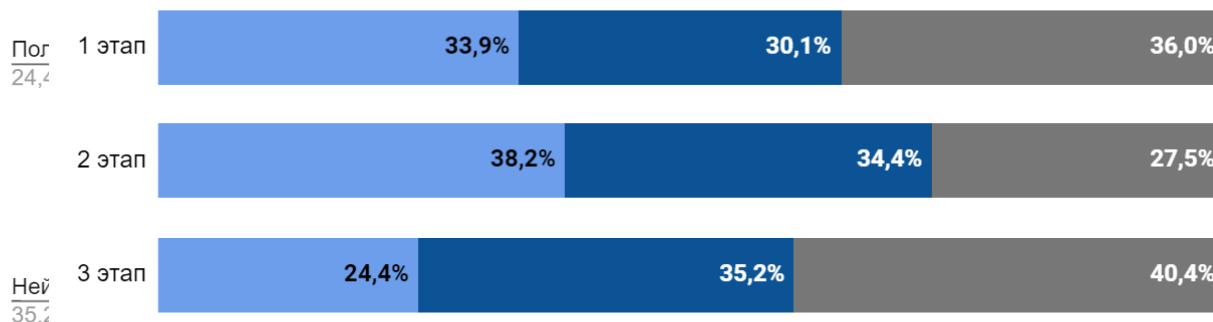
“Не представились, не показали документы. Грубо требовали с меня документы. Когда я показал, они требовали еще справку с места жительства. Я им сказал, у меня прописка [в микрорайонах], но поскольку у меня биометрический паспорт, я не могу показать свой адрес. Если вы требуете доказать адрес жительства, тогда имейте оборудование, чтобы проверить

Были ли со стороны сотрудников нарушения?



структурами (по этапам мониторинга)

Ка Положительно Нейтрально (ни хорошо, ни плохо) Негативно



биометрические данные. В итоге они не пропустили меня, хамили и угрожали, что они применят силу” - респондент из г. Бишкека

Респонденты в ходе опроса имели возможно оценить отношение сотрудников силовых структур к ним во время взаимодействия.

Положительно оценили контакт с силовиками 24,4% опрошенных. Больше трети респондентов (35,2%) придерживаются нейтрального мнения (ни хорошо, ни плохо). 40,4% негативно оценили отношение к ним во время взаимодействия.

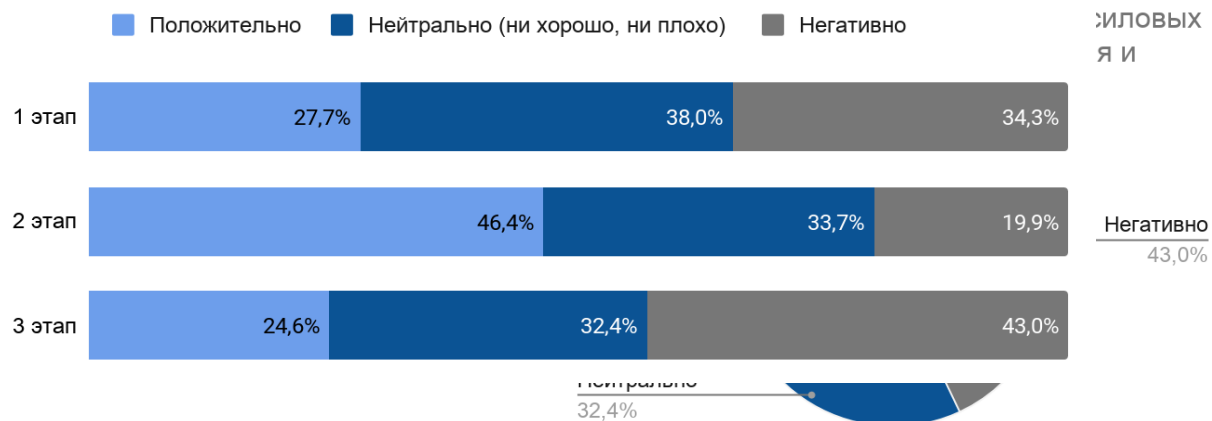
В сравнении с показателями предыдущих опросов, к моменту снятия режима чрезвычайного положения граждане оценили отношение к ним сотрудников силовых структур более негативно, чем на предыдущих этапах мониторинга.

Респонденты, которые контактировали с сотрудниками силовых структур в разном качестве, отметили нарушения, которые на их взгляд совершили сотрудники. Некоторые замечания граждан не относятся напрямую к соблюдению служебной дисциплины и законности, однако они требуют внимания, поскольку влияют на отношение граждан к силовым структурам.

29,7% опрошенных ответили, что нарушений не было. Самым упоминаемым нарушением оказалась грубость по отношению к гражданам (27,3%), незаконные требования (19,5%), несоблюдение дистанции (17,4%), вымогательство взятки (6,1%).

“Подходят слишком близко, не соблюдают даже минимальную дистанцию, берут документы в руки” - респондент из Чуйской области

Динамика показателей оценки действий силовых структур по обеспечению контроля и общественной безопасности в целом (по этапам мониторинга)



Назовите один наиболее положительный на ваш взгляд аспект в действиях силовых структур в условиях ЧС/ЧП (если есть)



Респондентов, вне зависимости от того, сталкивались они с силовыми структурами или нет, попросили дать оценить действия силовых структур в период чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения. 43% оценили действия силовиков негативно, 32,4% - нейтрально (ни хорошо, ни плохо), 24,6% - положительно.

В сравнении с предыдущими этапами мониторинга оценки сместились в сторону негатива. На первом этапе мониторинга в период начала ограничительных мер преобладали

Назовите один наиболее отрицательный на ваш взгляд аспект в действиях силовых структур в условиях ЧС/ЧП (если есть)



нейтральные оценки ситуации, в разгар ЧП/ЧС - положительные. К моменту ослабления

ограничений большинство респондентов оценили действия силовиков негативно. На протяжении всего мониторинга значительное число опрошенных придерживались нейтральных оценок, признавая как недостатки в работе силовых структур, так и правильные действия.

На третьем этапе мониторинга на вопрос о наиболее положительных аспектах действий силовых структур в режиме ЧС/ЧП 40% опрошенных ответили, что положительных сторон нет (все плохо), 4,4% положительно оценивают все аспекты. В то же время отмечаются такие изменения, как усиление правопорядка и сокращение преступности (13,1%), дисциплинирующее воздействие ограничительных мер на людей/профилактика (8,1%), патрулирование (7,8%).

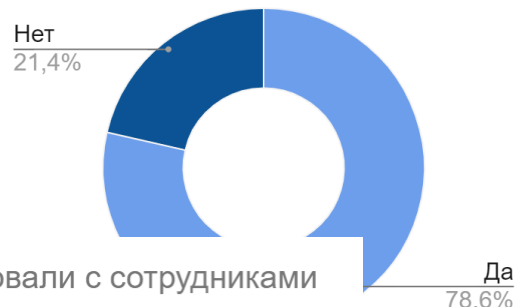
Респонденты также отмечали наиболее отрицательные аспекты в деятельности силовых структур. 16,2% отметили в качестве отрицательных все перечисленные аспекты (все плохо), 3,8% считают, что отрицательных аспектов нет (в целом все хорошо). Среди наиболее упоминаемых отрицательных сторон в действиях силовиков агрессия и грубость (13,1%), непрофессиональные действия и незнание законов (12,4%), слабое управление и рассогласованность (11,5%), коррупция (8,6%).

Оценка деятельности патрульной милиции в Бишкеке

Для оценки изменений, произошедших в отношении граждан к патрульной милиции в городе Бишкеке, респондентам из столицы был задан отдельный блок вопросов. Респонденты отвечали на вопросы о личном опыте взаимодействия, а также об их общем восприятии и оценке деятельности УПСМ. Вопросы по общему восприятию задавались в том числе респондентам, которые не имели прямого контакта с патрульными. Результаты по данному блоку вопросов сравнивались с данными, собранными в феврале 2020 года в рамках предыдущего этапа мониторинга работы патрульной милиции.

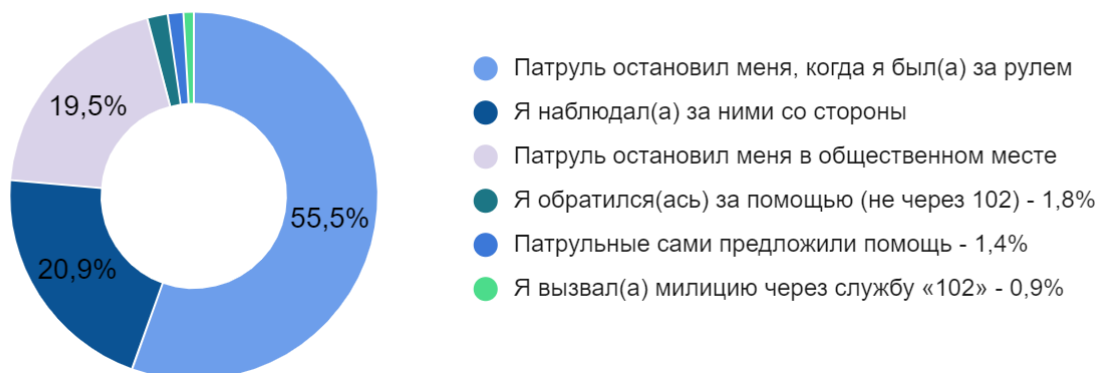
78,6% опрошенных бишкекчан сталкивались с сотрудниками патрульной милиции за период действия режимов чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения.

Сталкивались ли Вы с сотрудниками патрульной милиции за время ЧС/ЧП? (период с 25 марта 2020)

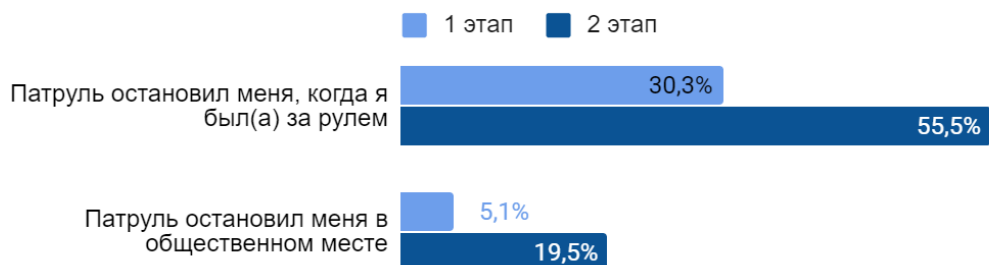


Большинство респондентов в последний раз взаимодействовали с патрульными при остановке за рулем автомобиля (55,5%). 20,9% наблюдали за работой УПСМ со стороны, 19,5% были остановлены в общественном месте.

В последний раз в каком качестве Вы взаимодействовали с сотрудниками патрульной милиции?



Динамика показателей: в последний раз в каком качестве Вы взаимодействовали с сотрудниками патрульной милиции?



Сравнение ответов респондентов об обстоятельствах взаимодействия с данными предыдущего опроса показало, что среди имевших непосредственные контакты с патрульными возросла доля остановленных за рулем автомобиля и в общественных местах.

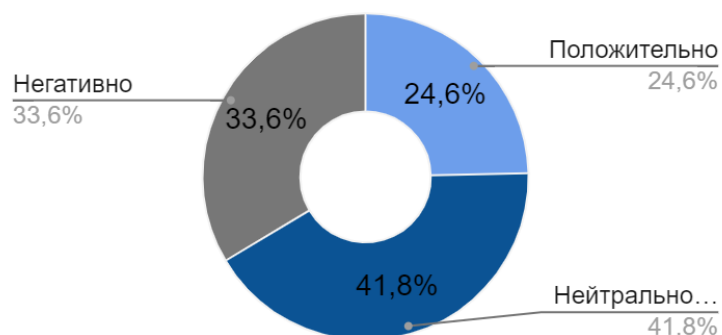
Тенденция увеличения этих показателей объясняется двумя факторами: во-первых, в режиме ЧП патрульная милиция обеспечивала соблюдение ограничительных мер, останавливая транспорт на блокпостах и проверяя пешеходов на наличие необходимых документов; во-вторых, на время действия режима ЧП патрульным вернули право останавливать транспорт жезлами, что привело к сокращению патрулирования территории и увеличению остановок транспорта на дорогах.

Главной визитной карточкой сотрудников патрульной милиции стали светоотражающие жилеты - именно по ним большинство горожан (35,5%) отличало сотрудников УПСМ от других милицеских служб. Второй признак - автомобиль с надписью "Патрульная милиция" (29,6%).

Каким образом Вы определили, что это были сотрудники патрульной милиции?



Как Вы оцениваете деятельность патрульной милиции во время ЧП/ЧС (с 26 марта)?



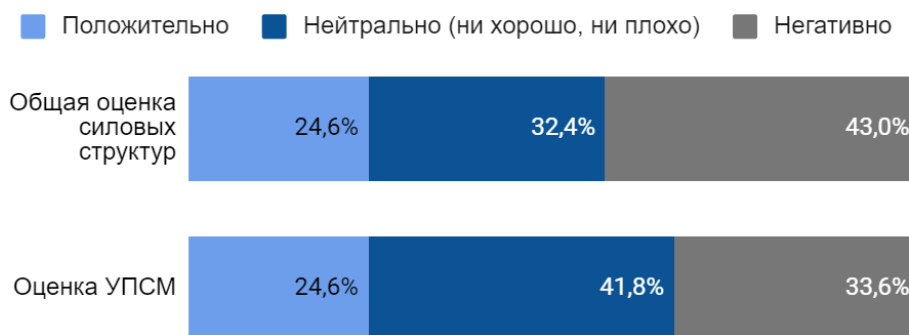
Большинство респондентов (41,8%) оценивает деятельность патрульной милиции во время чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения нейтрально (ни хорошо, ни плохо).

24,6% оценивают работу УПСМ положительно, 33,6% - негативно.

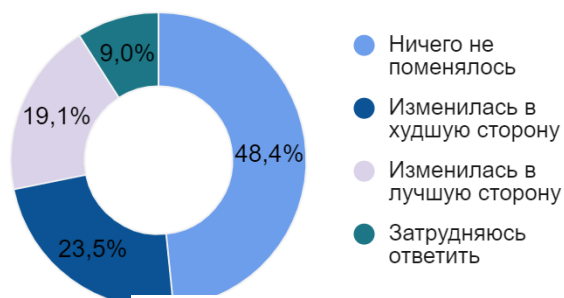
В сравнении с общей оценкой деятельности силовых структур (в рамках одного опроса), оценка патрульной милиции отличается большей долей нейтральных ответов, в то время как положительные оценки по силовым структурам в целом и УПСМ находятся на одном уровне - 24,6%. В тоже время, доля негативных оценок "патрульных" меньше, чем неодобрительных оценок всех "силовиков" - 33,6% против 43%.

Сравнение данных об оценке деятельности патрульной милиции с предыдущим опросом показал изменения в худшую сторону.

Сравнение данных по оценке деятельности силовых структур в целом и деятельности УПСМ в период ЧС/ЧП

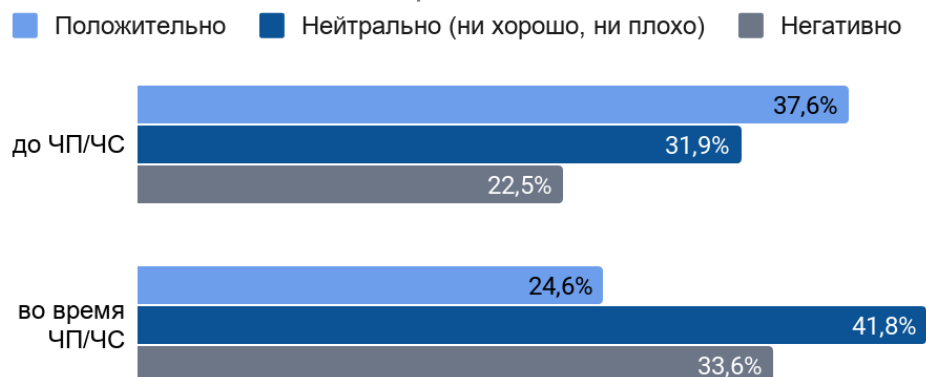


Изменилась ли ваша оценка патрульной милиции за время чрезвычайной ситуации/чрезвычайного положения?



Напрямую на вопрос об изменении отношения к патрульной милиции за период режима ЧС/ЧП большинство респондентов (48,4%) ответили, что ничего не поменялось. Однако доля тех, чье отношение изменилось в худшую сторону (23,5%) преобладает над изменениями оценки в лучшую сторону (19,1%). Сравнение данных, полученных до и после введения режима ЧС/ЧП также показывает

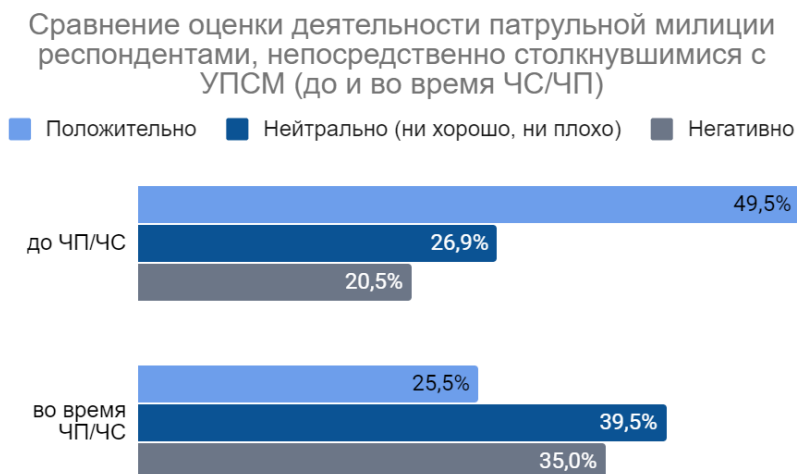
Сравнение оценки деятельности патрульной милиции до и во время ЧП/ЧС



ухудшение оценки.

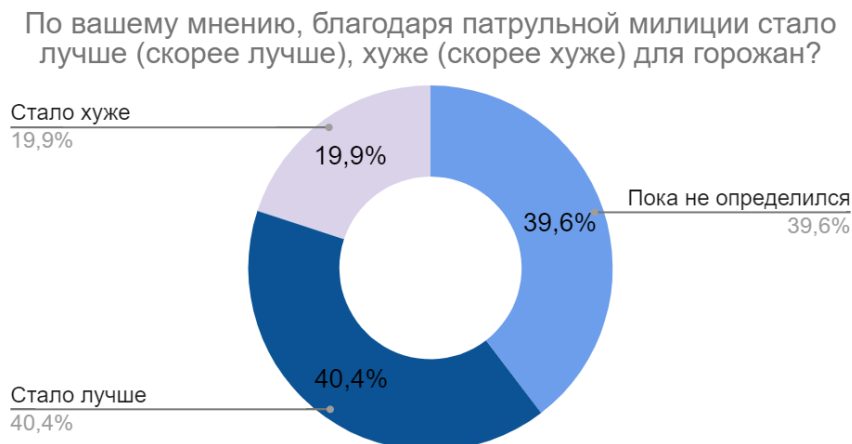
Еще более выраженная разница показателей наблюдается при сравнении оценок тех респондентов, кто непосредственно сталкивался с патрульными до и во время режимов ЧС/ЧП. Если до введения ограничительных мер 49,5% среди имевших личный опыт взаимодействия оценивали работу УПСМ положительно, во время ЧС/ЧП положительных оценок стало 25,5%. Показатели негативных отзывов, как и нейтральных, напротив, возросли.

В рамках дополнительного опроса жителей Бишкека спросили, как, по их мнению,



внедрение патрульной милиции повлияло на жизнь горожан: стало лучше (скорее лучше) или хуже (скорее хуже).

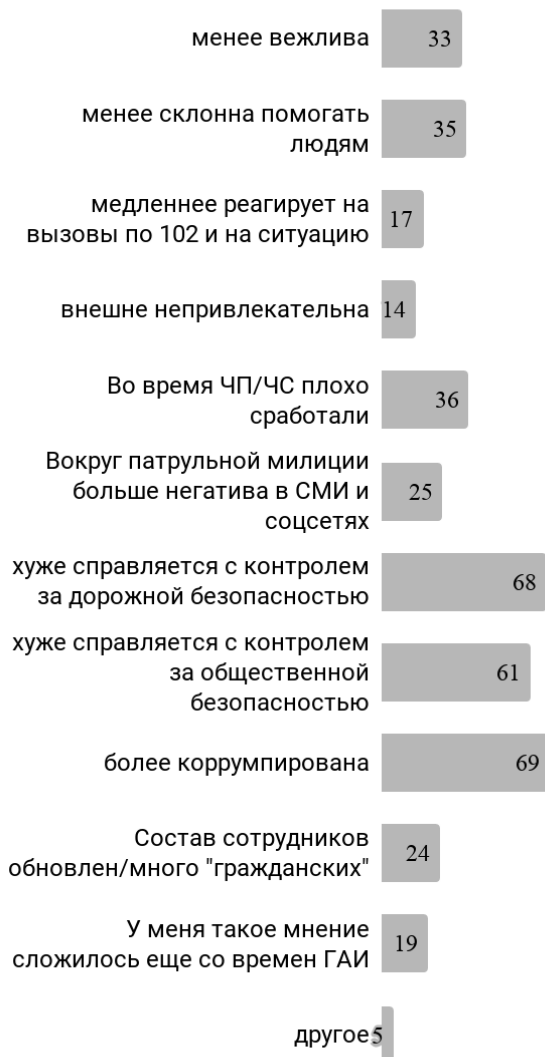
39,6% респондентов пока не определились со своим отношением. 40,4% ответивших считают, что стало лучше, потому что патрульная милиция постоянно патрулирует, видима для граждан, более вежлива, менее коррумпирована, быстрее реагирует на вызовы по "102" и на ситуацию и т.д. 19,9% считают, что стало хуже, потому что патрульная милиция б о л е е



Стало ЛУЧШЕ, потому что патрульная милиция...



Стало ХУЖЕ, потому что патрульная милиция...



коррумпирована, хуже справляется с контролем за дорожной и общественной безопасностью.

Опрос показал, что в большинстве случаев мнение респондентов по поводу деятельности патрульной милиции основано на личном опыте взаимодействия (68%).

На основе мнения и информации от знакомых отношение к патрульной милиции было сформировано в 25% случаев, на основе информации в СМИ - в 19%, на основе

Как Вы думаете, на основе какой информации Вы пришли к такой оценке патрульной милиции?



информации и мнений в социальных сетях - в 17%.

(с) Общественное объединение "Гражданский союз" -
сеть Гражданский союз "За реформы и результат"

www.reforma.kg

www.reforma.kg

Авторский коллектив и мониторинговая группа: Тимур Шайхутдинов, Анна Зубенко, Урмат Казакбаев, Галина Давлетбаева, Нуридин Нураков, Бактыбек Эмилбеков (юрист-консультант).