



# Мониторинг реформы ОВД Кыргызской Республики

**Навигатор реформы**



**Гражданский союз  
«За реформы и результат»**

Октябрь 2014 г. - Бишкек



Настоящий доклад подготовлен Гражданским союзом «За реформы и результат» в рамках общественной кампании мониторинга реформы органов внутренних дел Кыргызской Республики. Документ следует за тремя обзорами, опубликованными в период с ноября 2013 г. по октябрь 2014 г., и включает результаты анализа нормативных правовых и ведомственных актов, проектов документов, информации с мест, мнения сотрудников милиции, представителей НПО, МСУ и других. Внимание уделяется также общественному мнению, изученному в результате социологических опросов, проведенных SIAR research&consulting по заказу Гражданского союза «За реформы и результат».

По мнению авторов доклада, реформа милиции подошла к той стадии, когда возможно подвести предварительные итоги, выявив как положительные сдвиги, так и проблемы, без решения которых произошедшие изменения не будут успешны. Аналитический документ содержит рекомендации, направленные на форсирование системных изменений в правоохранительном органе.

Поддержку кампании общественного мониторинга оказала Программа по совместному управлению, финансируемая Агентством США по международному развитию (USAID) и реализуемая Ист-Вест Менеджмент Институтом (ИВМИ).

Содержание настоящего доклада является исключительной ответственностью Гражданского союза.

С методологией мониторинга можно ознакомиться по ссылке:

<http://www.reforma.kg/articles/view/161>

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Рекомендации.....	2
Введение.....	4
Управление реформой .....	6
Укрепление взаимодействия милиции и населения (СоБезопасность).....	13
Новая система оценки деятельности ОВД .....	18
Конкурсный набор .....	22
Информация о Кампании Гражданского мониторинга реформы ОВД в Кыргызской Республике .	25
Исследование общественного мнения по вопросам реформирования милиции .....	27
Благодарности.....	31

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### К РАЗДЕЛУ «УПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМОЙ»

- **Правительству** по представлению Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР (**Совет**) рекомендуется утвердить Положение и Регламент его деятельности, прописав детальные процедуры принятия решений, их передачи на уровень принятия решений в Правительство, Жогорку Кенеш, МВД и другим, механизмы учета предложений от гражданского общества и т.д.;
- **Совету** рекомендуется определять сроки выполнения собственных решений, а также отслеживать их выполнение органами государственной власти;
- **Правительству** предлагается рассмотреть возможность расширения состава Совета за счет представителей гражданского и экспертного сообществ, заинтересованных в успехе реформы; **Общественному совету МВД** после формирования состава – определить свою роль в работе Совета;
- Рассмотреть возможность создания постоянно действующего секретариата Совета с нахождением средств от международных организаций для его функционирования;
- Опираясь на опыт функционирования 11 подсекций по разработке механизмов реформы, предлагается, используя международную помощь, усилить их потенциал, закрепив за привлеченными независимыми экспертами роль со-руководителей подсекций; обеспечить каналы взаимодействия между всеми 11 подсекциями;
- Необходимо оптимизировать нагрузку по основной работе сотрудников центрального аппарата **МВД** и Академии **МВД**, вовлеченных в деятельность подсекций, для обеспечения их полноценного участия в разработке механизмов реформы;
- Учитывая поручение премьер-министра, **МВД** рекомендуется регулярно предоставлять отчет о реализации реформы с заблаговременным обсуждением на Совете и публикацией в открытых источниках;
- После анализа Плана реализации «Мер по реформированию ОВД» и с учетом предложений от заинтересованных сторон рекомендуется обновить данный документ и после обсуждения на Совете, утвердить его решением **Правительства**;
- **Жогорку Кенешу** настоятельно рекомендуется активизировать свою вовлеченность в реформу через: участие представителей в работе Совета и подсекций, заслушивание в профильном комитете отчетов о реализации реформы и др.;
- Комитету по законности, правопорядку и борьбе с преступностью Жогорку Кенеша рекомендуется заслушать отчет о реализации реформы.

К РАЗДЕЛАМ «УКРЕПЛЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МИЛИЦИИ И НАСЕЛЕНИЯ («СОБЕЗОПАСНОСТЬ»);  
«НОВЫЕ КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД»

- **МВД**, с привлечением разработчиков и международной поддержки, рекомендуется провести серию общественных слушаний по законопроекту «О взаимодействии ОВД и гражданского общества», не смешивая с другими направлениями реформы;
- **Правительству** после учета предложений общественности, рекомендуется ускорить процедуру утверждения Положения о комплексной оценке деятельности ОВД;
- **Международным организациям и организациями гражданского общества** по согласованию с МВД предлагается определить населенные пункты для точечной поддержки наиболее прогрессивных норм Закона КР «О взаимодействии ОВД и гражданского общества» и «Положения о комплексной оценке деятельности ОВД», после их принятия;
- Заинтересованным **организациям гражданского общества** целесообразно осуществить мониторинг внедрения ускоренного досудебного производства на предмет эффективности и соблюдения прав человека, обеспечения презумпции невиновности; также важным является предоставление МВД информации об опыте внедрения ускоренного досудебного производства;
- МВД, подсекции «Новые критерии оценки деятельности ОВД» и заинтересованным организациям гражданского общества после принятия Положения о комплексной оценке деятельности ОВД предлагается провести мониторинг и оценку эффективности реализации предложенных мер на предмет:
  - полноты реализации;
  - вовлеченности гражданского общества, органов МСУ;
  - воздействия на уровень доверия и удовлетворенности граждан относительно работы милиции;
  - способности ОВД выстраивать свою деятельность, исходя из потребностей общин.

По итогам мониторинга и оценки, выводы и рекомендации необходимо отразить в предложениях МВД, которые, согласно проекту постановления о комплексной оценке, должны быть представлены министерством в правительство.

- Общественному совету МВД сразу после формирования состава необходимо приступить к разработке методологии внешней оценки в соответствии с Положением о комплексной оценке деятельности ОВД; рекомендуется вовлечь в этот процесс органы МСУ, представителей общественности, экспертов;
- В целях укрепления взаимовлияния кадровой политики и системы оценки, **МВД** предлагается в инструкции о внутренней оценке и других документах регламентировать воздействие результатов оценки сотрудников на принятие решений при повышении, понижении; определить иные способы мотивации;
- **МВД и Академии МВД**, совместно с экспертным сообществом, предлагается рассмотреть возможность внедрения в Академии МВД и на курсах подготовки и переподготовки кадров программы обучения эмоциональной компетенции, уделив в ней внимание навыкам взаимодействия милиции и населения.

#### К РАЗДЕЛУ «КОНКУРСНЫЙ НАБОР СОТРУДНИКОВ ОВД»

- **Правительству настоятельно рекомендуется** расширить перечень должностей, назначение на которые будет осуществляться на конкурсной основе; на первом этапе

в перечень предлагается включить руководящий состав территориальных ОВД, сотрудников Управления собственной безопасности МВД; сохраняется актуальность утверждения «Дорожной карты» расширения перечня должностей, назначение на которые будет осуществляться через конкурс, с указанием сроков распространения конкурсного набора;

- Предлагается в проекте «Положения о порядке организации и проведения конкурса на замещение вакантной государственной должности в органах внутренних дел» предусмотреть участие представителей органов МСУ в комиссии по отбору сотрудников ОВД в низовых подразделениях;
- Рассмотреть целесообразность проведения тестов в течение первого года внедрения конкурсного набора сотрудников ОВД на базе независимой организации (например, Центра оценки в образовании и методов обучения), что позволит, с одной стороны, обеспечить большую объективность, а с другой, поможет наработать опыт качественной организации тестирования в дальнейшем;
- Провести правовую и антикоррупционную экспертизу проекта Положения;
- Остается актуальным запуск на базе **Академии МВД** программы подготовки выпускников гражданских ВУЗов, впервые принимаемых на службу в ОВД на основе конкурса.

## ВВЕДЕНИЕ

Реформа милиции в Кыргызстане призвана ответить на запросы граждан, заинтересованных в безопасности для себя и своих близких. В этой связи, принятые правительством 30 апреля 2013 г. Меры по реформированию ОВД своевременны, однако не снимают сомнений относительно возможности государственного аппарата довести начатое до конца. Ведь декларативные реформы, не достигающие заявленных результатов, не редкость в Кыргызстане. Если отсутствуют реальные изменения в течение определенного периода, их вероятность в дальнейшем будет неуклонно снижаться, и чем дальше - тем больше усилий придется предпринять для перелома ситуации. Такова, например, судьба прежних попыток реформ в ОВД, осуществленных в 1998 и 2005 гг<sup>1</sup>, которым не удалось переформатировать милицию в службу, служащую на благо интересов граждан и пользующуюся их доверием.

На протяжении всего прошедшего периода наиболее остро стояли вопросы политической воли на реформу со стороны первых лиц государства и ведомства, и способности сотрудников МВД, вовлеченных в разработку новых подходов, действовать исходя из сути принятых «Мер по реформированию ОВД». Оба условия успеха оказались не столь однозначными, следствием чему стал затянувшийся процесс разработки механизмов преобразований, а также упорные попытки должностных лиц свести на нет такие направления, как конкурсный набор сотрудников ОВД. В этой связи сохранялась актуальность активной роли гражданского общества по контролю и поддержке.

*«Мы в Кыргызстане, к сожалению, не движемся в вопросе реформ правоохранительных органов. Где мы были, там и стоим»<sup>2</sup>* - эти слова бывшей главы государства Розы

<sup>1</sup> 1998 и 2005 гг утверждались программные документы, определяющие реформы в ОВД.

<sup>2</sup> kg.akipress.org/news:604702

Отунбаевой можно считать разделением ответственности за инертность в вопросах реформы во время ее президентства. Но ее выступление нужно рассматривать и с точки зрения вызова должностным лицам, ответственным за реформу милиции для ее полноценности и последовательности.

Прислушаются ли к этой критике первые лица государства и ведомства – пока не известно.

На сегодняшний день можно положительно оценивать общую открытость лиц, принимающих решения, к обсуждению различных вариантов решений. Знаковой стала встреча премьер-министра Джоомарта Оторбаева с членами Гражданского союза «За реформы и результат», на которой он проявил интерес к рекомендациям активистов и поручил МВД активизировать принятие ряда документов. Последовавшее после встречи поручение главы кабинета министру внутренних дел Мелису Турганбаеву ежемесячно предоставлять информацию ему и обществу о ходе реформы<sup>3</sup> вселяет определенные надежды на сохранение процессов под контролем правительства.

Изначально высокие ожидания имелись от деятельности Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве, который призван осуществлять общую координацию, контроль, оценку и мониторинг реализации преобразований милиции. К сегодняшнему дню пока можно говорить только о том, что упомянутый коллегиальный орган превратился в открытую площадку для обмена мнениями всех заинтересованных сторон, но никак не в структуру, осуществляющую управленческие задачи. Начиная с первого обзора, Гражданский союз озвучивает рекомендации по приданию системности работе коллегиального органа, созданию независимого секретариата и отслеживания решений. Остаются востребованными предложения по усилению потенциала подсекций при МВД, прорабатывающих проекты решений по основным направлениям «Мер по реформированию ОВД».

Претерпевает изменения политика международных организаций, выступающих ко-спонсорами реформы с большей ориентацией на результат и открытость своих действий и планов перед гражданским обществом. Как прежде, Гражданский союз считает актуальным интенсивный диалог между всеми заинтересованными в демократическом пути рестройки правоохранительной системы.

*«Чтобы быть успешными реформы должны иметь комплексный характер»<sup>4</sup>* – полагает экономист Андрей Головачев, что относительно к любой стране и любой сфере. Верность этого суждения можно легко проследить на примере предыдущих попыток внедрить в профессиональное обучение сотрудников ОВД курс взаимодействия милиции с населением. Прошедший такого рода обучение участковый инспектор милиции с полученными новыми знаниями возвращается в свой административный участок, и сталкиваясь со старой системой оценки и непониманием руководства, вынужден работать по-старому. Так все возвращается на круги своя.

Данный пример иллюстрирует необходимость осуществления параллельных реформ, усиливающих друг друга. Условие успеха выходит даже за рамки милиции, возникает

---

<sup>3</sup><http://kg.akipress.org/news:604017>

<sup>4</sup>[http://kievlast.com.ua/mind/pochemu\\_reform\\_ne\\_budet.html](http://kievlast.com.ua/mind/pochemu_reform_ne_budet.html)

требование перестройки органов прокуратуры, судебной системы и в целом государственного управления. В этой связи все гораздо сложнее, так как по мнению ряда гражданских активистов, судебная реформа провалилась<sup>5</sup>, а в надзорном органе она даже не начиналась.

На повестке дня возникают новые риски, связанные с ожидаемым сужением поля гражданских прав и свобод в Кыргызстане. В депутатском корпусе идет активное продавливание пакета законопроектов, который может обязать неправительственные организации регистрироваться в качестве иностранных агентов с усилением контроля со стороны государственного аппарата. Подобный зажим может сказаться на осуществлении таких аспектов деятельности гражданского общества, как защита прав человека, борьба с пытками, обеспечение гражданского контроля за деятельностью ОВД.

Только через диалог и сотрудничество всех заинтересованных сторон возможен успех начатой реформы милиции. В этой связи мониторинг, осуществляемый Гражданским союзом и настоящий доклад нацелены не на критику, а на совместный поиск способов устранения возникающих препятствий для уточнения дальнейшего курса.

Гражданский союз «За реформы и результат» (сеть общественных организаций) приступил к профессиональному мониторингу реформы милиции в ноябре 2013 г. с акцентом на следующие направления: *управление реформой; укрепление взаимодействия милиции и населения; новая система оценки деятельности ОВД; конкурсный набор сотрудников ОВД и внедрение сопутствующих изменений в структуре обучения в Академии МВД*. Выбор перечисленных блоков связан, прежде всего, с их потенциалом оказать существенное воздействие на переформатирование всей системы поддержания общественной безопасности, а также с тем фактом, что именно эти направления прежде сеть продвигала в «Альтернативной концепции реформы МВД»<sup>6</sup>. Соответственно, за полноту их реализации активисты несут моральную ответственность перед 10950 гражданами, оставившими подписи в поддержку независимых предложений по усовершенствованию работы милиции.

## УПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМОЙ

Качество проводимой реформы во многом зависит от налаживания механизмов управления и контроля за изменениями. По этой причине рекомендации Гражданского союза в рамках продвижения «Альтернативной концепции реформы МВД» сводились не только к содержательной стороне деятельности ОВД, но также к вопросам организации самого процесса<sup>1</sup>. В качестве одного из механизмов управления предлагалось создать коллегиальный орган, включающий все заинтересованные стороны, что было поддержано в последствии правительством.

В данном разделе доклада проанализирован процесс координации, контроля, управления реформой ОВД.

**Создан Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве, чья деятельность проходит в открытом режиме**

<sup>5</sup><http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1361255100>

<sup>6</sup>[www.reforma.kg/articles/view/81](http://www.reforma.kg/articles/view/81)

Во исполнение «Мер по реформированию ОВД» правительство распоряжением №359-р от 6 сентября 2013 г. сформировало Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве (**Совет**).

Создание Совета стало прогрессивным шагом, задуманным для расширения числа сторон, вовлеченных в системные изменения. Появление коллегиального органа преследовало также цель ослабления монополии реформируемого ведомства на процесс выработки механизмов преобразований.

В состав Совета вошли заведующие профильными отделами Аппарата правительства и Секретариата Совета обороны, руководители МВД и других ключевых министерств, представители гражданского общества. Коллегиальный орган возглавил вице-премьер-министр, курирующий силовой блок (на сегодняшний день – Абдырахман Маматалиев). Фактически, функции секретариата в настоящее время исполняет отдел по развитию деятельности ОВД МВД КР.

Представители гражданского общества, международных организаций, СМИ, не входящие в состав Совета, участвуют на заседаниях в качестве приглашенных.

С октября 2013 по октябрь 2014 г. состоялось всего 5 заседаний коллегиального органа.

### **Совет приобрел черты открытой диалоговой площадки без фактических управленческих задач**

Согласно «Мерам по реформированию ОВД», за Советом закреплены функции координации, контроля, мониторинга и оценки проводимой реформы.

Однако в действительности, за прошедший год Совет показал слабую способность осуществления перечисленных выше задач, а его решения по ряду наиболее принципиальных вопросов и вовсе не являются обязательными для МВД.

Причиной такому положению дел стало распоряжение Правительства от 6.09.13 г. №259-р, которым был образован и определен состав Совета, в нем указана лишь консультативно-совещательная функция. Также отмечается отсутствие у коллегиального органа собственного положения и регламента, определяющего процедуры работы и механизмы воздействия на принятие решений.

Слабость практического выполнения функций Совета проявилась в ряде случаев, к примеру:

- Без предварительного обсуждения с членами Совета, правительство по представлению МВД внесло изменения в п. 26 «Положения о порядке прохождения службы рядовым и начальствующим составом ОВД»<sup>78</sup>, ограничив возможности внедрения конкурсного набора сотрудников в системе ОВД;
- Отсутствие публичной информации о решениях Совета и их реализации;
- Имеются факты неисполнения решений Совета. Так на IV заседании Совета было решено рассмотреть возможность расширения перечня должностей, назначение на которые будет производиться через конкурс и подготовки «Дорожной карты» по постепенному расширению конкурсного набора в системе ОВД. К октябрю 2014 года стало ясно, что

<sup>7</sup>Речь идет, в частности, о п.26 положения, изменение которого повлекло неопределённость перечня сотрудников, чье назначение производится на основе конкурсного набора

<sup>8</sup>Отсутствие предварительного обсуждения подтвердил вице-премьер-министр Мамытов Т. на заседании Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве 10 февраля 2014 г.

перечень не только не расширен, но и по неподтвержденным данным даже сокращен за счет исключения из списка 5-го управления. Кроме этого, общественности не представлена «Дорожная карта» внедрения конкурсного отбора;

- Как правило в решениях Совета не указываются сроки исполнения, что способствует затягиванию процесса реализации.

Возникла экспертная дискуссия относительно самой возможности закрепления управленческих функций за Советом.

По мнению критиков, это противоречило бы Конституции и основам государственного управления, подменяя функции правительства<sup>9</sup>. Однако даже эта группа экспертов соглашается с тем, что нынешняя модель функционирования Совета не отвечает потребностям реформы и требует усиления за счет принятия положения и регламента, а также создания независимого секретариата, выполняющего задачи по организации заседаний, передаче заключений на уровень принятия решений и их отслеживания.

### **Включение представителей гражданского общества в состав Совета не привело к усилению вовлеченности общества в процесс реформы ОВД.**

Включение представителей гражданского общества в Совет отмечается как важный шаг к учету мнения разных групп населения. Однако их численное меньшинство (4 человека) ограничивает возможность влиять на решения, которые принимаются простым большинством голосов.

Эта группа членов Совета не смогла стать мостом между правительством и гражданским обществом, не были организованы дополнительные обсуждения и информационная работа о принимаемых решениях по реформе.

Выносимые на заседания проекты, как правило, не проходят широкого общественного обсуждения, МВД ограничивается размещением таких решений на официальном веб сайте министерства, а члены Совета, которые могли бы проводить обсуждения в этом направлении, с этой задачей не справляются. Из положительных попыток вовлечь население в дискуссию можно привести планы организовать общественные слушания по законопроекту «О взаимодействии ОВД и гражданского общества».

Руководство правительства и МВД признает инертность коллегиального органа по управлению реформой, что привело к поручению премьер-министра от 20 сентября т.г. министерству в срок до 6 октября 2014 г. внести предложения по изменению персонального состава Совета и формата его работы. На основании указанного поручения премьер-министра, МВД в настоящее время рассматривает возможность расширения состава Совета без исключения прежних членов. Гражданский союз 2 октября 2014 г. озвучил свои предложения по кандидатурам: эксперты Назгуль Келдибекова, Гульсина Кожоярова, Ахмат Мадеев.

**Фактически МВД остается центром принятия решений по вопросам реформы ведомства, что ограничивает возможности учета альтернативных точек зрения, а загруженность вовлеченных в реформу сотрудников МВД по основной работе не позволяет им находить достаточно времени на выработку мер по реформе.**

---

<sup>9</sup>Экспертная встреча

С момента начала реформы и по настоящее время МВД фактически выполняет функцию секретариата Совета и играет лидирующую роль в реализации «Мер по реформированию ОВД».

Курирует реформу ОВД заместитель министра внутренних дел Курсан Асанов, центральное звено также занимает Отдел развития деятельности ОВД МВД, возглавляемый Шамшыбеком Мамыровым.

МВД за прошедшее время показало готовность идти на контакт с гражданским обществом и международными организациями, что, в частности, выразалось в согласии включать презентации гражданских организаций в повестку дня заседания Совета, а также в организации исследовательских интервью, обсуждения проектов разрабатываемых решений с некоторыми представителями гражданского сектора на примере разработки проектов закона «О взаимодействии ОВД и гражданского общества» и «Основных положений комплексной оценки деятельности ОВД». В свою очередь, закрытость была проявлена при разработке проекта «Положения о порядке проведения конкурса на замещение вакантной государственной должности в ОВД».

В то же время, доминирование МВД неминуемо приводит к превалированию ведомственных подходов при разработке механизмов. Например, все 11 подсекций, созданных для выработки вариантов решений по основным направлениям реформы милиции, возглавляются представителями министерства.

Заметные результаты есть у подсекций «Гражданский контроль за деятельностью милиции», «Новые критерии оценки деятельности ОВД», «Реформа Академии МВД» и др. Они представили результаты своей работы в виде проектов решений на заседаниях Совета, либо видения реформирования.

Наравне с сотрудниками ОВД, стремящимися к внедрению изменений в работе милиции, наблюдается и другая группа руководителей подсекций, которые привязывают необходимость реализации тех или иных направлений реформы к собственному пониманию и желаниям, например, заместитель начальника Главного управления по работе с личным составом Эмир Солтонгельдиев<sup>10</sup>.

К концу первого года реформы намечается общая тенденция ослабления работ подсекций, что вызвано с одной стороны, загруженностью исполнителей по основной работе в МВД, а с другой – неучастием в большинстве подсекций представителей гражданского общества.

Одна из причин недостаточной эффективности созданных подсекций видится в слабом участии членов Совета в их работе. Из четырех членов данного коллегиального органа по управлению реформой, представляющих гражданское общество, только одна – Зульфия Кочорбаева - состоит в рабочей группе по разработке законопроекта «О взаимодействии ОВД и гражданского общества», созданной при подсекции «Гражданский контроль за деятельностью милиции».

Со слов сотрудников центрального аппарата МВД, проведению качественной работы по направлениям реформы мешает отсутствие ресурсов – времени и финансовых средств. Примером может служить необходимость согласования внутри ОВД разрабатываемых проектов положений, которые в письменной форме направляются во все структурные подразделения. Не всегда все сотрудники ОВД правильно воспринимают предлагаемые изменения в работе, а возможностей у самих разработчиков выехать в регионы и провести там разъяснительную работу нет.

---

<sup>10</sup> Обсуждение предварительных выводов и рекомендаций Обзора №3 с сотрудниками центрального аппарата МВД, 29 сентября 2014 г.

Международные организации рассматривают необходимость оказания технической поддержки секретариату реформы, однако подобная помощь возможна только с согласия правительства.

### **План мероприятий реформы не имеет легального статуса, в следствие чего существуют риски его неисполнения в последующем**

На первом заседании Совета 4 октября 2013 года был утвержден разработанный в МВД План реализации реформы, который включает детальные шаги, сроки, формальные индикаторы достижений. Данный порядок утверждения вступает в противоречие с Постановлением Правительства «О мерах по реформированию ОВД», согласно которому от МВД требовалось разработать и внести проект плана на рассмотрение Правительства. Это подразумевало утверждение документа правительственным актом, а не решением Совета, который не обладает правом нормотворчества<sup>11</sup>.

Следовательно, нынешний план не является нормативным правовым документом, хотя должен быть таковым согласно Закону КР «О нормативных правовых актах КР»<sup>12</sup>. С одной стороны, это делает его открытым для корректировки и включения новых идей, а с другой – подрывает обязательность его исполнения в случае изменения позиции руководства МВД относительно реформы.

Стоит отметить, что план был утвержден без публичного обсуждения. Организации гражданского общества и эксперты, не входящие в состав Совета, были лишены возможности озвучить свои рекомендации.

Учитывая риски сворачивания системных преобразований, целесообразно утверждение Плана реализации реформы решением правительства, учтя новые предложения от личного состава ОВД и гражданского общества.

Также план содержит ссылки на источники финансирования мероприятий реформы, которые в основном должны быть произведены за счет собственных средств МВД, а также привлечения международной финансовой поддержки. Однако вопрос дополнительного финансирования мероприятий реформы по линии государственного бюджета остается нерешенным.

### **Роль международных организаций в поддержке реформы остается значительной**

Международное сообщество остается одной из ключевых сторон, выступая в качестве потенциальных ко-спонсоров и, в определенной степени, гарантом несворачивания реформы. Остается высокой потребность во внешней поддержке системных изменений, которые не могут быть осилены только за счет средств из государственного бюджета.

Высокую ценность имеет экспертный и финансовый ресурс, которым обладают международные организации, такие как ОБСЕ, Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), Saferworld, GGPAS, INL, Европейский Союз и другие.

Касательно внешней помощи, остаются актуальными избирательность и прозрачность поддержки, обсуждение приоритетов с гражданским обществом, а также обусловленность финансирования от способности МВД показывать промежуточные результаты в реформе.

<sup>11</sup>Ст. 5 Закона КР «О нормативных правовых актах КР»

<sup>12</sup>Согласно п. 2 ст.4 Закона КР «О нормативных правовых актах КР» акты иных наименований (инструкции, положения, правила и другие) утверждаются нормативными правовыми актами

Стоит отметить, что по сравнению с предыдущими годами, международные организации стремятся к большей открытости по отношению к гражданскому обществу. В целях постоянного диалога по вопросам продвижения реформы ОВД, с июля 2014 г. создана и действует коммуникативная площадка при УНП ООН, в которой участвуют представители НПО-сектора и международных организаций. Встречи проходят систематически.

Такие организации как Saferworld, УНП ООН, ОБСЕ, INL и другие, проявляют открытость к обсуждению выводов и рекомендаций Гражданского союза.

**Депутатский корпус и непрофильные министерства, как правило, не проявляют интерес к реформе ОВД, что может впоследствии привести к проблемам с финансированием и получением политической воли со стороны Правительства КР**

Официально в состав Совета входят главы Министерства финансов, Министерства юстиции, Министерства экономики. Руководители непрофильных министерств не принимают участие в работе Совета, на последнем заседании Совета приняли участие сотрудники вышеуказанных ведомств, однако остается открытым вопрос их полномочий голосовать на заседаниях Совета и принимать те или иные решения.

За последний год неоднократно отмечался<sup>13</sup> слабый интерес со стороны Жогорку Кенеша к реформе ОВД. Исключением является председатель Комитета по регламенту Айнуру Алтыбаева, которая периодически принимает участие на некоторых заседаниях Совета и других мероприятиях, связанных с реформой. Ее возможности ограничены в следствие того, что она не состоит в профильном Комитете по законности, правопорядку и борьбе с преступностью. Сам упомянутый комитет за прошедшее время не проявил интереса к ходу реформы, несмотря на то, что согласно Плану реализации «Мер по реформированию ОВД» предполагается внесение изменений в законодательство. Зачастую, поступающие от гражданского общества предложения и запросы по реформе вышеназванный комитет либо перенаправляет в МВД, а не отвечает самостоятельно, либо ограничивается формальным обещанием принять рекомендации во внимание.

Дефицит внимания парламента отчасти объясним тем, что «Меры по реформированию ОВД» были утверждены Правительством КР, а не как предлагалось ранее Жогорку Кенешем. Соответственно законодательный орган не стал разделять ответственность за судьбу системных изменений в милиции. Попытки включить в работу Совета представителей всех фракций также успехом не увенчались.

Отсутствие интереса со стороны депутатского корпуса может вызвать следующие сложности:

- непонимание депутатами Жогорку Кенеша предложений об изменениях в бюджете МВД, вызванных необходимостью реформирования;
- отсутствие парламентского контроля и внешнего воздействия на исполнительную власть для соответствия реформы милиции заявленным целям;
- непонимание сути предлагаемых изменений в законодательство, которые должны быть приняты Жогорку Кенешем для системных изменений в деятельности ОВД.

В связи с предстоящими в 2015г парламентскими выборами, ожидается повышение интереса политиков к теме реформы милиции. Вероятно, многие из политических партий

---

<sup>13</sup> См. Обзор №26 июль 2014 г.

будут озвучивать свои предложения о путях преобразования правоохранительной системы, отражая их в предвыборных платформах.

**Информирование о реформе ОВД в целом остается на низком уровне, однако в сентябре 2014 года доля осведомленных по сравнению с предыдущими периодами незначительно возросла и составила 29,1% населения.**

Согласно социологическому опросу, проведенному SIAR research&consulting по заказу Гражданского союза в августе 2014 г. о реформе ОВД «знают хорошо» – 10%, «слышали кое-что, но нет общего представления» – 23,2%, «не слышали ничего» – 62,2%, затруднились с ответом – 8,7% опрошенных. Наблюдается незначительная положительная динамика в ответах, так по сравнению с опросом, проведенным в июне 2014 г., доля информированных (т.е. тех, кто ответил, что «знают хорошо» и «слышал кое-что, но нет общего представления») возросла на 5,5% и составила 29,1%. Однако эти данные все же хуже по сравнению с январем 2014 г., когда схожее исследование показало, что о реформе в разной степени информированы 35,9% жителей.

Интервью с главами МСУ в регионах выявили отсутствие у них информации о реформе милиции, несмотря на то, что вопросы содействия поддержания безопасности входят в их функции<sup>14</sup>.

Слабая информированность может привести к отчуждению населения и гражданского общества от темы реформы милиции, и, как следствие, оставит МВД изолированным от внешнего влияния.

Основным каналом передачи информации о структурных изменениях в милиции являются СМИ. Сами журналисты, освещающие вопросы безопасности и правопорядка, считают, что информация о проводимой реформе «плохо структурирована и теряется в общем потоке»<sup>15</sup>

Опрошенные работники масс-медиа в целом негативно относятся к начатой реформе, преобладают такие оценки как: «очередная реформа – очередная имитация бурной деятельности», «Постольку поскольку» и т.п.<sup>16</sup>

Несмотря на имеющиеся недостатки в информировании кыргызстанцев о ходе реформирования ОВД, к концу лета появился официальный сайт о реформе ОВД: <http://reforma.mvd.kg/>, создание официального веб-сайта являлось одной из рекомендаций Гражданского союза<sup>17</sup>.

Тем не менее, созданный веб-сайт нуждается в улучшении за счет постоянного обновления контента, организации обсуждений на нем проектов решений и т.д.

**Сведения об ОВД остаются засекреченными, не позволяя независимым экспертам и активистам оказывать помощь МВД в проведении экспертиз**

Сведения о штатной численности, структуре и финансировании МВД остаются засекреченными на основании постановления правительства №267/9 от 07.07.95 г. и других документов, что создает трудности в важном, с точки зрения эффективности реформы, проведении независимой экспертизы реальной ситуации в ведомстве. Засекреченность

<sup>14</sup>Интервью с главами МСУ – июнь – июль 2014 г

<sup>15</sup> Интервью с журналистами республиканских СМИ, август 2014 г.

<sup>16</sup> Там же

<sup>17</sup> См. Обзор №1

сведений также препятствует оценке потребностей ОВД для реформирования, в связи с чем может быть затруднено разрешение вопроса о нахождении финансирования для реформы.

Необходимый для оптимизации структуры МВД независимый функциональный анализ ведомства также представляется невозможным в следствие закрытости перечисленных выше сведений.

Попытки гражданского общества повлиять на прозрачность информации о министерстве, в том числе через суд, пока не увенчались успехом. 25 декабря 2013 г. Межрайонный суд г. Бишкека отказал в удовлетворении заявления гражданских активистов по признанию незаконными действий правительства и ГУРЛС МВД, не предоставивших перечень документов, составляющих государственную тайну и экспертное обоснование о необходимости засекречивания информации о штатной численности, структуре, финансировании МВД<sup>18</sup>.

За последнее время сотрудники центрального аппарата МВД соглашаются с необходимостью пересмотра перечня секретных сведений в сторону его большей прозрачности, за исключением документов, разглашение которых может нанести вред выполнению прямых обязанностей ОВД.

Бывший вице-премьер-министр Токон Мамытов также считает необходимым переработать «старый» перечень секретных сведений<sup>19</sup>.

## УКРЕПЛЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МИЛИЦИИ И НАСЕЛЕНИЯ (СОБЕЗОПАСНОСТЬ)

Официальная формулировка<sup>20</sup>: *активизация и выработка новых механизмов сотрудничества между институтами гражданского общества и органами внутренних дел в сфере партнерского взаимодействия по обеспечению общественной безопасности, а также гражданского контроля и оценки деятельности правоохранительных органов.*

Одним из приоритетов текущей реформы милиции стало укрепление взаимодействия и выстраивание партнерских отношений с обществом. Реализация этого направления по мнению представителей власти, в конечном итоге, должна привести к повышению уровня доверия граждан к милиции<sup>21</sup>. В «Мерах по реформированию ОВД» в качестве способов определены: реализация проекта «Безопасный город», внедрение ускоренного досудебного производства, внедрение принципов социального партнерства в работе ОВД и гражданского контроля за деятельностью милиции. При этом проект «Безопасный город» и ускоренное досудебное производство напрямую не работают на цель установления социального партнерства. Первое направление предназначено для автоматизации контроля за дорожным движением и борьбы с коррупцией, а второе представлено как способ перераспределения нагрузки от следствия к участковым инспекторам населения.

<sup>18</sup> Решение Межрайонного суда г. Бишкека от 25 декабря 2013 г. по делу №АД-891/13мбс9

<sup>19</sup> <http://www.reforma.kg/articles/view/140>

<sup>20</sup> Здесь и далее в официальной формулировке приводятся выдержки из «Мер по реформированию ОВД».

<sup>21</sup> <http://www.gov.kg/?p=43194>

Формирование партнерских отношений и диалога между милицией и общества обозначил в качестве одного из приоритетов реформы глава правительства Джоомарт Оторбаев<sup>22</sup>.

Гражданский союз в 2013 г. предложил термин «СоБезопасность» (от полной фразы «совместное обеспечение безопасности») для обозначения комплексного подхода в поддержании правопорядка на основе сотрудничества и диалога между всеми заинтересованными сторонами.

### **Новые методы социального партнерства (СоБезопасности) пока не дают ожидаемых результатов**

Направление «социальное партнерство», согласно плану мероприятий, включает разработку механизмов для постоянного взаимодействия и сотрудничества с населением, приведение в соответствие с принципами сотрудничества служебных инструкций и должностных обязанностей, обучение всех сотрудников принципам и методам установления взаимодействия с гражданским обществом, использование общественных формирований правоохранительной направленности (ОПЦ, ДНД, «Соседский дозор», суды аксакалов и другие) для решения вопросов, связанных с общественной безопасностью и др.

Результаты мониторинга показывают, что мероприятия в рамках данного направления реализуются фрагментарно, не приводя к ощутимым результатам в укреплении взаимодействия. Об этом свидетельствуют результаты социологических исследований, регулярно проводимых в рамках мониторинга. Значительная доля респондентов по последним данным (44,6%) не знают своего участкового инспектора милиции<sup>23</sup>. Учитывая, что на участковых в большей степени возлагается поддержание контактов с жителями, соцопросы говорят о том, что приоритет на установление партнерских отношений с населением пока не нашел отражения на практике.

Согласно информации, полученной от органов внутренних дел, наиболее активно работа по внедрению принципов социального партнерства шла в рамках осуществления совместного приказа МВД и Министерства образования КР «Об утверждении типового положения отрядов «Юный друг милиции (ЮДМ)» в общеобразовательных организациях Кыргызской Республики»<sup>24</sup>, а также по привлечению общественных формирований (ДНД) для охраны общественного порядка. Кроме того, министерством был проведен ряд профилактических мероприятий.

Среди стратегических задач в плане по реализации реформы значится обучение сотрудников ОВД для организации взаимодействия с обществом. В рамках этого направления, по данным МВД<sup>25</sup>, при поддержке ОБСЕ выпущено методическое руководство по социальному партнерству, которое передано непосредственно руководителям ОВД для использования в служебной деятельности, а также в учебные заведения МВД для обучения курсантов и слушателей.

<sup>22</sup><http://www.knews.kg/politics/55361/>

<sup>23</sup>Социологический опрос мнения населения Кыргызстана относительно реформирования ОВД КР, SIAR research&consulting, август 2014 г.

<sup>24</sup>Совместный приказ МВД КР №177 и МОиН КР №92/1 от 4.03.2013 г

<sup>25</sup>Ответ на запрос Гражданского союза «За реформы и результат» о прогрессе реализации реформы за подписью заместителя министра ВД К. Асанова

Saferworld совместно с Главным управлением общественной безопасности разработал инструкцию по проведению отчетных встреч участковых инспекторов милиции перед населением. Данное руководство вскоре будет презентовано для личного состава.

Перспективными с точки зрения развития «СоБезопасности» являются инициативы принятия Закона КР «О взаимодействии ОВД и гражданского общества» и «Основных положений о комплексной оценке деятельности ОВД». О последнем документе подробнее написано в разделе «Новые критерии оценки» настоящего доклада. Здесь необходимо отметить, что предполагаемое внедрение внешней оценки способно сделать милицию более открытой к интересам граждан, позволяя гражданскому обществу и органам МСУ участвовать в оценке на основе способности ОВД решать специфические проблемы, возникающие на территории.

### **Эффект образовательных программ по социальному партнерству ограничен субкультурой в милиции**

Как отмечалось во Введении к настоящему докладу, образовательные программы по социальному партнерству на базе учебных заведений МВД и специализированных курсов имеют ограниченный эффект, связанный с одной стороны с недостатками системы<sup>26</sup>, а также с субкультурой сотрудников, мешающей им воспринимать население как партнера. Отдельные представители международных организаций отмечают, что большая часть образовательных проектов, направленных на повышение потенциала личного состава ОВД не имеет долгосрочного эффекта<sup>27</sup>.

По данным ряда исследований, профессиональная культура в ОВД характеризуется позицией постоянной подозрительности, изоляцией от общества, консерватизмом, этническими предубеждениями и разделением людей на слабых и уважаемых<sup>28</sup>. Специфические условия деятельности милиционеров, физические перегрузки, постоянная подверженность стрессам, состояние напряженности в связи с риском для жизни и здоровья и другие личностные факторы впоследствии приводят к проявлению агрессивности, обвинительному уклону работы, снижению культуры общения с гражданами, наличию установки на применение исключительно властных методов воздействия<sup>29</sup>.

Среди причин появления подобных установок выделяется стрессовый характер работы в ОВД, давление, которое испытывает работник, как по вертикали от руководителей, так и по горизонтали от коллег.

Придя к заключению, что некоторые негативные факторы лежат в сфере психологии, а точнее в трудностях управления собственными эмоциями, нами был изучен инновационный опыт образования за рубежом с общим наименованием «развитие эмоциональной компетенции» (либо: «развитие эмоционального интеллекта»).

<sup>26</sup> Подробнее см.: раздел «Новые критерии оценки».

<sup>27</sup> Обсуждение с представителем Фонда «Открытое общество», 17 октября 2014 г.

<sup>28</sup> С. Багишбеков. Права человека в деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики//Альманах 2012: Реформирование сектора безопасности Кыргызстана. – Женева-Бишкек, 2013 г. – с. 142.

<sup>29</sup> Профилактика профессиональной деформации работников органов правопорядка//Прикладная юридическая психология, под ред. Столяренко А.М., М., 2001

Известный практический психолог Дэниэл Гоулман трактует «эмоциональный интеллект» как *«способность осознавать свои эмоции и эмоции других, чтобы мотивировать себя и других, и чтобы хорошо управлять эмоциями наедине с собой и при взаимодействии с другими»*<sup>30</sup>.

Задачами подобных программ могут стать обучение навыкам управления собственными эмоциями, внутренней мотивации, усидчивости, оценивания поведения других людей, а также привития навыков саморазвития. Эти базовые знания могут быть использованы сотрудником милиции, как для налаживания диалога с населением, так и поддержания здорового климата в коллективе, а также при выстраивании эффективных коммуникаций с подозреваемыми и обвиняемыми в совершении преступлений.

В образовательный блок «эмоционального интеллекта» могут гармонично вписаться обучение правам человека и навыкам коммуникаций с населением.

### **Законопроект «О взаимодействии ОВД и гражданского общества» способен поднять уровень «СоБезопасности»**

Подсекция «Гражданский контроль за деятельностью милиции» на V заседании Совета по реформированию и развитию системы правопорядка представила проект закона «О взаимодействии ОВД и гражданского общества», направленный на установление новых форм сотрудничества милиции с обществом.

Законопроект определяет задачи, принципы, механизмы и формы взаимодействия ОВД с гражданами, раскрывает условия укрепления социального партнерства, детально описывает проведение общественных слушаний, отчетности перед гражданами, поддержание обратной связи, мониторинг общественного мнения и др. Перспективным является включение в законопроект норм, обязывающих ОВД, органы МСУ и представителей гражданского общества разрабатывать совместные планы обеспечения безопасности.

Объявлено о проведении общественных слушаний по проекту закона во всех регионах Кыргызстана при поддержке ОБСЕ. Первые общественные слушания состоялись в г. Бишкеке 8 октября 2014 г., но из-за смешивания различных вопросов реформы, обсуждению самого законопроекта было отведено недостаточно времени<sup>31</sup>.

Намерение закрепить на нормативном уровне подходы для поддержания взаимодействия стало правильным шагом для достижения цели реформы. Однако неоправданное затягивание обсуждения законопроекта и формальность проведения первых общественных слушаний поставили под сомнение возможность общества внести свои предложения в текст нормативного документа и, как следствие, эффективность его реализации для самого общества.

Отдельные представители гражданского общества полагают, что внедрение механизмов гражданского контроля только осложнит работу милиции. С таким мнением, в частности, выступает председатель общественного фонда «Наше право» Калича Умуралиева<sup>32</sup>. По ее

<sup>30</sup> См. подробнее: Д.Гоулман. «Эмоциональный интеллект»

<sup>31</sup> <http://reforma.kg/articles/view/191>

<sup>32</sup> <http://www.vb.kg/288972>

мнению, полномочиями по осуществлению контроля нецелесообразно наделять гражданское общество, когда есть органы прокуратуры и руководство МВД.

Однако стоит отметить, что деятельность надзорных органов носит больше карательный характер, в то время как контроль со стороны общества призван мотивировать сотрудников милиции на большую открытость перед обществом.

Подобные высказывания из уст представителей неправительственного сектора могут негативно сказаться на дальнейшем распространении идеи подотчетности милиции перед населением и становлении Общественного совета МВД.

### **Реализация ускоренного досудебного производства потребует мониторинга со стороны гражданского общества**

Дополнения в Уголовно-процессуальный кодекс, призванные усовершенствовать законодательство путем внедрения ускоренного досудебного производства, были внесены 15 января 2014 г. Согласно поправкам, ускоренное производство отличается автоматическим способом его открытия на основании одного заявления заинтересованного лица, новым составом участников (заявитель, очевидец, лицо совершившее преступление), новыми видами следственных действий (опрашивание), краткими сроками (10 дней), завершением на основании протокола об ускоренном производстве<sup>33</sup>.

Принятые поправки еще на этапе обсуждения вызывали критику как среди представителей международных организаций, так и среди активистов гражданского общества.

В экспертном заключении, сделанном УНП ООН, отмечается риск автоматического вынесения обвинительных приговоров, неопределенность статуса участников ускоренного процесса, нарушение принципа презумпции невиновности и др.<sup>34</sup>

Ряд норм, противоречащих принципам Конституции, УПК и международным пактам озвучила также эксперт правозащитного движения «Бир дуйно» Лира Исмаилова<sup>35</sup>.

Вторым ограничителем внедрения ускоренного досудебного производства является отсутствие знаний и навыков среди участковых инспекторов милиции каким образом осуществлять производство по такого рода делам.

Учитывая обозначенные риски и сложности, возникает потребность осуществления мониторинга за реализацией ускоренного досудебного производства со стороны гражданского общества и, прежде всего, Общественного совета МВД.

---

<sup>33</sup> Анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики (об ускоренном досудебном производстве)», UNODC, Бишкек, октябрь 2013 г.

<sup>34</sup> Анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики (об ускоренном досудебном производстве)», UNODC, Бишкек, октябрь 2013 г.

<sup>35</sup> <http://vof.kg/?p=12309>

Официальная формулировка: Изменение критериев оценки деятельности ОВД, с внедрением механизмов внешнего общественного контроля и оценки.

Правительство, определяя необходимость разработки новых критериев оценки деятельности ОВД, представило их в качестве способа укрепления взаимодействия милиции и общества». И хотя эффект ожидается шире, расставленные акценты говорят о стремлении сделать милицию ближе к потребностям населения.

Неэффективность сложившейся системы оценки деятельности милиции признают как представители гражданского общества, так и сами сотрудники правоохранительного ведомства<sup>36</sup>.

**«Палочная система» ведет к негативным проявлениям в работе милиции, таким как пытки, и изолируют милицию от общественного влияния**

Согласно проведенным исследованиям, в распространенном на сегодняшнее время подходе в оценке первостепенное значение имеют два показателя: раскрываемость и регистрация преступлений. Такой способ получил неформальное название «палочная система».

С участковых инспекторов милиции также идет приоритетный спрос по линии раскрытия преступлений, несмотря на то, что в ведомственных инструкциях<sup>37</sup> внимание сосредоточено на поддержании взаимодействия с населением и профилактической работе.

Закрепившейся подход в оценке несет в себе значительное число негативных последствий, начиная от распространения пыток для достижения нужных статистических показателей (требуется, прежде всего, показать данные не ниже, чем за прошлый год), заканчивая отказами в регистрации преступлений, имеющих небольшие шансы раскрытия. В МВД признают, что из-за сложившейся практики оценивания «население, как главный потребитель правоохранительных услуг, исключено из процесса оценки деятельности ОВД»<sup>38</sup>.

Еще одним недостатком является отсутствие четкой регламентации влияния результатов оценки на кадровые решения и иные способы мотивации личного состава. В конечном итоге, как поступить с сотрудником, показавшим высокие формальные показатели в работе, решает его руководитель.

Исследование Гражданского союза показало, что одним из основных факторов распространения «палочной системы» являются внутриведомственные традиции, а также инертность мышления руководящего состава милиции. Такого рода особенности будут

<sup>36</sup> Подробнее см.: аналитический доклад «Система оценки деятельности ОВД. Новые подходы»:

<http://reforma.kg/articles/view/142>

<sup>37</sup> Приказ МВД №169 от 3.03.2010 г.

<sup>38</sup> <http://kg.akipress.org/news:605023>

мешать внедрению любых инноваций и потребуют проведения серьезной разъяснительной работы среди личного состава.

### **Первые попытки изменить систему оценки на основе приказа в большей степени сохраняли сложившийся порядок**

В марте 2014 г. МВД представило на общественное обсуждение проект «Основных положений оценки деятельности ОВД», который планировалось утвердить ведомственным приказом. Как сообщалось Гражданским союзом ранее<sup>39</sup>, предложенный документ включал положительные нововведения, в частности утверждал балльную систему оценки персонала, разграничивал показатели для подразделений и сотрудников, а также определял подробно показатели оперативно-служебной деятельности территориальных ОВД, минимизируя субъективный фактор в оценке. В тоже время, на том этапе не было проведено разграничение внешней и внутренней оценки, фактически, интерпретация полученных данных отводилась руководящему составу милиции. По мнению отдельных представителей гражданского общества, проект приказа не мог способствовать открытости милиции для населения.

По этой причине был озвучен пакет рекомендаций, направленный на принятие принципиально новых критериев и способов, основными из них стали:

- утверждение основных положений оценки нормативным правовым актом правительства, что должно заложить устойчивость оценки и вовлечь различные стороны в этот процесс, а не только сами ОВД;
- разграничить внутренние и внешние субъекты оценки, определив для них соответствующие критерии;
- регламентировать последствия оценки для сотрудников и ОВД в виде кадровых и управленческих решений;

УНП ООН, ОБСЕ, в свою очередь, также предлагали принять рамочные положения об оценке нормативным правовым актом.

### **Новый подход – комплексная оценка – в долгосрочной перспективе способен положительно сказаться на открытости милиции перед обществом**

Ряд важных рекомендаций Гражданского союза и международных организаций был воспринят МВД. После вовлечения при поддержке ОБСЕ независимых экспертов в рабочую группу, был разработан проект постановления правительства «О комплексной оценке деятельности ОВД». Дополнительные предложения также поступали в течение августа 2014 года.

В результате, впервые в истории Кыргызстана официально предлагается разделить оценку на **внешнюю и внутреннюю**, назвав данный подход комплексным.

---

<sup>39</sup> Там же

Внешняя оценка будет осуществляться Общественным советом МВД с использованием данных от органов МСУ, общественных профилактических центров и общественности, а также результатов социологических опросов. Довольно подробно расписаны механизмы обеспечения прозрачности результатов, вплоть до публикации «обобщенных итогов инспекторских проверок», проводимых в рамках внутренней оценки.

Подробные механизмы внутренней оценки должны быть прописаны в отдельной ведомственной инструкции, а методические рекомендации внешней разработаны Общественным советом МВД с вовлечением в этот процесс самого министерства и гражданского общества.

По итогам встречи представителей Гражданского союза с премьер-министром Дж. Оторбаевым, вице-премьер-министром А. Маматалиевым, министром внутренних дел М. Турганбаевым и заместителем министра К. Асановым было решено ускорить инициирование упомянутого выше постановления правительства<sup>40</sup>.

### **Разработка совместных планов обеспечения безопасности представлена в качестве способа оценивания милиции внешними субъектами**

При разработке механизмов внешней оценки возник вопрос, каким образом общественность и органы МСУ смогут профессионально формулировать свое мнение по деятельности ОВД, избегая голословной критики и похвалы. Хотя проведение социологических опросов по уровню доверия и чувству безопасности является важным шагом к обеспечению возможности общества озвучивать свою точку зрения, отмечаются ограничения, налагаемые соцопросами. В частности, они не подразумевают двухстороннюю связь, в них высока доля субъективности ответов, также их проведение высокочатратно. Идея разработки совместных планов была призвана снять обозначенные выше ограничения.

Предполагается, что совместные планы будут разрабатываться представителями ОВД, МСУ и гражданского общества на местах, и будут использованы при оценке работы милиции и других вовлеченных в обеспечение безопасности сторон. Предлагаемый подход способен ориентировать оценку на способность милиции учитывать в своей работе потребности общин.

Также стоит отметить, что о совместных планах обеспечения безопасности оговорено отдельной статьей в проекте Закона «О взаимодействии ОВД и гражданского общества».

### **Без регламентации влияния оценки на управленческие и кадровые решения, эффект от изменений будет незначительным, а новые критерии рискуют остаться декларацией**

В предложенной системе оценки, как и в нынедействующей, не содержатся ясные последствия достижения либо недостижения показателей. При этом, эта неопределенность

---

<sup>40</sup> Протокол рабочего совещания у Премьер-министра КР 20 сентября 2014 г.

относится, как к персональной оценке, так и к оценке ОВД в целом, осуществляемой по линии внешней оценки.

Касательно внешней оценки, ее результаты, согласно представленному документу, должны быть учтены при разработке совместных планов работы ОВД, местных органов власти и самоуправления по профилактике правонарушений и обеспечению общественной безопасности.

Мотивирующий эффект не прописан вовсе. Возникает вопрос, если, например, местное самоуправление по итогам реализации совместного плана, придет к выводу о неэффективной работе ОВД, какие управленческие и кадровые решения последуют?

Влияние персональной оценки в проекте постановления ограничено тем, что ее результаты хранятся в личном деле сотрудника и «учитываются при назначении на новую должность и освобождении от занимаемой должности, выработке рекомендаций по повышению квалификации, поощрении и наложении дисциплинарных взысканий, а также при принятии решений по итогам проведения аттестации и внесения в кадровый резерв ОВД».

Такого рода неясные формулировки могут свести на нет эффект от внедрения новых подходов, поскольку оставляют на усмотрение руководящего состава, каким образом использовать полученные данные. На нынешнем этапе изменение проекта постановления трудно реализуемо, поэтому предлагается отразить подробные механизмы воздействия оценки в ведомственной инструкции, которая в этой связи должна разрабатываться с привлечением общественности.

Ряд других документов, вытекающих из реформы, могут быть усилены за счет регламентации в них влияния результатов оценки. По мнению экспертов, при рассмотрении конкурсной комиссией кандидатур на назначение из числа действующих сотрудников следует учитывать результаты предыдущих оценок. Таким образом, сотрудник милиции, претендующий на повышение, будет находиться в более выгодном положении по сравнению с другими претендентами, при условии, что он прежде показывал высокие показатели в работе.

#### **Апробация комплексной оценки: во всех ОВД, либо первоначально в некоторых из них**

В проекте постановления оговаривается апробационный период внедрения комплексной системы оценки с 1 января по 31 декабря 2015 г. По результатам, МВД с привлечением гражданского общества должно проанализировать опыт и представить в правительство предложения по совершенствованию постановления. Такого рода механизм способствует обновлению системы оценки с учетом выявленных недостатков и создает предпосылки для гибкости подхода к требованиям общественности.

В Аппарате Правительства КР рассматриваются варианты пилотирования новых критериев оценки на базе отдельных территориальных ОВД, например, в Сулайман-Тооском ОВД г. Оша и ОВД Чуйского района Чуйской области. Подобное пилотирование может быть успешным для неправительственных и международных организаций, которые смогут сосредоточить усилия на поддержке процесса точно. С точки зрения официального

решения, выбор в качестве пилотов небольшого числа территориальных подразделений может привести к чрезмерному затягиванию внедрения новых подходов в оценке.

## КОНКУРСНЫЙ НАБОР

Официальная формулировка:

*Создание прозрачных механизмов подбора, комплектования и расстановки кадров (например, открытого конкурсного набора на должности, осуществляемого отборочной комиссией)*

Мониторинг гражданского союза в части совершенствования кадровой политики МВД касается только внедрения открытого конкурсного отбора при назначениях в системе ОВД.

Действующий порядок формирования личного состава ОВД на основе решения руководителей устарел, является непрозрачным и оставляет широкие возможности для проявления коррупции в кадровых решениях. По мнению Главы Центра ОБСЕ в г. Бишкеке, нынешняя система назначения в МВД «тормозит продвижение по карьерной лестнице талантливых и успешных сотрудников»<sup>41</sup>.

Государственные органы в соответствии с законодательством перешли на конкурсный набор назначений на вакантные должности и поступления на государственную службу<sup>42</sup>. МВД остается среди немногих ведомств, осуществляющих комплектование штата на основе решений руководителей в обход конкурса.

Зависимость кадровых решений от воли первых лиц ведомства отмечают публично даже сотрудники милиции. «У нас министры меняются по несколько раз в год. При каждой смене власти меняется кадровая политика МВД, что в корне неправильно»<sup>43</sup> - признал первый заместитель главы МВД Бактыбек Жусубалиев. По мнению высокопоставленного милиционерского руководителя, такая практика приводит к тому, что некоторые профессионалы годами остаются в резерве.

Процедуры по подбору, комплектованию и расстановке кадров регулируются Положением о прохождении службы рядовым и начальствующим составом ОВД КР (далее Положение), утвержденным Постановлением Правительства КР от 20 июня 2013 года N 360.

### **Конкурсный набор: шаг вперед и два назад**

В «Мерах по реформированию ОВД» оговаривается возможность внедрения конкурсного отбора сотрудников, однако, как будет видно далее, МВД стремится сохранить статус-кво.

<sup>41</sup>Из приветственной речи С.Капиноса на заседании Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве 10 февраля 2014 г.

<sup>42</sup>Ст. 24, 25 Закона КР «О государственной службе»

<sup>43</sup>Т. Осмонгазиева. В МВД усомнились в необходимости назначать статс-секретаря//Интернет-редакция «Вечерний Бишкек». 12 февраля 2013 г.

[http://www.vb.kg/doc/215982\\_v\\_mvd\\_ysomnilis\\_v\\_neobhodimosti\\_naznachat\\_stats\\_sekretaria.html](http://www.vb.kg/doc/215982_v_mvd_ysomnilis_v_neobhodimosti_naznachat_stats_sekretaria.html)

Правительство, не имеющее ясную позицию по конкурсному набору, соглашается с предложениями МВД, даже если они противоречат друг другу.

В 2013 г. новая редакция Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом ОВД содержала норму проведения конкурса при назначении всех категорий сотрудников ОВД (п. 26). Однако уже 21 января 2014 г. правительство по предложению МВД и без предварительного обсуждения на Совете<sup>44</sup> меняет п. 26 документа, введя отсылочную норму по определению перечня должностей к другому правительственному решению. Также исключен конкурсный набор при поступлении граждан на службу в ОВД.

Между тем, ограничение круга должностей, по которым будет проводиться конкурсный набор, не соответствует целям реформы, а также сохраняет непрозрачность кадровой политики в МВД. Отход от широкого списка должностей, для которых предусматривается конкурсный отбор, вызвал резкую критику у ОБСЕ и Гражданского союза. Руководитель офиса ОБСЕ в г. Бишкек С. Капинос посчитал изменение п. 26 «шагом назад, способствующим продолжению самых различных негативных явлений, в том числе коррупционных»<sup>45</sup>.

Дальнейшее развитие событий показало стремление Главного управления по работе с личным составом, а именно эта служба в МВД разрабатывала проекты решений по конкурсному набору, максимально ограничить распространение конкурсного набора в правоохранительном органе.

МВД внесло на рассмотрение в правительство проект **Положения о порядке организации и проведения конкурса на замещение вакантной государственной должности в органах внутренних дел Кыргызской Республики** вместе с проектом **Перечня должностей, замещение которых осуществляется на конкурсной основе гражданами Кыргызской Республики, принимаемыми на службу в органы внутренних дел сотрудниками органов внутренних дел при переводе из других подразделений и служб органов внутренних дел республики**. Оба документа подлежат принятию Правительством КР.

Предложенный перечень должностей ограничен сотрудниками следующих структур: Академия МВД, Центр подготовки и переподготовки кадров МВД, Дорожно-патрульная служба, 5-ое Главное управление МВД (служба по противодействию легализации незаконных доходов).

Уже при обсуждении первого варианта перечня должностей предлагалось дополнить его такими категориями, как начальники и заместители начальников территориальных подразделений ОВД, участковые инспекторы милиции, сотрудники Управления собственной безопасности и др.

Несмотря на неоднократные предложения Гражданского союза, ОБСЕ, а также публично заявленного обещания вице-премьер министра – председателя Совета Маматалиева А.<sup>46</sup> о расширении перечня должностей, назначение на которые будет проходить через конкурс,

<sup>44</sup>Отсутствие согласования с Советом по реформе признано вице-премьер-министром Т.Мамытовым 10 февраля 2014 г.

<sup>45</sup>Из приветственной речи С.Капиноса на заседании Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве 10 февраля 2014 г.

<sup>46</sup><http://www.reforma.kg/articles/view/137>, <http://www.politmer.kg/ru/promises/1471/background>

перечень так и не расширен. Более того, по данным от собственных источников в ходе согласования проекта положения о конкурсном наборе из перечня должностей исключены сотрудники 5-го Главного управления ОВД, однако данные сведения нуждаются в подтверждении.

Также проигнорировано решение Совета, согласно которому МВД должно рассмотреть возможность разработки «Дорожной карты» - иными словами, плана с указанием сроков - по расширению перечня должностей, назначение на которые будет осуществляться через конкурс<sup>47</sup>.

Вместо этого, в обновленном проекте постановления МВД поручается «в дальнейшем проводить работу по расширению перечня должностей», что не соответствует требованию определенности и ясности, так как неизвестно, в отношении каких должностей и в какие сроки МВД обязано внести предложения по расширению конкурсного набора. Такого рода общие формулировки могут привести к отсутствию каких-либо действий министерства в данном направлении.

Разработанное положение о конкурсе однозначно должно пройти обсуждение в профессиональных кругах, а также пройти правовую и антикоррупционные экспертизы.

#### **Отсутствие финансирования приводится в качестве причин осторожного внедрения конкурсного набора в системе ОВД**

Проект Постановления Правительства, которым предполагается утвердить положения по конкурсу, имеет норму о том, что все финансовые расходы, необходимые для проведения конкурсного отбора на вакантные должности будут производиться в пределах средств, предусмотренных для Министерства внутренних дел Кыргызской Республики в республиканском бюджете на соответствующий год.

По мнению сотрудников центрального аппарата МВД необходимо выделение дополнительных финансовых средств для проведения конкурсного отбора, т.к. необходимо покрыть расходы по привлечению дополнительного штата, который будет осуществлять конкурс, разработку положений, тестов и т.д., а также необходимо выезжать в различные регионы для проведения конкурса на местах.

---

<sup>47</sup> Протокол IV заседания Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР №4 от 27 мая 2014 г., п. 1.2

## Приложения

### ИНФОРМАЦИЯ О КАМПАНИИ ГРАЖДАНСКОГО МОНИТОРИНГА РЕФОРМЫ ОВД В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

#### Цели:

- Обеспечение гражданского контроля за ходом реформы;
- Содействие реализации поставленных мер в полном объеме;
- Информирование граждан и органов власти о преобразованиях в милиции, положительных результатах и недостатках;
- Содействие учету мнений граждан и сотрудников ОВД в реализации реформы милиции

#### Этапы мониторинга:

Ноябрь 2013 г. – октябрь 2014 г. Общий мониторинг реформы милиции

Октябрь 2014 г. – октябрь 2016 г. Мониторинг реформы милиции с акцентом на соблюдение прав человека

#### Предмет мониторинга:

Касается следующих направлений реформы, включающих идеи, предложенные ГС «За реформы и результат» в «Альтернативной концепции»

Формулировка в «Мерах по реформированию ОВД»	Пояснение
системные изменения в кадровой работе, в том числе через создание прозрачных механизмов подбора, комплектования и расстановки кадров (например, открытого конкурсного набора на должности, осуществляемого отборочной комиссией)	Подразумевается, прежде всего, набор сотрудников через конкурс. Данная мера способна снизить коррупцию при наборе и создать равные возможности для граждан поступать на службу в милицию
изменение критериев оценки деятельности органов внутренних дел, с внедрением механизмов внешнего общественного контроля и оценки	Оценка гражданами работы милиции позволит сделать ОВД более открытыми и восприимчивыми для нужд общества
активизация и выработка новых механизмов сотрудничества между институтами гражданского общества и органами внутренних дел в сфере партнерского взаимодействия по обеспечению общественной безопасности, а также гражданского контроля и оценки деятельности правоохранительных органов	Одно из самых главных направлений реформы, способствующее установлению партнерских взаимоотношений между милицией и населением
создание Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве Кыргызской Республики по	Создание совета связано с необходимостью вовлечения всех заинтересованных сторон в управление реформой

**Объекты мониторинга:**

- Представители НПО, работающих в сфере безопасности и защиты прав человека,
- члены Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР,
- члены подсекций Совета,
- члены Совета – представители гражданского общества,
- профессорско-преподавательский состав Академии МВД КР,
- преподавательский состав Центра подготовки кадров МВД КР,
- сотрудники Центрального аппарата МВД КР,
- сотрудники ОВД КР (начальники/заместители подразделений, УИМ, ИДН, сотрудники ДПС,
- г. Бишкек и Чуйская область – сотрудники пятого управления ГУВД г. Бишкека и Чуйской области; г. Ош, Таласская, Нарынская, Иссык-Кульская, Ошская, Джалал-Абадская, Баткенская области – сотрудники пятого отдела ГОВД (УВД).

**Методы мониторинга:**

Для получения данных при проведении мониторинга реформы ОВД использовались следующие методы:

- анкетирование (среди общественности),
- интервью, включая проведение встреч с лицами, принимающими решения,
- наблюдение,
- изучение документации, включая анализ НПА, ВА, публикаций в СМИ и т.п.

В рамках кампании гражданского мониторинга анкетирование среди населения проводила независимая социологическая компания SIARresearch&consulting по заказу ГС «За реформы и результат». Компания была отобрана в результате открытого конкурса.

За период мониторинга реформы ОВД КР было проведено четыре волны исследования (омнибус: январь, апрель, июнь, август 2014 года) с целью отслеживания динамики общественных настроений вокруг реформы.

Интервьюирование было проведено по подготовленным и согласованным опросникам во всех регионах страны с помощью членов Гражданского союза и команды по мониторингу, подготовленной в рамках мониторинговой кампании. Результаты интервьюирования были отражены в обзорах хода реформы ОВД КР.

Встречи с заинтересованными лицами и лицами, принимающими решения

Стоит отметить, что благодаря встрече команды с премьер-министром (20 сентября 2014 г.), он поручил МВД ежемесячно предоставлять информацию о реформе ОВД ему и обществу. А 28 октября он вновь выразил ожидания по реформе милиции:

[http://www.knews.kg/politics/56338\\_djoomart\\_otorbaev\\_jdet\\_ot\\_melisa\\_turganbaeva\\_kardinaln\\_yih\\_reform\\_v\\_sisteme\\_mvд/](http://www.knews.kg/politics/56338_djoomart_otorbaev_jdet_ot_melisa_turganbaeva_kardinaln_yih_reform_v_sisteme_mvд/)

#### **Наблюдение:**

- за заседаниями Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР
- за подсекциями по разработке механизмов реформы

#### **Изучение документации**

Анализ нормативных правовых актов и проектов решений, запросы в органы государственной власти и анализ ответов

*Ранее были опубликованы три обзора хода реформы, они размещены по адресу: <http://www.reforma.kg/articles/view/169>*

*Деятельность кампании, выводы и рекомендации активно освещались в СМИ, а также на сайте [www.reforma.kg](http://www.reforma.kg)*

### **ИССЛЕДОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ РЕФОРМИРОВАНИЯ МИЛИЦИИ**

Кампания гражданского мониторинга реформы ОВД включала в себя изучение мнения кыргызстанцев по вопросам преобразований в милиции. Исследование проводилось периодически каждые несколько месяцев с целью выяснить, ощущают ли граждане Кыргызстана изменения в системе органов внутренних дел.

Опросы проводились в январе, апреле, июне, августе 2014 г.

Первая волна исследования, проведенная спустя 8 месяцев после запуска реформы<sup>48</sup>, показала, что более половины населения Кыргызстана (57,8%) ничего не слышали о реформе милиции. В июне 2014 г. эта цифра возросла до 68,2%, в августе – составила 62,2%.

---

<sup>48</sup> Первая волна исследования была проведена в январе 2014 г.



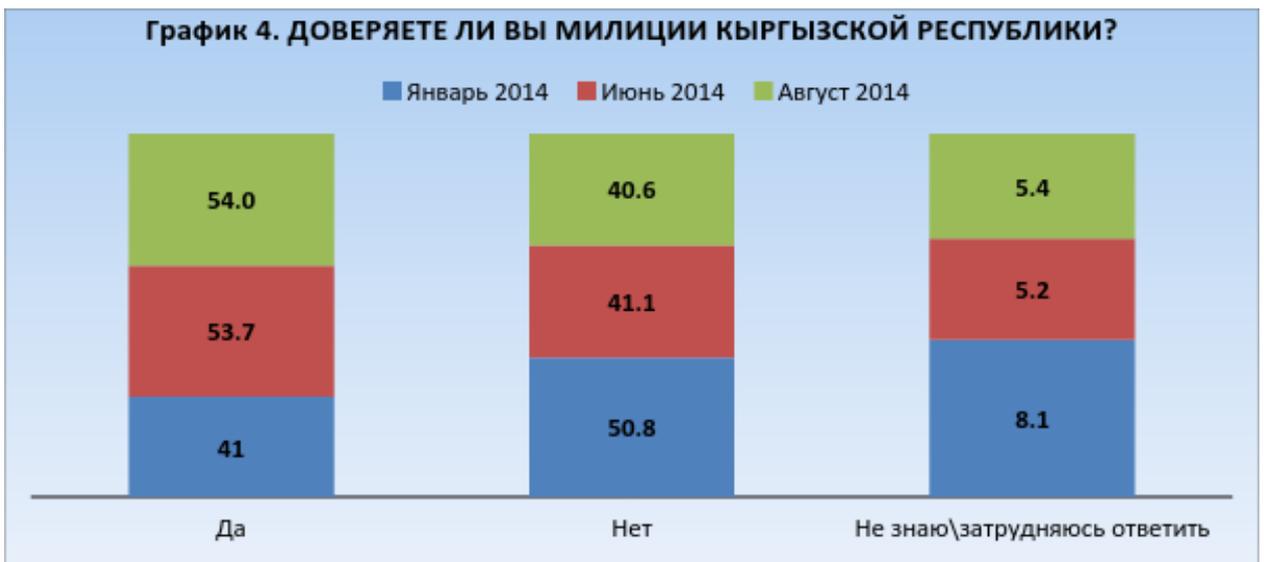
За период мониторинга возросло количество граждан, ощущающих изменения в лучшую сторону в работе милиции – 16,4% в январе, 23,9% в августе 2014г. Наряду с этим доля отмечавших, что изменений нет на протяжении всех четырех волн остается практически неизменной, колеблясь в пределах 2%. В августе 55,4% участвующих кыргызстанцев ответили, что не видят сдвигов в реформе.



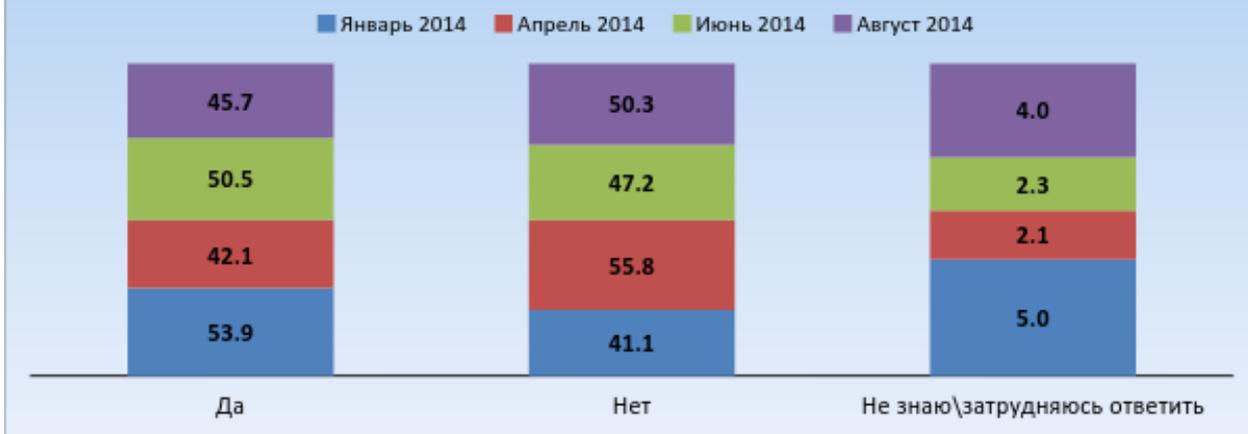
Своего участкового инспектора милиции по данным за август 2014 г. не знает 44,6% опрошенных граждан. По сравнению в первой волной опроса эта цифра возросла на 10,5%.



Однако стоит отметить, что доверие населения к милиции по результатам нескольких волн значительно возросло – по данным за январь 2014 г. 41% опрошенных кыргызстанцев доверяли милиции, к августу этот показатель возрос до 54%.



**График 5. ЕСТЬ ЛИ У ВАС ОПАСЕНИЯ ЗА ЛИЧНУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ И БЕЗОПАСНОСТЬ ВАШИХ БЛИЗКИХ, ПРОЖИВАЮЩИХ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ? (% , N=1000)**



## БЛАГОДАРНОСТИ

Гражданский союз «За реформы и результат» выражает благодарность за содействие в мониторинге реформы органов внутренних дел КР:

*Премьер-министру КР Дžoомарту Оторбаеву, вице-премьер-министру Абдырахману Маматалиеву, министру внутренних дел Мелису Турганбаеву* за готовность обсуждать на высоком уровне вопросы реформирования органов внутренних дел.

*Личному составу ОВД КР*, в том числе, заместителю министра внутренних дел Курсану Асанову, начальнику отдела развития деятельности ОВД МВД Шамшыбеку Мамырову, заместителю начальника Главного штаба МВД Гульмире Баратовой, инспектору отдела по развитию деятельности ОВД МВД Динаре Алиевой, начальнику отделения управления по делам несовершеннолетних ГУОБ МВД Азамату Абдрахманову, начальнику кафедры ОПД Академии МВД КР Каане Айдаркул.

Инспектору отдела обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства КР Егору Скобееву.

*Представителям международных организаций:* East-West Management Institute, его представителям Марку Граббу, Жыпар Бекеевой, Аиде Акжолтоевой, Фатиме Касмахуновой, Нургуль Алыбаевой, Азизе Эшмаматовой; Saferworld в лице Алексея Крук и всей команды; УНП ООН в лице Веры Ткаченко, Куна Макверинга, Мадины Сариевой и других; ОБСЕ в лице Виктора Соцки, Павла Халашнюк, Раймундаса Калесникас, Раушан Болоталиевой; INL в лице Джои Дэйвис-Кирчнерс и Марка Пэрсес; команде USAID/GGPAS в лице Ричарда Хазелвуд, Майи Гоголадзе, Эркина Конурбаева, Асель Наскеевой, Наргизы Молдалиевой; команде Freedom House.

*Представителям рабочих групп подсекций Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР.*

**Представителям средств массовой информации**, которые информировали граждан о нашей деятельности и выводах.

Команде компании **SIAR research&consulting** за профессиональное проведение социологических опросов в рамках мониторинга

*Представителям гражданских объединений и активистам:*

ОФ «Абад», г. Джалал-Абад, ОФ «Акцент», Иссык-Кульская область, ОО «Альянс либеральной молодежи «Свободное поколение», г. Бишкек, ОФ «Аттан», Иссык-Кульская область, ОО «Дабан-Кут Калем», г. Талас, ОФ АЦ «DiGroup», г. Ош, ОО «Жарандык толкун», г. Ош, ОО «ЗиОМ 21 век», г. Талас, ОО МЦ «Интербилим», г. Бишкек, Клуб либеральной молодежи, г. Бишкек, ОО «Комитет родителей студентов», г. Бишкек, ОФ «Мастер радости», г. Ош, ОБФ «Нагима», Чуйская область, ОФ «Омур Булагы», г. Баткен, ОФ «Пир-Саламон», г. Нарын, ОО ОПЗО «Справедливость», г. Джалал-Абад, Сеть женщины – миротворцы, Ошская область, ТС №3 «Сулайман Тоо», г. Ош, ТОС «Уч-

Коргон», Таласская область, Центральноазиатский Институт Свободного Рынка (САФМИ), г. Бишкек, ОФ «Эл-Site», г. Кызыл-Кия, ОО «Энсан Диамонд», г. Ош, ОО «Вентус», г. Каракол, ОО «Ырыс алды ынтымак», г. Нарын, ОО «Андаш», Таласская область, Абдылдаева Назира, г. Бишкек.

Бишкекский центр медиации и активного тренинга, г. Бишкек, ОО «Тынчтык», Нарынская область, ОО «Коррупцияга каршы элдик козомол», Джалал-Абадская область, ОО «Аксы тогузбай-3», Джалал-Абадская область, ОО «Бишкекский женский центр», г. Бишкек, ОО «Доор эли», г. Бишкек, ОО «Комитет по правам заключенных», г. Бишкек, ТОО «Дуслык», Иссык-Кульская область, ОО «Сельская жизнь», Иссык-Кульская жизнь, ОО «Жети-огузайымы», Иссык-Кульская область, ОО «Клуб молодых политиков», Баткенская область, ОФ «Медиамоост», г. Талас, ОФ «Хава», Таласская область, ОО «Союз единения», г. Талас, ОПЦ №2, ТСЖ «Дюбек», г. Кызыл-Кия, ОО «МанасБайрагы», г. Талас, Профсоюз торговых ЧП рынка «Ак-Тилек», г. Каракол, ОО «Социально-Правовой центр «Спектр», г. Каракол, Иссык-Кульский филиал ООСЗН им. Л.Фомовой, г. Каракол, ОФ «Voiceoffreedom, г. Бишкек, ОФ «Эгль», г. Бишкек, ОО «Дорожная безопасность», г. Бишкек, ОФ «Сангрэм», г. Талас, ОФ «Жылдыз-Транзит», г.Талас, ОО «Новое имя», г.Нарын, ОО «Муназа», г.Нарын, Мавлюда Касымова, г. Ош, ЭркеСалиева, г. Бишкек.

Выражаем благодарность Международному Центру «Интебилим» и ОО «Коалиция за демократию и гражданское общество» за безвозмездное предоставление конференц-залов для проведения встреч и круглых столов.

**Особую благодарность выражаем нашим экспертам, которые на волонтерских началах консультируют команду:** Равшану Абдукаримову, Гульсаре Алиевой, Алишеру Сабинову, Александру Зеличенко, Ахмату Мадеюеву, Самаре Папиевой, Асыл Айтбаевой, Чолпон Ногойбаевой, Гульшайыр Абдирасуловой, Гулсине Кожояровой, Назгуль Келдибековой.

Мы выражаем также особую признательность всем, кто участвовал в кампании в качестве участников обсуждений в регионах, в ходе интервью и опросов.

Гражданский союз «За реформы и результат» - добровольная, неформальная, открытая, общенациональная сеть объединений и граждан Кыргызстана, которые выступают и на деле способствуют продвижению позитивных изменений в стране.

Эл.почта: [kg@reforma.kg](mailto:kg@reforma.kg)

Веб-сайт: [www.reforma.kg](http://www.reforma.kg)

Авторский коллектив и основная мониторинговая команда:

Тимур Шайхутдинов, Урмат Казакбаев, Галина Давлетбаева, Атыр Абдрахматова (юрист),

Лариса Кацура, Анна Черепанова

