



ОБРАЗ
БУДУЩЕЙ
МИЛИЦИИ



Аналитический отчет «Образ будущей милиции. Ожидания граждан Кыргызской Республики от органов внутренних дел» содержит результаты исследования, проведенного общественным объединением «Гражданский союз» в Кыргызской Республике. Анализ проведен в рамках работы по развитию социального партнерства между ОМСУ, милицией и населением, осуществляемой местным представительством Сейферуорлд в Кыргызской Республике и общественным фондом «За международную толерантность» при поддержке Правительства США. Документ предназначен для лиц, принимающих решения в сфере реформирования правоохранительных органов, и всех заинтересованных в данной тематике.

Позднее дополнение: Написание данного отчета было завершено до мировой пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 и объявления на некоторых территориях Кыргызстана режима чрезвычайного положения, а на территории всей страны - чрезвычайной ситуации. Тем не менее, выводы и рекомендации исследования становятся еще более актуальными в связи с заметными во время ЧП тенденциями в деятельности силовых структур.

Содержание настоящего документа необязательно отражает официальную позицию Сейферуорлд, общественного фонда «За международную толерантность» и Правительства США.

ОБРАЗ БУДУЩЕЙ МИЛИЦИИ

Ожидания граждан
Кыргызской Республики
от органов внутренних дел

Авторский коллектив и исследовательская группа:
Тимур ШАЙХУТДИНОВ, Анна ЗУБЕНКО, Урмат КАЗАКБАЕВ,
Жамал УМАНКУЛОВА (Erfolg Consult Company).

СОКРАЩЕНИЯ

ВВК	– Военно-врачебная комиссия
ГС	– Гражданский союз
ГУВД	– Главное управление внутренних дел
ГУОБДД	– Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения
ДТП	– дорожно-транспортное происшествие
ЕРПП	– Единый реестр преступлений и проступков
ЛОВЗ	– люди с ограниченными возможностями здоровья
МВД	– Министерство внутренних дел
МСУ	– местное самоуправление
ОВД	– органы внутренних дел
ОВЗ	– ограниченные возможности здоровья
ОМСУ	– органы местного самоуправления
ОПЦ	– общественно-профилактический центр
ППС	– Патрульно-постовая служба
ППСМ	– Патрульно-постовая служба милиции
РУВД	– районное управление внутренних дел
СВР	– служба внутренних расследований
ТСЖ	– товарищество собственников жилья
УВД	– управление внутренних дел
УПСМ	– Управление патрульной службы милиции
УУМ	– участковый уполномоченный милиции
РУЦ	– Республиканский учебный центр МВД
ICVS	– International crime victims survey (Международное исследование жертв преступлений)

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Краткое резюме исследования	6
Методология	8
Глава 1. Восприятие милиции сегодня	9
§1. Опыт взаимодействия	10
Как часто и при каких обстоятельствах	10
Как воспринимаются действия милиции	10
§2. Общее восприятие милиции	11
Какие есть положительные и негативные аспекты в работе милиции	11
К каким альтернативным сторонам обращаются	14
Как воспринимается уровень дискриминации	14
Как оценивается выполнение традиционных функций	15
Какие есть ассоциации	16
Глава 2. Ожидания от милиции будущего	19
§ 3. Выбор названия	20
§ 4. Образ будущего сотрудника милиции	21
Ожидания по внешнему виду и поведению милиционера	21
Ожидания по представленности женщин в милиции	22
Ожидания по этническому составу будущей милиции	22
Приоритеты для отбора сотрудников будущей милиции	23
§ 5. Ожидания по направлениям деятельности будущей милиции	24
Выводы и стратегии воплощения образа в реальность	29
Рекомендации	32



ВВЕДЕНИЕ

Реформа милиции в современной истории Кыргызстана превратилась в постоянный процесс со спорными, с точки зрения общественности, результатами. За исключением оптимизации и перераспределения отдельных функций другим службам сохраняются основы советской милиции. И это несмотря на то, что другие институты государства и само общество претерпели существенные изменения. Возникает вопрос относительно способности правоохранительной системы (в первую очередь милиции) адекватно отвечать на запросы общества.

Хотя при проведении социологических исследований прямые вопросы о доверии к милиции не дают однозначных ответов, а значительная часть респондентов опросов выбирает нейтральные варианты. Поведенческий анализ показывает, что большинство граждан старается минимизировать контакты с органами внутренних дел. Это происходит даже в тех случаях, когда такие контакты необходимы. Так, согласно страновым данным 2015 года, только 38% граждан, ставших жертвами преступлений, обратились с заявлением в милицию¹, а по новым данным в разрезе Бишкека, этот показатель составил и того меньше – 19,6%².

Попытки запустить новые этапы системных преобразований наталкиваются на скепсис населения и заставляют экспертное сообщество искать причины предыдущих неудач. Они могут находиться в плоскостях управления, финансирования, права и т. д.

Другое направление экспертных поисков связано с изучением потребностей людей касательно того, как правоохранительная система должна быть устроена. Это довольно сложная задача. Даже исследования среди представителей гражд-

данского общества, относительно функционирования отдельных элементов правоохранительной системы, показывают преобладание общих решений, а по сути, деклараций. Закономерно, во-первых, что опросы среди населения будут характеризоваться еще меньшей конкретикой. Во-вторых, общественное мнение быстротечно и меняется исходя из конъюнктуры.

Выработка решений – удел специалистов. Тогда в чем заключается потребность в проведении исследований общественного мнения?

Многолетние наблюдения ГС показывают, что разработка мер реформирования, равно как и рутинных планов ОВД, осуществляется преимущественно внутри самого ведомства. Редко подключаются эксперты и представители гражданского общества. Такой подход стал привычным, он требует минимальных затрат и времени. Практика выстраивать планы правоохранительного органа на основе выявленных в ходе исследований запросов жителей ограничена редкими случаями, когда такая деятельность поддержана неправительственными и международными организациями.

Следствием слабого вовлечения общественности в планирование, особенно если оно касается системных вопросов, стал отрыв правоохранительной деятельности от ожиданий населения.

Изменение парадигмы, когда в основе деятельности правоохранительных органов лежат общественные ожидания, призвано повысить уровень доверия граждан к системе и проводимым реформам в данном секторе.

В целях содействия реформированию органов внутренних дел в Кыргызской Республике было проведено исследование восприятия нынешней системы и ожиданий от деятельности ОВД.

1 «Гражданский союз». Международное исследование общественной безопасности. Бишкек, 2015. URL: <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2018-06-09-1934749430.pdf>

2 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, UNODC. Отчет по результатам виктимологического исследования в Бишкеке и пилотных новостройках. Бишкек, 2019.

Стоит отметить, что Комитет Жогорку Кенеша по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции выразил заинтересованность в получении результатов данного исследования, что может стать предпосылкой для использования рекомендаций данного документа в законотворческой и контрольной деятельности парламента.

Результаты исследования изложены в настоящем аналитическом документе. Они сопровождаются информацией о примененной методологии и географическом охвате опроса. Полученные данные разбиты на две главы: первая содержит мнение населения о сегодняшней милиции, вторая – об образе будущей милиции. В заключительной части документа авторы анализируют выводы и предлагают стратегии и точечные рекомендации, направленные на воплощение ожидаемого образа милиции.

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- Исследование образа будущей милиции нацелено на выявление основных ожиданий граждан того, каким образом она должна работать с точки зрения жителей Кыргызской Республики. Анализ проведен по запросу Комитета Жогорку Кенеша по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции и является частью усилий Сейфериорлд, общественного фонда «За международную толерантность» и «Гражданского союза» для содействия в реформе милиции и совершенствования отдельных ее функций.
- В качестве инструментов использованы полуструктурированное интервью и фокус-групповые дискуссии, проведенные в различных населенных пунктах как сельского, так и городского типа. Вопросы были разделены на две группы: 1) восприятие деятельности милиции в настоящее время; 2) ожидания относительно будущей работы милиции.
- По результатам анализа предложены стратегии воплощения ожидаемого образа милиции в реальность и точечные рекомендации.

Основные выводы исследования:

- Большинство контактов населения с милицией происходит у жертв преступлений, которые обращаются в милицию (30,3%), и водителей, которых останавливают инспекторы управления по обеспечению дорожной безопасности (24,6%). Люди также видят милицию в общественных местах. По этой причине впечатление обо всей милиции складывается по деятельности таких служб, как следствие, ГУОБДД, ППС и УУМ.
- Чаще всего в качестве положительных сторон в деятельности милиции респонденты называют вежливость сотрудников, с которыми они сталкивались, и саму роль ОВД в обеспечении правопорядка. Говоря о недостатках и проблемах в милиции, респонденты отмечают коррупцию, низкий уровень заработной платы и слабую подготовку кадров.

- Более половины (50,8%) респондентов заметили, что представители их сообществ при возникновении проблем безопасности иногда предпочитают искать помощь не в милиции, а у таких сторон, как старейшины, родственники, суды аксакалов, ОМСУ. Респонденты объясняют это традициями в общине, недоверием к правоохранительным органам, желанием найти посредников и т. д.
 - Хотя большинство (75%) респондентов не видит проблему дискриминации при доступе в милицию по признаку пола, 17,5% придерживаются противоположной точки зрения. При этом женщины более чем в два раза чаще говорят о наличии гендерной дискриминации, чем мужчины.
 - Большинство респондентов убеждены в отсутствии равного доступа в милицию у представителей уязвимых групп населения, таких как малоимущие. Кроме того, распространено мнение о том, что с дискриминацией сталкиваются молодые люди.
 - Людям более привычно представлять действующую милицию в виде инспектора ГУ-ОБДД, который стоит с жезлом у дороги, сотрудников, осуществляющих силовую операцию по отношению к преступникам, и патрулирование. В то же время менее привычна милиция, которая помогает людям, оказавшимся в беде.
 - Название «милиция» является предпочтительным для большинства респондентов.
- При этом вопрос названия оказался вторичным для них, на первом плане оказались потребности в повышении качества работы правоохранительных органов.
- Отвечая на вопросы о приоритетах, которые должны отдаваться при отборе сотрудников милиции, респонденты называли квалификацию и уровень образования. Большинство опрошенных высказались за увеличение представленности женщин и этнических меньшинств в рядах милиции. Значительная часть ожиданий связана также с хорошими физическими данными милиционеров.
 - Граждане хотят видеть честных, принципиальных, справедливых, вежливых и отзывчивых сотрудников, а также умеющих коммуницировать с населением.
 - С точки зрения граждан наиболее важными направлениями для будущей работы милиции являются поддержание дорожной безопасности, борьба с экстремизмом, работа с несовершеннолетними и трудными подростками, оказание помощи людям.
 - В разрезе регионов люди считают приоритетными разные проблемы безопасности. Среди них коррупция, наркомания и алкоголизм, дорожно-транспортные происшествия. Хотя борьба с коррупцией не относится к прямым функциям милиции, результаты исследования подчеркивают важность преобразований в системе ОВД, направленных на искоренение коррупции среди сотрудников.

МЕТОДОЛОГИЯ

Целью исследования являлось выявление основных ожиданий граждан о роли и желанного образа милиции как важнейшего участника в обеспечении безопасности и профилактике правонарушений для последующей передачи лицам, принимающим решения.

Целевая аудитория – граждане Кыргызской Республики в возрасте от 18 лет и старше. Охвачены основные группы населения с учетом пола, этнической принадлежности и возрастных групп.

Исследование включало кабинетную и полевую фазы, проведенные в 2019 году.

Кабинетный анализ (desk research) – обзор и анализ вторичной информации, один из основных методов, который являлся базой для разработки инструментария и последующего написания отчета. Основными документами для кабинетного анализа послужили отчеты, официальные источники данных и другие материалы, которые имеют отношение к теме исследовательской работы, результаты существующих исследований и др.

Полевая фаза – были использованы два инструмента: глубинные (полуструктурированные) интервью и фокус-групповые дискуссии.

Отбор респондентов был осуществлен методом снежного кома. Данный метод выборки основан на том, что почти каждый представитель целевой группы может назвать еще одного или нескольких человек, которые в эту группу входят. При этом было соблюдено квотное требование согласно выборке.

Глубинные интервью были проведены с привлечением профессиональных социологов из компании Erfolg Consult. Охват составил 120 респондентов в Бишкеке, Оше, Джалал-Абаде, Ошской,

Джалал-Абадской и Чуйской областях. В каждом регионе проведено по 40 полуструктурированных интервью со следующей категорией респондентов:

- те, кто сталкивался с ГУОБДД и/или УУМ за последние три года;
- те, кто был потерпевшим за последние три года;
- те, кто не сталкивался с милицией за последние три года.

Вопросник глубинных интервью был разделен на следующие тематические блоки:

- личный опыт взаимодействия и восприятие;
- восприятие милиции без отсылки к личному опыту;
- образ милиции будущего.

Весь процесс интервью был записан на диктофон, аудиозаписи были переданы для обработки. Средняя продолжительность опроса составила 30-45 минут.

Проведено восемь фокус-групповых дискуссий в Баткенской, Джалал-Абадской, Ошской и Чуйской областях, а также в Бишкеке с участием в среднем по 10 респондентов на каждую.

Вопросы были разделены на блоки:

- личный опыт взаимодействия с милицией;
- желание контактировать с милицией;
- равное отношение милиции к различным группам населения;
- проблемы безопасности, на которые необходимо обратить внимание.

Фокус-групповые дискуссии были проведены как собственными силами, так и с привлечением в отдельных регионах представителей Сейфорулду и общественного фонда «За международную толерантность».

Использованные методы позволяют определить существующие тенденции отношения жителей к милиции и ожидания касательно будущего правоохранительных органов.



ГЛАВА 1

ВОСПРИЯТИЕ МИЛИЦИИ СЕГОДНЯ

Данная глава содержит результаты исследования в части восприятия населением действующей на сегодня милиции. В §1 приводятся данные о персональном опыте взаимодействия с органами внутренних дел и степени удовлетворенности их действиями. В §2 даются оценки респондентов работе милиции в целом, распространенности положительных и негативных явлений, восприятие приоритетов в работе правоохранительных органов и т. д.

§1. ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Этот параграф посвящен результатам исследования в отношении персонального опыта взаимодействия респондентов с милицией и обстоятельств, при которых такое взаимодействие произошло. Приводятся данные о субъективных оценках опрошенных действиям сотрудников правоохранительных органов.

Как часто и при каких обстоятельствах

Люди сталкиваются с милицией регулярно. 76,1% опрошенных за последние три года взаимодействовали с милицией в разном качестве, чаще всего в роли **потерпевших от преступлений (30,3%) и автовладельцев, чей автотранспорт был остановлен инспектором Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения (24,6%)**.

Среди обстоятельств также назывались следующие случаи: взаимодействовал с участковым уполномоченным милиции (9,2%), остановлен сотрудниками Патрульно-постовой службы милиции на улице (9,2%), проходил свидетелем преступления (3,5%), был подозреваемым в совершении преступлений (0,7%). Никак не взаимодействовали с милицией за указанный период – 23,9%.

«Работаем тесно с милицией, находимся между населением и милицией. Также работаем по проектам совместно. За последние три года при взаимодействии с милицией решаем местные проблемы. Например, работа по профилактике правонарушений, семейного насилия, разногласия между молодежью и представителями религиозных течений. Работаем также с Десятым управлением».

*Член ОПЦ, 61 год, село Ырыс,
Джалал-Абадская область*

«Постоянно работаю с нашим участковым. Дела у нас с милицией связаны не только с каким-нибудь определенным случаем, и мы с участковым постоянно контактируем. Также совместно планируем работу с молодежью».

*Председатель квартального комитета, женщина,
59 лет, село Киргшелк, Чуйская область*

Фокус-группы говорят об усилении интенсивности взаимодействия активистов на местах, особенно по линии общественно-профилактических центров, квартальных комитетов и товариществ собственников жилья. Однако чаще всего это касается территорий, где осуществляются проекты неправительственных и международных организаций по поддержке такого рода деятельности.

В то же время опрошенные активисты отмечают, что частая сменяемость среди УУМ затрудняет установление рабочих контактов с милицией. **В сообществах, где участковые работают два года и больше, наблюдается более устойчивое сотрудничество с жителями.**

Как воспринимаются действия милиции

Опрошенных, которые контактировали с милицией за последние три года, попросили дать оценку действиям представителей правоохранительных органов. В целом положительные ответы дали 31,7% респондентов, 24,2% – отрицательные, 8,3% – нейтральные. Определиться с оценками не смогли 35,8% опрошенных.

Для выявления факторов, которые в действиях сотрудников милиции могли понравиться и не понравиться, были заданы уточняющие вопросы. Респонденты могли выбрать несколько вариантов ответов.

Так, среди **положительных факторов** опрошенные называли вежливость (26%), четкие разъяснения (22%), отсутствие коррупционных проявлений (19,1%). В то же время 6,8% отметили, что им ничего не понравилось, а 22,6% не смогли ответить на этот вопрос.

Говоря о том, что **не понравилось (негативные факторы)** в действиях сотрудников милиции,

респонденты называли бездействие и отсутствие инициативы (12,9%), грубое обращение (9,1%), вымогательство денег и материальных ценностей (9,1%), отсутствие ясных объяснений (7,6%). 12,9% опрошенных отметили, что им ничего не понравилось в поведении сотрудников ОВД, 22% ответили, что им понравилось все, а 26,5% затруднились с ответом на вопрос.

Описанные в данном параграфе результаты исследования показывают, что жители чаще всего взаимодействуют с милицией в качестве потерпевших от преступлений, водителей автотранспорта и жителей, контактирующих с УУМ. Впечатление о работе всей милиции преимущественно строится на основе этого опыта, следовательно, именно на данные аспекты деятельности ОВД должны быть направлены значительные реформаторские усилия.

Ответы на данный блок вопросов также показали наличие проблем, равно как и факторов, которые повышают доверие к правоохранительным органам. Люди называют одни и те же аспекты (одни в положительном, другие в негативном ключе), которые они считают важными в работе милиции, особенно в части взаимодействия последней с жителями. В конечном счете гражданам необходимо встречать в действиях милиции вежливость, отсутствие коррупции, инициативность и неравнодушие, подробное объяснение и информирование.

§2. ОБЩЕЕ ВОСПРИЯТИЕ МИЛИЦИИ

Этот параграф посвящен результатам исследования в части восприятия милиции как системы, независимо от оценки отдельных случаев, которые могли происходить с респондентом. Содержатся данные по понятиям, с которыми ассоциируется милиция в глазах жителей, приводятся результаты ранжирования функций и мнения относительно распространенности положительных и негативных явлений в практической деятельности ОВД.

Какие есть положительные и негативные аспекты в работе милиции

Респондентов спросили о том, какие положительные и негативные качества встречаются в деятельности милиции. При этом первые два вопроса были открытыми, опрошенным не были

предложены варианты ответов, и они свободно могли высказывать свое мнение. Результаты показаны за счет обобщения типичных ответов.

Назовите одно-два самых положительных качества, которые встречаются в деятельности нынешней милиции



По мнению респондентов, среди качеств и аспектов в работе милиции наиболее часто встречаются вежливость и отзывчивость (23%). Часть опрошенных считает, что главной положительной стороной милиции является сам факт ее существования (13%). Эти респонденты поясняли, что наличие правоохранительных органов обеспе-

чивает мир и безопасность. Также назывались такие достоинства, как способность помогать людям (6%), честность и порядочность (6%), законопослушание (5%), дисциплина (5%) и др. В то же время 11% не видят никаких положительных сторон в деятельности милиции, а 6% затрудняются с ответом.

Назовите одно-два самых отрицательных качества и проблемы, которые встречаются в деятельности нынешней милиции



Самыми распространенными проблемами и отрицательными качествами, по мнению респондентов, являются коррупция и другие формы использования должностного положения в ко-

рыстных целях (25%). Низкую заработную плату и плохое социальное обеспечение видят в качестве главной проблемы 19% опрошенных. Значительная часть обращает внимание на низкий

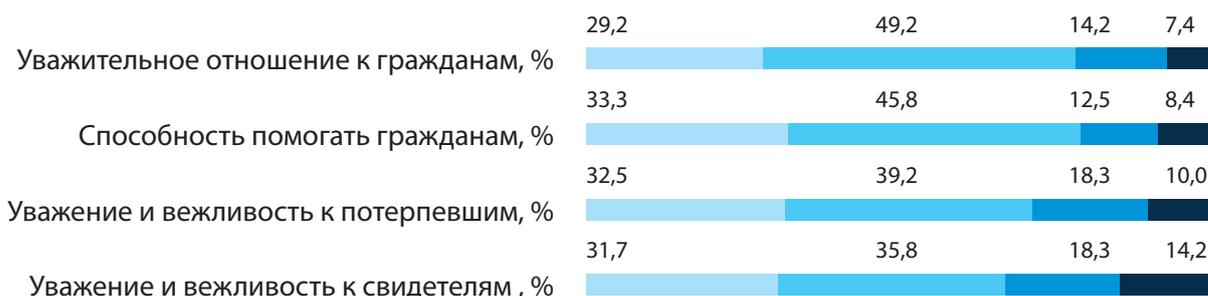
уровень потенциала сотрудников ОВД, а также недостатки в политике отбора и подготовки кадров в МВД (15%). Также отмечается грубое обращение в отношении граждан (13%).

Респонденты подчеркивают, что отдельные функции ОВД реализуются плохо (10%). В качестве примера приводились серьезные недостатки в профилактике правонарушений среди населения и несовершеннолетних, патрулировании общественных мест, взаимодействии с населением и раскрытии преступлений. Слабое материально-техническое обеспечение также является се-

рьезным недостатком, который мешает милиции реализовывать эффективно свои функции (9%). Люди также выражают недовольство медлительностью и волокитой при рассмотрении дел и реагировании на вызовы граждан (7%). Были и те опрошенные, которые на первое место по значимости поставили проблемы дискриминации, прежде всего отношение к гражданам в зависимости от статуса и происхождения (5%). В то же время 2% не видят проблем и негативных сторон в деятельности милиции, 13% затруднились с ответом.

Для изучения восприятия милиции без разбора каких-либо конкретных случаев из жизни было предложено дать оценку распространенности ряда положительных и негативных аспектов в деятельности милиции.

I блок факторов касался положительных аспектов в работе



II блок факторов касался отрицательных и противозаконных явлений в работе



Распространено широко ■ отчасти ■ практически нет ■ не смогли оценить ■

«Среди положительных качеств – вежливость, они внимательно слушают. С этим я сама сталкивалась».

Женщина, 64 года, Ош

«Просят списки тех, кто проживает. Были факты, узнав, что живут китайцы, приходили и «доили» [граждан Китая], деньги брали».

*Председатель ТСЖ,
женщина, 41 год, Бишкек*

«Есть три вида милиции: первый приходит и объясняет все спокойно, говорит, что это твоя страна, что так нельзя делать и т. д., а второй приходит, сразу кричит, обращается грубо, и в ответ ему ты тоже кричишь, и если скажешь, что у тебя есть связи, он успокоится, а третий вид милиционера ничего не делает, просто проходит».

*Мужчина, 24 года,
село Люксембург, Чуйская область*

К каким альтернативным сторонам обращаются

Отдельный блок вопросов касался альтернативных сторон, к которым люди обращаются по поводу правопорядка. Так, 50,8% опрошенных отметили, что иногда люди из их сообщества по вопросам безопасности и правопорядка в первую очередь обращаются к другим сторонам, 26,7% не согласились с этим утверждением, а 22,5% затруднились с ответом.

«Сейчас очень много людей, которые не доверяют милиции. Поэтому, чтобы решить вопросы безопасности и правопорядка, они обращаются к тем людям, которые имеют опыт работы с милицией, к юристам, адвокатам или к тем людям, которые сталкивались с милицией».

*Мужчина, 37 лет,
с.Зарбдор, Ошская область*

Среди альтернативных сторон чаще упоминались старейшины и суды аксакалов (16,4%), родственники (12,1%), знакомые (8,6%), домкомы и квартальные комитеты (5,2%). Среди тех, кто отметил случаи обращения к альтернативным сторонам вместо милиции, 56% уточнили, что люди это делают из-за того, что в общине так принято. По их мнению, начиная от обращения в МСУ и заканчивая старейшинами, людям проще решать вопросы через них. В то же время выбор других сторон 16% объясняют не верием в правоохранительную систему и в милицию, в частности. 11% склоняются к тому, что люди ищут посредников, которые помогут им либо избежать ответственности, либо решить проблемы, которые создают отдельные сотрудники ОВД. Еще 3% отмечают, что жители их сообщества хотят минимизировать контакты с милицией из-за затягивания решения дел (рассмотрение заявлений, реагирование на противоправные факты и т. д.).

Как воспринимается уровень дискриминации

Специальные вопросы были заданы для изучения восприятия уровня **дискриминации**. Большинство респондентов (75%) согласны с утверждением о том, что доступ к милиции одинаков независимо от пола, в то время как 17,5% при-

держиваются противоположной точки зрения. При этом среди женщин доля тех, кто считает, что представителей их пола дискриминируют, выше, чем среди мужчин. Признаки гендерной дискриминации видят 10,2% мужчин и 24,6% женщин.

Однако, говоря о равенстве доступа к милиции представителей разных социальных групп, респонденты были более критичны. Только 29,2% полагают, что доступ к милиции одинаков независимо от принадлежности к разным слоям.

Среди дискриминируемых групп назывались малоимущие (42,7%), молодежь (9,4%), этнические меньшинства (3,4%).

«Различий нет. Милиция помогает всем».

*Мужчина, 65 лет,
село Беш-Кунгей, Чуйская область*

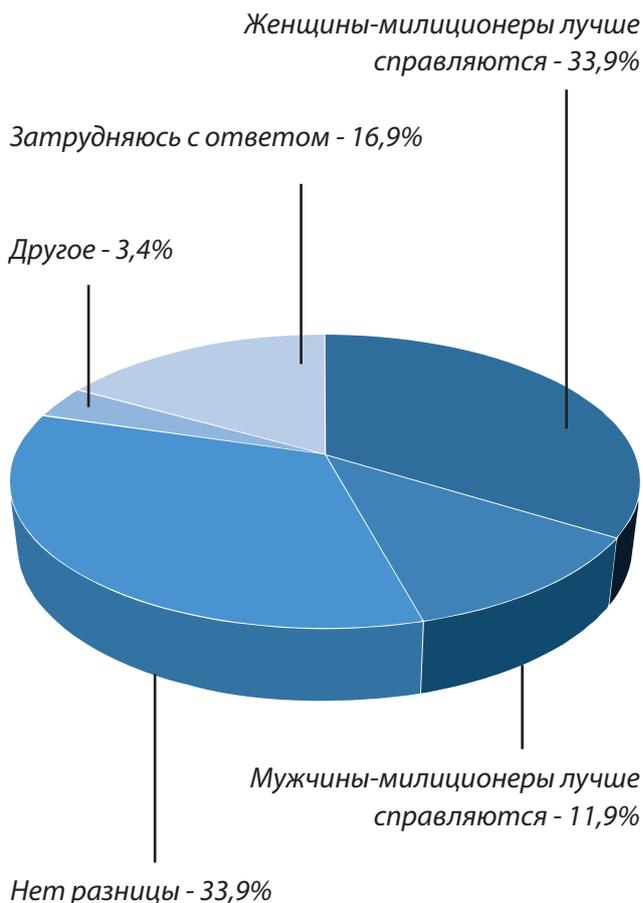
«Например, если в милицию обратятся молодые [люди. – Прим. авторов], то к ним отнесутся несерьезно. Seriously относятся к пожилым и взрослым людям и еще к тем, кто с деньгами. К инвалидам относятся не очень хорошо».

Мужчина, 37 лет, Ош

«Когда к ним обращаются люди из государственных структур или люди побогаче, то они быстрее реагируют, чем когда обращается бедный житель или студент».

Женщина, 45 лет, Ош

Говоря об отличии при взаимодействии с населением сотрудниц-женщин в ОВД и сотрудников-мужчин, мнение респондентов разделилось. Одни убеждены в том, что отличий нет вовсе, другие считают, что женщины могут быть строже и «с ними труднее договориться», третья группа уверена, что женщины способны лучше взаимодействовать с людьми.



Как оценивается выполнение традиционных функций

Для оценки эффективности выполнения традиционных **функций**, которые осуществляет милиция, был предложен список направлений работы, напротив каждого из которых необходимо было проставить баллы от 1 до 5, где 1 – не работает, 5

– работает очень эффективно, и промежуточные значения. Далее перечислены полученные средние значения ответов, а также процент опрошенных, которые поставили минимальный балл (1) и максимальный (5).

№	Направление	Средний балл	1 балл	5 баллов
1	Поддержание безопасности в общественных местах	3,64	6,7%	5,8%
2	Поддержание дорожной безопасности	3,56	5,8%	20,0%
3	Борьба с экстремизмом	3,49	6,7%	0,8%
4	Работа с несовершеннолетними и трудными подростками	3,44		7,5%
5	Противодействие распространению наркотиков и психотропных веществ	3,24	4,2%	7,5%
6	Оказание помощи людям	3,19	6,7%	1,7%
7	Раскрытие преступлений	3,18	8,3%	1,7%
8	Профилактика правонарушений	3,09	10,0%	0,8%
9	Борьба с организованной преступностью	3,08	8,3%	6,7%
10	Взаимодействие с жителями	3,03	15,0%	2,5%
11	Профилактика и реакция на домашнее насилие	2,99	4,2%	0,8%

Хотя оценки выполнения милицией функций варьировались вокруг трех баллов, некоторые направления были оценены выше, а другие ниже. Так, согласно полученным данным, жители склонны замечать поддержание безопасности в общественных местах (3,64), поддержание дорожной

безопасности (3,56) и борьбу с экстремизмом (3,49). В то время как профилактика и реагирование на семейное насилие (2,99), взаимодействие с жителями (3,03), борьба с организованной преступностью (3,08) и профилактика правонарушений (3,09) менее заметны для опрошенных.

Какие есть ассоциации

Благодаря аналогиям, которые приходят в первую очередь в голову, можно понять восприятие людьми того или иного явления или объекта. Респондентам было предложено назвать **слова, с которыми у них ассоциируется** милиция. Стоит отметить, что ответы характеризовали не только существующее положение дел, но также ожидание того, как должно быть.

Так, у 47,3% респондентов милиция ассоциируется с защитой и охраной, 16,2% – с порядком и дисциплиной, 2,7% – с вежливостью и профессионализмом, 1,4% – с защитой прав. Однако для 10,9% милиция олицетворяет коррупцию, 8,1% – несправедливость, 4,2% – то, что не пользуется доверием, 4,1% – бездействие и безынициативность, 2,7% – неграмотность, 2,4% – другое.

Образ легче всего иллюстрируют **фотографии**. Опрошенным были предложены на выбор изо-

бражения, показывающие разные проявления в поведении и облике действующих сотрудников ОВД, с просьбой оценить по пятибалльной шкале, какие из них в большей степени соответствуют реальности, а какие в меньшей.

Фотографии	Средн.	1 балл	5 баллов
7	4,35	1,7%	53,3%
3	4,06	3,3%	44,2%
6	4,03	2,5%	42,5%
5	3,98	4,2%	45,0%
2	3,93	8,3%	48,3%
4	3,88	10,0%	43,3%
1	3,73	7,5%	38,3%
9	3,49	20,0%	40,0%
8	3,43	20,8%	43,3%



№1



№2



№3



№4



№5



№6



№7



№8



№9

Результаты исследования, отраженные в настоящем параграфе, позволили выявить уровень распространения положительных и негативных аспектов и качеств в работе милиции. Людей в первую очередь волнуют вопросы отношения милиции к ним, личные и профессиональные качества сотрудников, уровень подготовки кадров, выполнение функциональных обязанностей. Отвечая на вопросы разных блоков, респонденты эти аспекты упоминали как в положительном, так и в негативном ключе.

Большинство опрошенных не видят проблему гендерной дискриминации, в то время как социальная дискриминация более заметна. Уязвимыми в этой связи являются малоимущие, молодежь и этнические меньшинства.

Рассматривая выполнение ОВД традиционных функций, респонденты отмечали осознанность работы по таким компонентам, как поддержание общественной и дорожной безопасности. В

то время как менее заметны взаимодействие с жителями, а также реакция и профилактика семейного насилия. Анализ ассоциаций показал, что людям более привычно представлять действующую милицию в виде инспектора ГУОБДД, который стоит с жезлом у дороги, сотрудников, осуществляющих силовую операцию по отношению к преступникам и патрулирующих территорию. Менее привычна милиция, которая помогает.

Наличие альтернативных сторон, к которым люди обращаются по вопросам правопорядка, может являться косвенным подтверждением, с одной стороны, недоверия к милиции, а с другой – ощущением, что другие стороны могут справиться лучше с теми или иными вопросами. Кроме того, во многих сообществах распространена традиция обращаться к таким сторонам, как суды аксакалов, для решения конфликтов, что может отчасти объяснять обращаемость к альтернативным сторонам.



ГЛАВА 2

ОЖИДАНИЯ ОТ МИЛИЦИИ БУДУЩЕГО

Одной из задач данного исследования было выяснить, какие ожидания относительно будущего правоохранительных органов имеются в обществе. Блок вопросов, связанных с образом милиции будущего, задавался респондентам в ходе глубинных интервью и на фокус-группах. Были затронуты вопросы касательно названия, внешнего вида и поведения, этнической и гендерной представленности, отбора сотрудников, приоритетов в работе будущей милиции.

§3. ВЫБОР НАЗВАНИЯ

Данный параграф отражает ожидания граждан относительно названия правоохранительных органов в будущем. Респондентам был задан вопрос с вариантами ответов, после чего дана возможность пояснить свой ответ.

Большинство опрошенных склоняется к тому, чтобы оставить название прежним, – 70,8%. Объясняя свой ответ, участники опроса отмечали, что такое название уже привычно для граждан Кыргызстана. Часть опрошенных считает, что изменение названия потребует больших финансовых ресурсов. Некоторые отвечали, что слово «полиция» ассоциируется с Западом, в то время как милиция – «отечественное» слово.

Сторонники названия «полиция» – 21,7% опрошенных. Они полагают, что у полиции иные подходы к работе и с изменением названия должны произойти перемены. Некоторые респонденты подчеркивали, что в других странах давно перешли к формату полиции. По их мнению, в случае переименования и проведения соответствующих реформ будет легче сотрудничать с правоохранительными органами зарубежных государств, создать общую базу и привести законы и кодексы к общим стандартам.

7,5% опрошенных считают, что разницы между милицией и полицией нет, а смена названия никак не повлияет на качество работы правоохранительных органов.



Результаты исследования, отраженные в этом параграфе, показывают, что название «милиция» является предпочтительным для большинства респондентов. Консервативная позиция граждан по этому вопросу объясняется тем, что слово «полиция» ассоциируется с Запа-

дом и непривычно для граждан постсоветского пространства. В то же время в ответах опрошенных прослеживается потребность прежде всего в повышении качества работы правоохранительных органов, вопрос названия оказался вторичен.

«Отзывчивость и человечность, потому что если человек останется человеком, то он всегда поможет человеку. Он не будет спрашивать деньги. Он будет понимать, что все люди равны перед законом».

Женщина, 32 года, Ош

«Закон должен стоять выше всего, и для них нарушение какого-либо закона должно приравняться к пощечине своей родной матери».

Мужчина, 37 лет, Чуйская область

§4. ОБРАЗ БУДУЩЕГО СОТРУДНИКА МИЛИЦИИ

Этот параграф посвящен результатам исследования в части ожиданий граждан по внешнему виду и поведению сотрудников милиции, представленности женщин и этнических меньшинств, а также приоритетам для будущего отбора работников правоохранительных органов.

Ожидания по внешнему виду и поведению милиционера

Респондентам задавались вопросы о том, какими должны быть внешний вид милиционера и главные качества в его поведении. Отвечая на них, опрошенные в 37,4% случаев говорили о личностных качествах (отзывчивость, человечность, ум, справедливость и т. п.). 35,2% характеристик было связано с внешним видом и физическими данными (опрятная форма, спортивное телосложение, стройный, подтянутый и т. п.), а 27,4% относились к профессиональным качествам (знание законов, умение разговаривать с людьми, оперативность, образцовое поведение и т. п.).

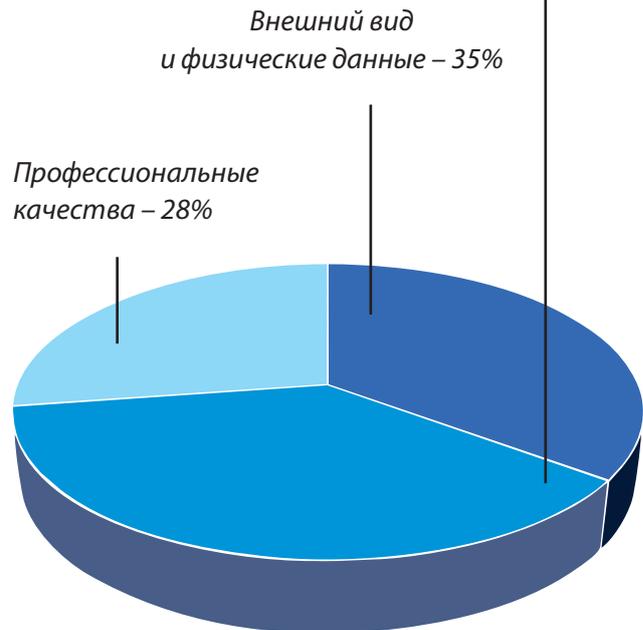
Поясняя ответы о внешнем виде милиционера, респонденты подчеркивали важность специальной формы. По мнению некоторых респондентов, специальная одежда имеет также психологическое воздействие, люди склонны больше доверять сотрудникам в форме. То же самое касается автомобилей – они должны иметь специальные опознавательные знаки. Большинство опрошенных полагают, что форма милиции должна быть чистой, опрятной и удобной. Эти характеристики упоминались чаще всего.

«У меня всплывает образ Дяди Степы³. То есть милиционер должен быть подтянутым, в форме. А физическая форма нужна для того, чтобы он смог оказать помощь или задержать преступника».

Женщина, 60 лет, Ом

3 Дядя Степа – положительный персонаж в стихотворениях Сергея Михалкова (1954). Работает милиционером, отличается высоким ростом, добротой, благородностью и готовностью помогать людям. В 1964 году по мотивам произведения был снят мультипликационный фильм «Дядя Степа – милиционер», после выхода которого Дядя Степа стал образом идеального советского милиционера.

Личностные характеристики – 37%



Респонденты также считают важным, чтобы милиционеры обладали достаточными физическими данными, например, для задержания преступника или оказания помощи гражданам.

Наиболее часто встречались такие характеристики, как спортивное телосложение, без лишнего веса, подтянутый. Среди личных качеств, которыми должен обладать сотрудник милиции, чаще всего отмечались законопослушность, профессионализм, вежливость, честность, культурность, воспитанность, отзывчивость, человечность, справедливость, грамотность.

Некоторые опрошенные отмечали такие качества, как серьезность и строгость, объясняя это тем, что милицию должны побаиваться. Другая часть, напротив, полагает, что внешний вид милиционера должен внушать доверие, а не страх.

Ожидания по представленности женщин в милиции

Мнения участников исследования о возможности увеличения в будущем представленности женщин в милиции разделились.

Большинство опрошенных (57,2%) поддерживает увеличение числа женщин. Респонденты отмечают, что женщины вежливее, культурнее, справедливее и меньше склонны к коррупции. Опрошенные также подчеркивали, что мужчины хуже справляются с проблемами детей, молодежи и женщин. Эту причину для увеличения числа женщин в рядах милиции назвали 17,6%.

«Женщины-милиционеры легко находят язык со всеми, с ними работать легче. Также у нас многие пострадавшие – девушки, а девушкам легче раскрыться женщине».

Женщина, 48 лет, Бишкек

В то же время отдельные респонденты считают, что женщины должны занимать должности, где работа не будет представлять для них большой опасности.

«Увеличить представленность женщин можно, но ненамного. Конечно, женщины нужны в патруле, общественных местах, в конторах, но при поимке и преследовании преступников они будут бессильными».

Мужчина, 35 лет, Ошская область

Другая часть опрошенных считает работу в милиции исключительно мужской – так ответили 7,6%. Еще 16,8% полагают, что нужно оставить все как есть и нынешнее положение с представленностью женщин их устраивает. Среди причин наиболее часто отмечались физическая слабость по сравнению с мужчинами и гендерная роль женщины в обществе. 0,8% не смогли ответить на этот вопрос.

«Я человек религиозный, поэтому считаю, что в рядах милиции женщин не должно быть».

Мужчина, 27 лет, Ош

Ожидания по этническому составу будущей милиции

Большинство опрошенных склоняется к тому, что состав милиции должен быть многонациональным, – 58,3%. По мнению респондентов, увеличивать этническое разнообразие нужно в тех местностях, где проживают различные этнические группы.

«Здесь нельзя ставить какие-то ограничения, так как Кыргызстан – многонациональная страна, служить может каждый независимо от национальности, если этот человек хочет служить честно и справедливо».

Мужчина, 35 лет, Чуйская область

Чуть больше четверти участников опроса (25,8%) отметили, что национальность не имеет значения, главное – профессиональные качества. Однако есть и те, кто считает, что работать в милиции должны только кыргызы, – так ответили 6,7% опрошенных.

Многонациональный состав – 58,3%



Приоритеты для отбора сотрудников будущей милиции

Респондентам были заданы вопросы относительно того, на какие качества претендентов на должность милиционера следует обращать внимание в первую очередь.

40,5% опрошенных отметили важность образования и квалификации претендентов, 31,7% – моральных качеств человека (честность, принципиальность, справедливость и т. п.), 14,5% – физических данных, таких как рост, вес, спортивная форма. 13,3% подчеркнули важность способности разговаривать и работать с населением.

«Опыт работы с населением, организаторские способности, знать о проблемах населения, быть доступным для каждого гражданина, взаимопонимание в работе с населением. Быть и артистом, и юристом».

Женщина, 37 лет, Ошская область

«При назначении надо смотреть на их образование, воспитание, внешний вид и физическую форму. Также нужно обратить внимание на наличие хорошего здоровья у претендента».

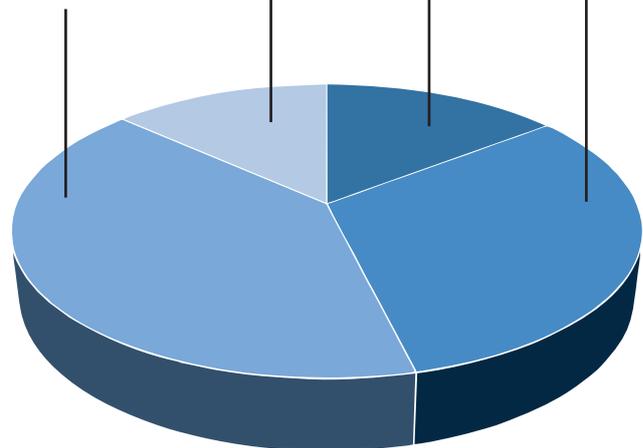
Мужчина, 59 лет, Чуйская область

Моральные качества – 31,7%

Физические данные – 14,5%

Умение работать с населением – 13,3%

Образование и квалификация – 40,5%



Наибольшее количество раз упоминались следующие характеристики: образование, хорошая физическая форма, честность, профессионализм, знание и соблюдение законов, грамотность, вежливость, психологическая устойчивость, уважительное отношение, коммуникабельность, справедливость.

Во всех вопросах, связанных с ожиданиями от будущей милиции, респонденты выделяли важность квалификации сотрудников и уровня образования. Большинство опрошенных высказались за увеличение представленности женщин и этнических меньшинств в рядах милиции. Значительная часть ожиданий связана также с физическими данными милиционеров.

В ходе исследования была озвучена необходимость учитывать личностные качества при отборе сотрудников милиции. Граждане хотят видеть честных, принципиальных, справедливых, вежливых и отзывчивых работников. Важными для людей также оказались такие качества, как коммуникабельность, умение работать с населением и психологическая устойчивость. Такие ожидания показывают необходимость перестройки системы подбора кадров и обучения будущих сотрудников милиции более тесному взаимодействию с населением.

§5. ОЖИДАНИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БУДУЩЕЙ МИЛИЦИИ

Этот параграф раскрывает вопросы, связанные с ожиданиями граждан от непосредственной деятельности милиции. В ходе исследования были затронуты вопросы, касающиеся приоритетных направлений деятельности, в том числе проблем, которые жители считают важными для включения в будущую повестку деятельности правоохранительных органов.

Респондентам было предложено оценить по пятибалльной шкале важность направлений работы будущей милиции, где 1 – самая неважная функция, а 5 – очень важная. Был подсчитан средний балл. Наиболее важными направления-

ми, с точки зрения опрошенных, являются поддержание дорожной безопасности (4,88), борьба с экстремизмом (4,88), работа с несовершеннолетними и трудными подростками (4,83), оказание помощи людям (4,83),

Направление	Средний балл	1 балл
Поддержание дорожной безопасности	4,88	90,8%
Борьба с экстремизмом	4,88	88,3%
Работа с несовершеннолетними и трудными подростками	4,83	86,7%
Оказание помощи людям	4,83	85,0%
Борьба с организованной преступностью	4,82	85,0%
Противодействие распространению наркотиков и психотропных веществ	4,82	86,7%
Раскрытие преступлений	4,80	84,2%
Поддержание безопасности в общественных местах	4,80	84,2%
Взаимодействие с жителями	4,78	81,7%
Профилактика и реакция на домашнее насилие	4,68	75,8%
Профилактика правонарушений	4,68	75,0%

Фотографии, которые ЛУЧШЕ всего отражают ожидания респондентов от будущей милиции

Респондентам было предложено охарактеризовать деятельность будущей милиции с помощью фотографий. Участники опроса выбирали изображения, которые, по их мнению, лучше и хуже всего отражают их ожидания от будущей милиции.

Наиболее подходящими к образу будущей милиции опрошенные посчитали фотографии с изображением работы с подростками (№ 2), помощи людям с ОВЗ (№ 8), сотрудничества с населением (№ 5). Фотографию с изображением силового задержания человека (№ 3) выбрали 8,3% респондентов, ее же 7,5% посчитали неподходящей для будущей милиции.

№2
44,2%



№8
21,7%



№5
20,0%



№3
8,3%



№6
0,8%



№1
1,7%



№7
0,8%



№4
1,7%



№9
0,8%



Фотографии, которые ХУЖЕ всего отражают ожидания респондентов от будущей милиции

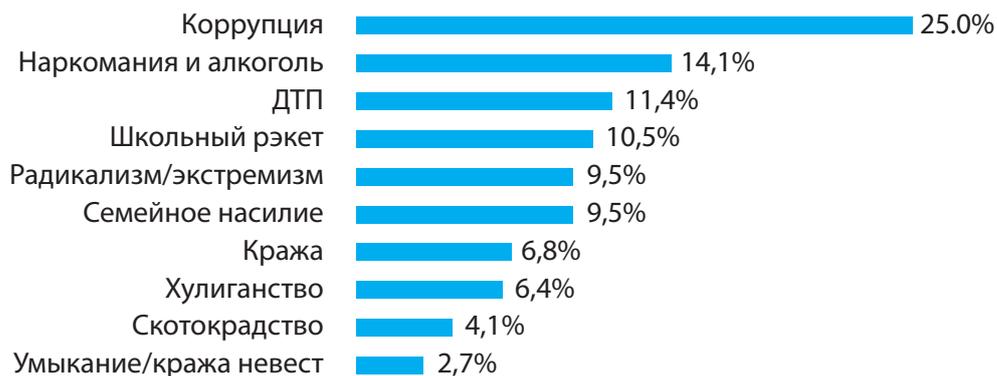
Хуже всего, по мнению опрошенных, будущую милицию также характеризуют фотографии с изображением коррупции (№ 9), разгоном митинга (№ 1).

Фотографии	Выбор респондентов (%)
№ 9	65,8%
№ 1	24,2%
№ 3	7,5%
№ 6	1,7%
№ 5	0,8%

Проблемы безопасности, на которые нужно обратить внимание (все регионы)

Респондентам было предложено также отметить не более двух проблем безопасности в их местности, на которые в будущем необходимо обра-

тить особое внимание. 25% отметили коррупцию, 14,1% – наркоманию и алкоголизм, 11,4% – дорожно-транспортные происшествия.



Коррупция

В разрезе регионов наибольшую обеспокоенность проблемой коррупции выразили жители Бишкека (65%) и Джалал-Абада (60%). Меньше всего упоминаний проблемы коррупции было среди жителей Чуйской области (20%).



Скотокрадство

Скотокрадство называлось в качестве проблемы, приоритетной для решения в будущем, в Чуйской, Джалал-Абадской областях, а также в Джалал-Абаде. При этом показатели в Чуйской области выше (25%).



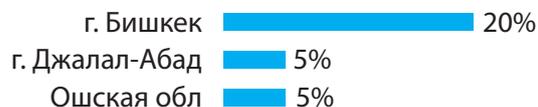
Дорожно-транспортные происшествия

Проблемой ДТП в большей степени обеспокоены в Чуйской области и Бишкеке (30%), в то время как в Джалал-Абадской области она оказалась наименее упоминаемой (10%).



Умыкание/кража невест

Обеспокоенность в связи с умыканием/кражей невест выражали жители Бишкека и Джалал-Абада, а также Ошской области. В других регионах, охваченных исследованием, эта проблема не была названа. При этом в Бишкеке самые высокие показатели – 20%.



Школьный рэкет

Проблема школьного рэкета оказалась наиболее упоминаемой в Джалал-Абадской области (35%), меньше всего о ней говорили в Ошской области (10%).



Радикализм/экстремизм

Проблема распространения запрещенных экстремистских течений была обозначена респондентами во всех охваченных регионах, кроме Чуйской области. Так, наиболее часто о ней говорили опрошенные в Оше (35%) и Джалал-Абаде (30%). В Джалал-Абадской области беспокойств по поводу этого вопроса меньше всего (5%).



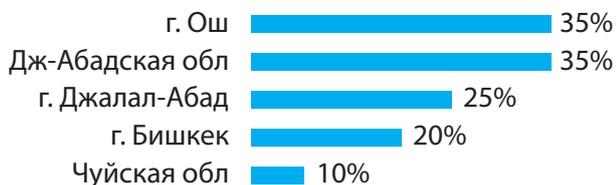
Хулиганство

Хулиганство чаще называли в Джалал-Абадской области (25%), в то время как в Оше и Чуйской области таких упоминаний было меньше (5%).



Наркомания и алкоголь

Проблемой наркомании и алкоголя в большей степени обеспокоены жители Оша и Джалал-Абадской области (35%). Наименьшие показатели по Чуйской области – там эту проблему выделели только 10% респондентов.



Семейное насилие

Среди респондентов из Оша и Ошской области также была выделена проблема семейного насилия (30%). Наименьшее количество упоминаний отмечено в Джалал-Абаде (5%).



Данные по городской и сельской местности

Данные по городской и сельской местности отличаются. Так, в охваченных исследованием городах больше, чем в селах, называли проблемы коррупции, радикализма/экстремизма, ДТП и кражу/умыкание невест. В сельской местности больше говорили о скотокрадстве, краже и школьном рэжете.



■ Городская ■ Сельская местность

Рейтинг некоторых проблем по городам



Рейтинг некоторых проблем по областям



С точки зрения граждан, наиболее важными направлениями для будущей работы милиции являются поддержание дорожной безопасности, борьба с экстремизмом, работа с несовершеннолетними и трудными подростками, оказание помощи людям. Среди приоритетных для населения проблем – коррупция, наркомания и алкоголизм, дорожно-транспортные происшествия.

В разрезе регионов респонденты считают приоритетными разные проблемы безопасности. Однако почти во всех точках они отвечали, что милиции необходимо в первую очередь об-

ратить внимание на проблему коррупции. Такое распределение ответов связано с тем, что опрошенные рассматривают вопрос коррупции как системную проблему внутри милиции. Это подтверждается ответами на другие вопросы, связанные с текущей работой и образом правоохранительных органов. Хотя борьба с коррупцией не относится к прямым функциям милиции, результаты исследования подчеркивают важность преобразований в системе ОВД, направленных на искоренение коррупции среди сотрудников.



ВЫВОДЫ И СТРАТЕГИИ ВОПЛОЩЕНИЯ ОБРАЗА В РЕАЛЬНОСТЬ

Сопоставление ответов респондентов на разные вопросы показывает, что среди населения возрастает спрос на сервисно-ориентированную милицию. Наряду с выполнением традиционных функций, таких как борьба с преступностью и экстремизм, поддержание дорожной безопасности, граждане ожидают от правоохранителей помощь и защиту.

Большинство опрошенных сталкивались с работой милиции чаще всего в качестве жертв преступлений и водителей автотранспорта, которых останавливали инспекторы ГУОБДД. Участники фокус-групп отмечали низкий уровень контактов с УУМ, хотя предполагается, что именно эта служба должна быть первичным звеном взаимодействия милиции с населением.

Полученные данные говорят о том, что для значительной части населения впечатление строится на основе работы милиции с потерпевшими, а также по обеспечению общественной и дорожной безопасности. Сопоставление этих выводов с результатами виктимологических исследований (ICVS 2015⁴, ICVS 2019⁵) только подтверждает, что одной из причин избегания контактов с правоохранительной системой остается нежелание жертв преступлений обращаться в милицию. Закономерно появление **ПЕРВОЙ СТРАТЕГИИ: совершенствование работы с такими сторонами уголовного процесса, как потерпевшие и свидетели.** Они должны перестать бояться взаимодействовать с ОВД. Стратегия может включать упрощение процедур и сокращение времени, которое человек должен тратить во время соответствующих контактов, обеспечение уважения к обратившимся, конфиденциальности, информирования о правах и основных этапах дела и т. д. Немаловажным остается пересмотр системы оценки деятельности ОВД, которая должна учитывать мнение о качестве рассмотрения заявлений и т. д.

4 «Гражданский союз». Международное исследование общественной безопасности. Бишкек, 2015. URL: <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2018-06-09-1934749430.pdf>

5 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, UNODC. Отчет по результатам виктимологического исследования в Бишкеке и пилотных новостройках. Бишкек, 2019.

Коррупция, нарушение прав человека и законности в рядах милиции воспринимаются респондентами как проблема, требующая решения. С этим связано желание граждан видеть в приоритетных направлениях работы милиции борьбу с коррупцией, хотя это не относится напрямую к ее функциям. Для учета этой потребности предлагается **ВТОРАЯ СТРАТЕГИЯ: переформатирование работы службы внутренних расследований.** Необходимо обеспечить ее большей независимостью для выявления и исключения из рядов правоохранительных органов недобросовестных сотрудников.

ТРЕТЬЯ СТРАТЕГИЯ связана с реформированием службы по поддержанию дорожной и общественной безопасности. Люди склонны выбирать фотографии с изображением служб, осуществляющих эти две функции. С принятием решения о реализации пилотного проекта патрульной милиции в Бишкеке⁶ появился шанс не только обновить состав службы, но и пересмотреть функционал в сторону предоставления правоохранительных услуг населению.

Исследование показало, что люди хотят видеть помогающую милицию, нежели контролирующую. Это требует создания новой модели милиции, апробирование которой уже началось в столице. В случае успешности внедрения обновленную модель работы милиции необходимо распространить на другие территории республики. Должны быть предусмотрены меры по специализированному обучению, преодолению коррупционных проявлений, расширению функционала за счет задач помощи людям, внедрению соответствующих критериев оценки. В чреде насущных задач – разработка современных стандартов работы патрульной милиции.

УУМ так и не стал службой, которая поддерживает прямой, доверительный контакт с населением на обслуживаемой территории, хотя таковой

6 ПП КР от 29 апреля 2019 года № 198 «О реализации пилотного проекта по обеспечению общественного порядка и безопасности дорожного движения на территории Бишкека, а также о внесении изменений в постановление правительства Кыргызской Республики «О некоторых вопросах организации деятельности Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 9 ноября 2017 года № 734».

она должна быть согласно внутриведомственным инструкциям. Исследование показало, что представители сообществ в качестве причин видят частую сменяемость среди этой категории сотрудников. В то же время отмечается улучшение взаимодействия с представителями МСУ по линии УУМ для решения отдельных задач на территории. Недостатки в работе УУМ требуют пересмотра укоренившихся на практике подходов. В частности, необходимы закрепление этих сотрудников на территории на срок не менее трех лет, усиление профилактической составляющей, отказ от критериев оценки на основе раскрываемости и составления протоколов о нарушениях и т. д. С этим связана **ЧЕТВЕРТАЯ СТРАТЕГИЯ – развитие sobезопасности⁷, взаимодействия и подотчетности милиции** перед населением. Эта стратегия также предполагает развитие системы оценки милиции по линии местных органов власти и населения. Законодательные предпосылки для этого уже имеются: в 2015 году правительство приняло основы комплексной оценки деятельности ОВД⁸, однако на деле внешняя оценка реализуется слабо.

Результаты исследования также показали, что люди при ответе на разные вопросы предъявляют высокие требования к личным и профессиональным качествам сотрудников ОВД. Добиться этого невозможно через простое декларирование того, что работники должны быть образованными, физически сильными, отзывчивыми и т. д. Кроме того, среди основных проблем в ОВД люди видят системные проблемы по отбору, подготовке, продвижению кадров, а также слабый потенциал личного состава. Поэтому предлагается **ПЯТАЯ СТРАТЕГИЯ – совершенствование кадровой работы**, содержащее 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

7 Собезопасность – совместное обеспечение безопасности – это стратегия построения диалога и социального партнерства между милицией и населением, развития реальных механизмов подотчетности и обратной связи, продвижения возможностей для граждан участвовать в обеспечении безопасности своей общины.

8 ПП КР от 24 февраля 2015 года № 81 «Об утверждении Положения об основах комплексной оценки деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики».

службы, начиная от имиджевых мер и заканчивая повышением заработной платы, социальных и правовых гарантий работников.

Для большинства респондентов оказался важным внешний вид милиционеров. Отвечая на разные вопросы, они подчеркивали, что сотрудники должны опрятно выглядеть и быть в хорошей физической форме. Механизмом для отсеивания работников, которые не соответствуют физическим параметрам, является ВВК. Однако в действительности на службе часто остаются сотрудники, не обладающие хорошими физическими данными, способность которых обеспечивать безопасность и дать отпор преступнику в случае необходимости вызывает у граждан сомнения. Следовательно, необходимо выстроить такую систему подбора и перемещения кадров, в особенности в наружных службах, при которой будет учитываться физическая форма. Этот вопрос важно учитывать как для впервые поступающих на службу, так и для уже действующих работников вне зависимости от выслуги лет.

Исследование показало, что дискриминация по признаку пола как проблема считается актуальной для определенной части населения, хотя и не для большинства. При этом женщины чаще, чем мужчины, отмечают неравный доступ в милицию. Говоря о способности милиции относиться одинаково к представителям социальных групп, респонденты оказались гораздо более критичными. Так, в качестве уязвимых выделялись малоимущие, молодежь, представители этнических меньшинств. Отвечая на вопросы об ожиданиях в работе будущей милиции, большинство опрошенных высказались за увеличение представленности женщин и этнических меньшинств в рядах сотрудников. Создание условий для поступления и продвижения по службе женщин и представителей национальностей также может быть частью **пятой стратегии**. Это также требует включения дополнительных программ обучения, отражающих специфику работы с различными группами жителей.

РЕКОМЕНДАЦИИ

СТРАТЕГИЯ 1.

Развитие современных подходов по работе с гражданами, включая жертв преступлений, свидетелей и подозреваемых

- 1.1. МВД предлагается утвердить новые стандарты (инструкции) работы с жертвами преступлений и свидетелями для служб, которые работают с ними (для дежурных частей, следователей, УУМ и т. д.), которые бы раскрывали правила взаимодействия, вытекающие из законодательства, включая лимитирование времени для допросов, вежливое поведение, информирование о ходе рассмотрения заявления.
- 1.2. МВД предлагается внедрить механизмы оценки и обратной связи от потерпевших и свидетелей. Использовать такие инструменты, как анонимное анкетирование лиц, которые взаимодействовали с милицией, о том, как вел себя сотрудник, был ли он уважителен, соблюдал ли закон, временные рамки и т. д. Использовать онлайн-инструменты. Результаты по конкретным работникам и подразделениям могут приводить к поощрению или проведению служебных расследований, а при выявлении системных проблем – к инициированию системных изменений.
- 1.3. Совершенствование работы с женщинами, пострадавшими от семейного насилия и насилия на сексуальной почве, путем установления связи ОВД с психологами и социальными работниками, разработка совместных инструкций и обучение по ним представителей различных ведомств, которые должны помогать жертвам. Это должно включать как увеличение представленности женщин в рядах ОВД, так и систематическое обучение действующих сотрудников вне зависимости от их пола. Способность эффективно и уважительно работать с женщинами-жертвами должна также учитываться МВД при оценке деятельности подразделений ОВД.
- 1.4. Создание при МВД отдела по контролю за качеством взаимодействия с потерпевшими. Он может появиться при Главном штабе МВД в качестве отдельного подразделения либо за счет расширения функционала отдела по реформированию ОВД (с увеличением штатной численности). При этом в задачи отдела должно войти не выявление недостатков для наказания конкретных должностных лиц (это должно войти в функционал СВР), а выработка решений по системным изменениям и обучению.
- 1.5. Создание возможности для граждан оставлять заявления о совершении преступлений через онлайн-сервисы (например, через портал e-gov.kg) с привязкой к ЕРПП и системе верификации через номера мобильных телефонов и ID. Требуется обеспечить защищенность передачи данных. Эта мера может быть реализована правительством.

СТРАТЕГИЯ 2.

Реформирование службы внутренних расследований

- 2.1. Правительству предлагается придать независимость и усилить СВР. Это потребует установления конкурсного порядка отбора всех сотрудников СВР, назначения руководства через конкурсный отбор на фиксированный срок – три года.
- 2.2. Правительству предлагается установить практику ежегодной публикации отчета СВР о соблюдении законности и эффективности ОВД, в том числе открытой версии для общественности.

СТРАТЕГИЯ 3.

Развитие модели патрульной милиции

- 3.1. Жогорку Кенешу и правительству предлагается обеспечить высокий уровень контроля за реализацией пилотного проекта по созданию Управления патрульной службы милиции по ГУВД Бишкека с элементами гражданского контроля и публикацией результатов.
- 3.2. МВД предлагается принять современные стандарты (инструкции) работы патрульной милиции с ориентированием на патрулирование на строго очерченных участках, реагирование на вызовы 102, оказание помощи людям в экстренных ситуациях и т. д. Разработка новых стандартов должна пройти с участием гражданского общества и независимых экспертов.
- 3.3. Правительству и МВД предлагается принять систему оценки, содержащую, помимо прочего, критерии, связанные с качеством предоставления правоохранительных услуг, временем реагирования на вызовы по телефону 102 и уровнем общественного доверия.
- 3.4. По результатам пилотирования правительству предлагается рассмотреть возможность распространения модели патрульной милиции в других регионах Кыргызстана.

СТРАТЕГИЯ 4.

Развитие sobезопасности / социального партнерства: взаимодействия и подотчетности

- 4.1. Правительству предлагается разработать и внедрить инструменты совместного планирования вопросов общественной безопасности и профилактики правонарушений для объединения усилий милиции, местного самоуправления, ОПЦ и общественности в целях решения актуальных на территории проблем в этой сфере. Данное направление может быть отражено в концепции государственной политики в области профилактики правонарушений, которая в настоящее время разрабатывается в МВД.
- 4.2. Правительству предлагается использовать уровень общественного доверия как ключевой индикатор эффективности милиции. В качестве инструмента применять социологические опросы.
- 4.3. Жогорку Кенешу предлагается законодательно закрепить за представительными органами МСУ (кенешами) полномочия по оценке эффективности деятельности ОВД на территории. При этом подробный алгоритм проведения оценки предлагается раскрыть в методическом руководстве. ОПЦ, ТСЖ, квартальные комитеты и другие акторы на местах могут быть источниками информации о работе милиции.
- 4.4. Жогорку Кенешу предлагается совершенствовать практику оценки работы правительства в части обеспечения правопорядка и общественной безопасности при заслушивании ежегодного отчета премьер-министра. Должны появиться критерии, связанные с достижением стратегических целей государства, обозначенных в таких документах, как Национальная стратегия развития и т. д., и способностью ОВД работать в соответствии с ожиданиями населения.

СТРАТЕГИЯ 5.

Совершенствование кадровой политики и обучения

- 5.1. Правительству предлагается внедрить конкурсный отбор сотрудников ОВД (кроме политических должностей). При этом конкурс должен быть разделен на открытый с равными возможностями для поступления гражданских лиц (в наружные службы) и внутренних (на должности, требующие наличия правоохранительного опыта).
- 5.2. МВД предлагается пересмотреть систему индивидуальной оценки работников ОВД. При этом важно отразить механизмы учета мнения различных групп жителей (например, для следователей – потерпевших и свидетелей, а для УУМ и УПСМ – жителей в целом). Также должна быть обеспечена привязка кадровых решений в рамках внутреннего конкурса к результатам оценки.
- 5.3. Правительству предлагается провести независимый функциональный анализ системы сдачи физических тестов и прохождения ВВК на предмет независимости, объективности и отсутствия коррупционных проявлений. Данное исследование должно послужить основанием для внедрения преобразований вплоть до передачи отдельных функций в аутсорсинг.
- 5.4. МВД предлагается внедрить в программу обучения Академии МВД и РУЦ курсы по профилактике правонарушений и взаимодействию с жителями для впервые поступающих и действующих сотрудников ОВД. При этом должны быть раскрыты особенности взаимодействия с разными группами населения, а определение тем должно происходить на основе учета мнения работников и анализа криминогенной ситуации.



Источники фотографий

Стр. 4, 35
Стр. 19
Стр. 29

- kaktus.media / Сергей Карякин
- АКИpress
- Вечерний Бишкек

ОО «Гражданский союз», 2020

kg@reforma.kg
www.reforma.kg

