

Мониторинг реформы органов внутренних дел в Кыргызской Республике

Обзор №7



20 Ноября 2015 года
г. Бишкек

Настоящий обзор мониторинга реформы органов внутренних дел Кыргызской Республики выпущен в рамках II фазы деятельности Гражданского союза «За реформы и результат», направленной на системное наблюдение за реализацией «Мер по реформированию ОВД», утвержденных постановлением Правительства КР №220 от 30 апреля 2013 г. Сквозным вопросом обзора является способность текущей реформы милиции повлиять на соблюдение прав человека и преобразовать ОВД в открытую систему, ориентирующуюся на потребности общества. В обзоре также приведены практические рекомендации, нацеленные на повышение результативности реформы. Данный обзор стал возможным благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). Гражданский союз «За реформы и результат» несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

Все предыдущие обзоры опубликованы по адресу: <http://www.reforma.kg/article/vsya-analitika>

Исследовательская группа и авторы документа:

Урмат Казакбаев, Тимур Шайхутдинов, Айсулуу Алымбек кызы, Анна Зубенко

Оглавление

| | |
|--|----|
| Введение | 3 |
| О мониторинге..... | 4 |
| Управление реформой..... | 5 |
| Система оценки деятельности ОВД..... | 7 |
| Кадровая политика..... | 8 |
| Взаимодействие ОВД и гражданского общества | 10 |
| Влияние реформы на права человека и достижение доверия населения | 11 |
| Выводы | 12 |
| Рекомендации: | 13 |



Введение

Реформирование системы ОВД в Кыргызстане является закономерным процессом, поскольку давно уже назрела потребность общества в повышении доверия к сотрудникам органов внутренних дел и улучшении качества их деятельности. Череда скандальных случаев вокруг милиции только повышает актуальность переустройства системы правопорядка.

По данным общенационального социологического опроса, 82,3% населения считают необходимым проведение реформы милиции¹. Не случайно, многие политические партии, участвующие на выборах в Жогорку Кенеш, заявили о своей приверженности проведению коренных изменений в правоохранительной системе, а 8 из 14 партий в сентябре с.г. поддержали основные идеи Гражданского союза «За реформы и результат»². В свою очередь, в программе Правительства «Стабильность, доверие и новые возможности» от 5 ноября 2015 г. реформированию МВД отведено значительное внимание.

Неоднократно представители гражданского общества заявляли о том, что политическая воля на преобразования является ключевым фактором изменений. Без нее все процессы будут ограничены интересами ведомства, в котором реформа осуществляется. В недавнем обращении Гражданского союза «За реформы и результат» к депутатам нового созыва парламента подчеркивается, что именно отсутствие интереса депутатов прежнего созыва стало причиной буксования реформ в последние годы³.

Открытость лиц, принимающих решения также является важным фактором для нахождения оптимальных решений в рамках реформы. К сожалению, необходимо отметить, что помимо Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве, перестали действовать иные формы взаимодействия руководства МВД и Главного штаба МВД с широкой общественностью. Сократилось число контактов. Без активной позиции руководства Правительства и депутатов Жогорку Кенеша процессы преобразований будут сходиться на нет.

Важную роль в обеспечении взаимодействия МВД и гражданского общества может сыграть Общественный совет ведомства, который уже включил в свой стратегический план вопросы содействия реформе ОВД.

Несмотря на интересные с точки зрения переустройства правоохранительной системы инициативы, в целях последовательности важно также продолжать реализацию Мер по реформированию ОВД, которые намечены до 2017 г. включительно, но введя в программу дополнительные идеи. Среди

¹ Социологическое исследование по восприятию реформы ОВД и деятельности милиции, январь 2015 г. Проведено Erfolg consult по заказу Гражданского союза «За реформы и результат».

² <http://www.reforma.kg/news/partii-pretenduyushchie>

³

https://secure.avaaz.org/ru/petition/Zhogorku_Kenesh_Kyrgyzskoy_Respubliki_Prizyvaem_osushchestvit_reformu_milicii_v_Kyrgyzstane/?nvKITjb

новых инициатив, уже озвученных официальными лицами: создание объединенной патрульной милиции на базе ныне существующих ДПС и ППС, разделение ОВД на криминальную милицию и милицию общественной безопасности, и децентрализация системы ОВД⁴.

Другим препятствием в реформе является отсутствие независимого функционального анализа ведомства, чья структура, по оценкам парламентского большинства «остается неизменной на протяжении десятков лет, в то время как страна стремительно меняется». Возникают вопросы также относительно экономической выгоды того, что многие непрофильные функции в МВД, как например, пошив одежды, осуществляются подразделениями ведомства. Можно ли высвободить дополнительные средства на реформу и на увеличение заработной платы личному составу, оптимизировав структуру и штатную численность, и передав выполнение непрофильных функций частному сектору или общественным объединениям.

Но оптимизировать структуру **невозможно без ясного объективного взгляда на то, что именно в ней надо менять, что сейчас убыточно и где не хватает штатных единиц. Сделать такого рода объективный анализ, по мнению мониторинговой команды, только силами МВД невозможно.** Значит, требуется привлечение экспертов, не обремененных зависимостью от внутриведомственных интересов. Засекреченный характер информации о штатной численности, структуре и финансировании ОВД усложняет проведение функционального анализа с участием независимых экспертов. Пересмотр сведений, составляющих государственную тайну также связан с политической волей.

Следовательно, мониторинг реформы ОВД, осуществляемый Гражданским союзом «За реформы и результат», направлен как на реализацию отдельных направлений «Мер по реформированию ОВД», так и новых направлений, которые отражают требования построения эффективной милиции, соблюдающей права человека и выполняющей функции сервиса для населения.

О мониторинге

Целью мониторинга реформы ОВД, осуществляемого Гражданским союзом «За реформы и результат», заключается в содействии совершенствованию правоохранительной системы с учетом общественных интересов через независимый анализ текущего положения дел, выработку рекомендаций и организацию диалога между всеми заинтересованными сторонами.

Упор в мониторинге делается на направлениях, изначально предложенных Гражданским союзом «За реформы и результат» в «Альтернативной концепции реформы МВД»:

- Новые подходы взаимодействия ОВД и общества;
- Изменение системы оценки деятельности ОВД;
- Конкурсный набор сотрудников ОВД и совершенствование профессионального образования;
- Управление реформой ОВД

С учетом современных требований внимание также будет уделяться созданию объединенной патрульной милиции, возможному внедрению в будущем независимых механизмов внутренних расследований и влиянию реформы ОВД на ситуацию с соблюдением прав человека в Кыргызстане.

Мониторинг и адвокаси реформы ОВД осуществляется Гражданским союзом «За реформы и результат», Альянсом либеральной молодежи, совместно с Freedom House, при поддержке USAID. При этом, ответственность за содержание мониторинговых обзоров несет исключительно

⁴ Программа Правительства КР «Стабильность, доверие и новые возможности» от 5 ноября 2015 г.

Гражданский союз «За реформы и результат» и Альянс либеральной молодежи, содержание документов не обязательно отражает официальную позицию USAID и Правительства США.

Промежуточные выводы и рекомендации мониторинга оформляются в обзорах и докладах, которые публикуются в открытом доступе⁵, передаются в органы государственной власти, вовлеченные в реформирование ОВД и представляются Совету по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве Кыргызской Республики.

Использованные методы в ходе мониторинга:

- а) фокус-группы с независимыми экспертами (представителями правозащитных НПО и ОПЦ, адвокатами, ветеранами МВД и др.) во всех областных центрах и г. Бишкеке (60+10 экспертов) – октябрь 2015 г.;
- б) структурированные интервью с сотрудниками ОВД на местном уровне (24 респондента) – октябрь 2015 г.;
- в) анализ публикаций и сообщений в СМИ;
- г) анализ официальных писем органов государственной власти;
- д) наблюдение и др.

Управление реформой

В рекомендациях Гражданского союза, управлению реформой отводилось одно из ключевых значений, нацеленных на вовлечение широкого круга заинтересованных сторон. Важная составляющая этого направления - создание баланса влияний на процессы разработки и внедрения подходов преобразований таким образом, чтобы избежать закрытости процессов от общества.

Кроме того, стоял вопрос подотчетности органов, осуществляющих реформы и создания механизмов, позволяющих представителям гражданского общества оценивать ход реформы и регулярно высказывать свои рекомендации.

В соответствии с «Мерами по реформированию ОВД», был создан **Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве**, возглавляемый бывшим вице-премьер-министром по безопасности, правопорядку и вопросам границ А. Маматалиевым. В состав Совета вошли заведующие профильными отделами Аппарата правительства и Секретариата Совета обороны, руководители МВД и других ключевых министерств, представители гражданского общества.

При МВД были созданы (изначально) 11 **подсекций**, ответственных за разработку различных направлений реформы: кадровой политике, Академии МВД, критериям оценки, гражданскому контролю, «Безопасному городу» и др. Однако, к концу 2015 г. подсекции перестали функционировать, что признал бывший вице-премьер-министр Абдырахман Маматалиев⁶.

Всего за период с октября 2013 г. по октябрь 2015 г. состоялось 9 заседаний Совета по реформированию, большая часть которых проходила в открытом режиме.

Постановлением Правительства №220 от 30 апреля 2013 г. на коллегиальный орган были возложены функции координации, контроля, мониторинга и оценки реформирования ОВД. В последующем, распоряжением от 6 сентября 2013 г. №259-р Правительством была подменена

⁵ См. все обзоры: <http://www.reforma.kg/article/vsya-analitika>

⁶ Из выступления на заседании Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве от 20 октября 2015 г.

функция Совета с координационной на консультационно-совещательную, что отразилось на ослаблении статуса и возможностей Совета. Также у Совета по реформированию пока отсутствуют регламент и положение, в котором могли бы быть определены процедуры принятия решений, механизмы взаимодействия с другими сторонами, не вошедшими в состав органа и т.д.

5 ноября 2015 года шестым созывом Жогорку Кенеша была утверждена новая структура Правительства. Должность вице-премьер-министра, курировавшего силовой блок и возглавлявшего Совет по реформированию была сокращена. Для обеспечения непосредственного участия исполнительной ветви власти в процессе реформы, перед Правительством теперь стоит задача определения ответственного лица, который станет председателем Совета. Это лицо должно курировать направление реформирования системы ОВД. Им может стать премьер-министр или первый вице-премьер-министр. Высокий уровень представителей правительства в Совете необходим, прежде всего, для обеспечения политической воли на преобразования, ускорения процессов согласования и принятия решений по реформе.

Осторожный оптимизм вселяет включение в программу нового Правительства вопросов реформирования ОВД. В частности, планируется создать единую патрульную службу, внедрить проект «Безопасный город» и «Электронный КУП», разделить ОВД на криминальную милицию и милицию общественной безопасности.

Глава Правительства Темир Сариев подчеркнул, что **«доверие населения к власти напрямую связано с деятельностью правоохранительных органов и перед милицией стоит задача – в краткие сроки вернуть его»**⁷.

Стоит отметить, что реализация отдельных заявленных в программе Правительства элементов уже находится под угрозой срыва. До сих пор не определено, как и кто будет реализовывать проект «Безопасный город». Судебный процесс по тендеру продолжается, а МВД тем временем заявляет о самостоятельном осуществлении проекта самим ведомством⁸.

Создание объединенной патрульной службы также находится под вопросом. Министр внутренних дел, в ответ на критику со стороны премьер-министра по затянувшемуся процессу реформирования ДПС заявил, что финансирования на реализацию этого направления нет⁹. Известно, что на заседании Правительства, которое состоится 20 ноября 2015 г., планируется этот вопрос вновь поднять.

В настоящее время уже сформирован новый состав комитета по правопорядку и борьбы с преступностью, который возглавил Джаныбек Бакчиев. Этот комитет должен стать одним из основных акторов, вовлеченных в реформу милиции.

Прошлый состав парламента не проявил должного интереса к реформе милиции, переложив принятие и реализацию концепции реформирования ОВД на плечи правительства и на само МВД. Чтобы активизировать участие нового состава высшего законодательного органа страны, Гражданский союз «За реформы и результат» распространил перед парламентскими выборами форму обязательств партий относительно реформы милиции. В итоге, большинство партий-претендентов её поддержали¹⁰. Однако, недостаточная активность новых парламентариев по этому вопросу настораживает.

⁷ <http://ru.sputnik.kg/society/20151031/1019777289.html>

⁸ <http://24.kg/obschestvo/17091/>

⁹ <http://24.kg/obschestvo/22737/>

¹⁰ <http://reforma.kg/news/partii-pretenduyushchie>

Система оценки деятельности ОВД

Старая система оценки сотрудников милиции, основанная на статистических показателях по уровню раскрываемости преступлений, является одной из важных проблем, требующих скорейшего решения в рамках реформы ОВД. В 2014 году, в ходе исследования, Гражданский союз «За реформы и результат» выявил следующие негативные последствия данного подхода:

- В стремлении получить высокие показатели по уровню раскрываемости преступлений, со стороны сотрудников ОВД часто используются незаконные методы работы, в том числе применение пыток для ускорения процесса раскрытия преступления;
- Отказы в регистрации обращений граждан по тем категориям дел, которые трудоемки в раскрытии, или которые часто остаются нераскрытыми;
- Система оценки исключительно внутриведомственная, а по отдельным показателям руководители выступают одновременно оценщиками и оцениваемыми, что снижает объективность данных;
- Критерии, характеризующие качество взаимодействия милиции с населением и профилактических мер вторичны, по сравнению с уровнем раскрываемости, вследствие чего ОВД в своей работе уделяют меньшее значение поддержанию контактов с общественностью. Подобное отношение также фактически распространено на участковых инспекторов милиции, несмотря на наличие инструкции «Об организации работы участковых инспекторов (приказ МВД №169 от 03.03.2010 г.);
- Влияние результатов оценки на кадровые решения, поощрения и взыскания ограничено субъективным отношением руководителя к подчиненному, из-за отсутствия ясных закрепленных последствий результатов оценки на кадровые решения;
- На практике оценка имеет чаще всего карательную функцию, нежели мотивирующую на эффективную работу.

Старая система оценки была одним из основных сдерживающих факторов в переходе правоохранительной системы от изолированной к открытой системе, соблюдающей права человека. В связи с этим в «Мерах по реформированию ОВД» была отражена необходимость разработки новых методов определения эффективности милиции. После продолжительных обсуждений между Аппаратом Правительства, МВД, экспертным и неправительственным сообществом был достигнут консенсус, выразившийся в формировании модели комплексной оценки: внешняя (со стороны общества), внутриведомственная и индивидуальная. Постановлением Правительства № 81 от 24 февраля 2015 г. было утверждено Положение об основах комплексной оценки деятельности органов внутренних дел.

Согласно постановлению, оценка деятельности органов внутренних дел будет разделена на внутреннюю и внешнюю. Если раньше внутренняя оценка эффективности работы милиции базировалась преимущественно на статистике раскрываемости преступлений, то теперь больше внимания будет уделяться качественным показателям. Внешняя оценка предполагает проведение социологических исследований, определение уровня доверия населения к ОВД, сбор информации от органов местного самоуправления и общественных организаций.

Разработка данного документа явилась одним из примеров продуктивного сотрудничества МВД, независимых экспертов и Гражданского союза «За реформы и результат».

Принятие внешней оценки явилось знаковым событием и предметом гордости Правительства. Сотрудники милиции на местах также высоко оценивают возможности новой системы. Необходимо

отметить, что данное постановление содержало лишь рамочные нормы, без подробно расписанных методов проведения и использования в кадровых и управленческих решениях. Документом не было определено, какая структура ответственна за проведение внешней оценки, обобщение полученных данных, выработку рекомендаций и т.п. Также отсутствуют нормы о влиянии результатов внешней оценки на кадровые и управленческие решения, о чем ранее заявляли в Гражданском союзе.

В виду размытости норм, регулирующих внешнюю оценку, в части сбора информации от органов МСУ, ОПЦ и других общественных структур, разработки совместных планов по обеспечению общественной безопасности и профилактики правонарушений, закономерным становится разработка подробной методологии.

Для содействия в реализации постановления Правительства №81 от 24 февраля 2015 года по части внешней оценки, Гражданский союз «За реформы и результат» запустил работу проекта «Внешняя оценка деятельности органов внутренних дел (ОВД): апробация новых подходов». Разработанная экспертами методология внешней оценки будет апробирована в трех населенных пунктах страны. В городах Талас, Узген уже созданы инициативные группы для внедрения и апробации новых подходов в оценке деятельности органов внутренних дел. Состав инициативных групп утвержден решением мэрии городов Талас и Узген, и включает гражданских активистов, представителей мэрий, а также депутатов городских кенешей. В Бишкеке инициативная группа будет сформирована в Свердловском районе. На данный момент ожидается принятие соответствующего решения Бишкекским городским кенешем.

Методология, разработанная для апробации внешней оценки, будет дорабатываться с учетом полученных в пилотных районах результатов. В случае успешной реализации, этот опыт будет распространен и в других районах республики.

Для постоянных консультаций с различными заинтересованными сторонами сформирована совещательная группа, включающая представителей Аппарата Правительства, МВД, гражданского общества и экспертов.

Кадровая политика

Действующая кадровая политика в системе ОВД позволяет руководителям принимать единоличные решения о назначениях, перемещении и увольнении сотрудников. Зависимость назначений от воли начальства признают также отдельные работники милиции. Обязательные процедуры согласования с главами местных государственных администраций при назначении глав территориальных подразделений зачастую становятся чистой формальностью¹¹.

Чрезмерную зависимость от руководства и уязвимость подчеркивают и сами сотрудники ОВД. **70,8% опрошенных сотрудников ОВД отметили, что находятся в зависимости от руководителя из-за сложившейся кадровой политики в ведомстве.**

В свою очередь, 91,6% опрошенных экспертов видят корень проблем кадровой политики **в некачественной и в неэффективной системе набора кадров. Среди причин опрошенные отмечают такие явления как коррупция, трибализм и зависимость назначений от этнической принадлежности.**

Решить проблему чрезмерной зависимости кадровых решений от воли руководителей в рамках реформы должны были два метода: внедрение новых критериев оценки деятельности ОВД и

¹¹ «Роль МСУ в поддержании общественной безопасности», 2015 г.:
http://www.reforma.kg/sites/default/files/documents/brief4_fin_ru.pdf

конкурсный набор сотрудников. Во внедрении новых критериев оценки есть значительные сдвиги (подробнее в разделе «Система оценки деятельности ОВД»), однако по внедрению конкурсного набора публичной информации крайне мало. Более того, по мнению мониторинговой группы, МВД стремится сохранить прежнее положение в системе укомплектования личного состава. Примером этому может служить объявленный в сентябре конкурс на вакантные должности профессорско-преподавательского состава в Академии МВД¹². Открытый по факту конкурс все же имел значительные ограничения для кандидатов в части стажа работы в органах внутренних дел, что серьезно ограничивало участие в конкурсе гражданских специалистов.

В утвержденной 5 ноября 2015 года программе Правительства еще раз подчеркивается необходимость внедрения конкурсного отбора на основе профессиональных и морально-этических качеств. Предыдущий состав правительства уже принимал решение относительно конкурса, обязав МВД «до 1 июня 2015 года провести работу по расширению перечня должностей, отбор на замещение которых осуществляется на конкурсной основе» и в установленном порядке внести на рассмотрение в кабинет министров¹³. Однако никаких публичных действий в рамках этого направления от МВД не последовало.

В связи с наличием определенного опыта проведения конкурсного отбора сотрудников ДПС и Академии МВД в прошлом, мониторинговая группа неоднократно заявляла о необходимости проведения независимого анализа проведенной работы. Он позволит выявить недостатки использованного подхода набора кадров и усовершенствовать его для дальнейшего использования в отношении сотрудников других служб. Без такого анализа проведение дальнейшего конкурсного набора будет сопровождаться критикой, а сама идея может быть и вовсе дискредитирована.

При опросе сотрудников ОВД в 8 регионах страны, 79,1% отметили, что с 2013 года по сегодняшний день система назначения кадров не изменилась. Также на вопрос, каким образом они были приняты на работу, только 4,1% опрошенных сотрудников ОВД отметили, что поступили на службу, пройдя конкурсный отбор, 83,4% были приняты на работу руководством по представлению, а 12,5% сотрудников отметили, что дали взятку вышестоящему руководству, чтобы занять свою нынешнюю должность.

Одной из актуальных проблем кадровой политики МВД по-прежнему остается обеспечение гендерного и этнического разнообразия. **На сегодняшний день доля женщин среди общего состава ОВД составляет 12,3%, а среди аттестованных сотрудников всего 6,1%.**

Сложная ситуация также наблюдается в связи с недостаточной представленностью этнических меньшинств в милицейских кадрах. **На 1-е ноября 2015 года в ОВД работают 4,9% представителей этнических меньшинств.**

Согласно плану действий по реализации Мер по реформированию ОВД, предусмотрена реализация в период с 2014 по 2015 гг. пилотного проекта на базе отдела внутренних дел, в котором было бы предусмотрено квотирование представителей этнических меньшинств и женщин в соответствии с процентным соотношением указанных категорий граждан на данной территории. Однако данная работа пока не осуществляется, несмотря на то, что она может быть интегрированной в многочисленные пилотные проекты, осуществляемые международными организациями (УНП ООН, Saferworld, ОБСЕ) совместно с МВД.

Еще одним вопросом кадровой политики, отраженным в «Мерах по реформированию ОВД», является демилитаризация службы, в том числе за счет привлечения выпускников гражданских ВУЗов на работу в милицию. В качестве одной из мер Правительством определено внедрение

¹² http://www.academy-mvd.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=178:2015-10-28-07-43-00

¹³ Постановление Правительства КР от 24 ноября 2014 года № 673

программы (курсов) переподготовки выпускников гражданских ВУЗов на базе Академии МВД. Практическая реализация этого направления реформы ОВД затягивается в течение долгого времени. В тоже время, Министерство образования и науки выдало лицензию Академии МВД на реализацию обучающих программ:

- Лиц, впервые принимаемых на службу в ОВД
- Лиц, впервые принимаемых на службу в ОВД (на базе высшего неюридического образования)

Обучению правам человека в системе ОВД в последнее время уделяется большее внимание, нежели ранее. **При опросе, 63,2% сотрудников ОВД отметили, что за период 2013-2015гг. прошли обучающие семинары и тренинги по правам человека.**

Взаимодействие ОВД и гражданского общества

Причиной слабой способности милиции выстраивать доверительные отношения до последнего времени являлась старая система оценки деятельности ОВД, которая первостепенное значение отдавала раскрываемости преступлений (подробнее см. раздел «Система оценки деятельности ОВД»).

Внедрение комплексной оценки, в части внешней, может благотворно сказаться на способности органов внутренних дел обеспечивать взаимодействие с населением. При правильно выстроенной работе, сотрудники милиции будут мотивированы на сотрудничество и открытость по отношению к гражданам.

Прежние меры, направленные на установление социального партнерства и диалога, не были устойчивыми и комплексными. Например, Инструкция об организации работы участковых инспекторов милиции, принятая в 2010 г., вводившая обязательность поддержания активных контактов с населением и проведения отчетных встреч, в полной мере не смогла переориентировать деятельность этой категории сотрудников на сближение с жителями. На практике руководители спрос вели по раскрываемости преступлений. Только реализованные в комплексе меры, направленные на социальное партнерство, могут быть успешными.

В ходе мониторинга только 12% гражданских активистов отметили, что взаимодействие населения и милиции, происходит через УИМ (на отчетах УИМ перед населением).

Еще одним инструментом взаимодействия являются Общественно-профилактические центры (ОПЦ). По данным МВД, по стране насчитывается 552 ОПЦ, объединяющих более 10 тыс. представителей общественности. Данные структуры представляют собой наиболее распространенный формат участия граждан в профилактике. В их состав входят суды аксакалов, женские советы и молодежные комитеты.

Но, как отметили в ходе мониторинга эксперты и гражданские активисты, многие ОПЦ на сегодняшний день бездействуют.

Пока не получила распространение системная работа органов МСУ по содействию охране общественного порядка и профилактике правонарушений. И это несмотря на то, что Закон КР «О местном самоуправлении» определяет участие МСУ в обеспечении общественной безопасности (ст. 18), а в Законе КР «О профилактике правонарушений» среди главных механизмов обозначены создание общественных профилактических центров.

28% опрошенных экспертов и гражданских активистов отметили, что взаимодействие милиции и граждан происходит через диалоговые площадки МСУ (собрания, встречи, сходки). Но эти встречи являются только формальными, и не имеют эффективных механизмов в содействии охране общественного порядка и профилактике правонарушений.

Со стороны общественных объединений и международных организаций также реализуется ряд инициатив на местах. Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности, при поддержке Фонда миростроительства, реализует программу развития социального партнерства по вопросам общественной безопасности и профилактики правонарушений в 12 пилотных территориях Кыргызстана. Эта программа включает проведение глубинного анализа проблем безопасности, их приоритизацию и разработку совместных планов обеспечения общественной безопасности и профилактики правонарушений.

Saferworld и Фонд «За международную толерантность» на протяжении более 3-х лет осуществляет схожую работу в регионах, преимущественно в Баткенской, Ошской и Жалал-Абадской областях. МВД совместно с проектом ОБСЕ по усилению квартальной полиции осуществляет на местах подобную работу.

За последнее время на нормативном правовом уровне наметился ряд сдвигов в построении диалога между населением, милицией и другими сторонами. К ним могут быть отнесены утверждение постановления Правительства «О механизмах взаимодействия ОВД и гражданского общества». В этот же ряд входит принятие в феврале 2015 г. комплексной системы оценки деятельности ОВД, составной частью которой стала внешняя оценка со стороны общественности и органов МСУ.

Пока невозможно доподлинно сказать, являются ли последние решения системными, либо имеют эпизодический характер, которые коренным образом не скажутся на положении дел в ОВД. Стоит отметить роль гражданского общества и международных организаций, осуществляющих пилотные инициативы в ряде населенных пунктов. Они могут стать моделью для внедрения по всей стране.

Влияние реформы на права человека и достижение доверия населения

В ходе мониторинга, большинство экспертов и представителей гражданского общества во всех областных центрах заявили об известных им случаях нарушения прав человека со стороны сотрудников ОВД. Доверие населения к правоохранительным органам остается на низком уровне.

Результаты мониторинга показали, что большинство опрошенных экспертов и гражданских активистов за период с 2014 по 2015 год сталкивались со случаями нарушения прав человека со стороны сотрудников милиции (70,3%).

В ходе мониторинга, большая часть респондентов отмечали следующие противоправные действия:

- превышение служебных полномочий;
- незаконные задержания и применение насилия к гражданам, не совершившим правонарушения, по явно малозначительным поводам или вовсе без поводов;
- вымогательство денег или иных материальных ценностей;
- коррупция, взяточничество;
- пытки и незаконное применение силы;
- неуважительное, грубое отношение, унижение чести и достоинства граждан;
- дискриминация.

Основными причинами нарушений со стороны сотрудников ОВД, в основном были перечислены следующие основания:

- желание сотрудников ОВД обогатиться путем получения взятки (87%)
- злоупотребление юридической безграмотностью населения (70,4%)

- непрофессионализм, слабая подготовка кадров, отсутствие знаний у сотрудников ОВД своих обязанностей (63%)
- зависимость оценки от процента раскрываемости преступлений (31,2%)
- низкий уровень заработной платы сотрудников ОВД (32%)

Исследование мнения экспертов и гражданских активистов показало, что милиция по-прежнему остается источником нарушений прав человека. Респонденты во всех регионах отметили, что в большинстве известных им случаях нарушения прав человека в 2014 – 2015 гг., люди не смогли добиться справедливости в рамках закона.

В ходе мониторинга 50,8% экспертов и активистов гражданского общества отметили, что одной из **серьезных причин** нарушений прав человека правоохранительными органами является низкий профессиональный уровень отдельных сотрудников, а низкий профессионализм, в свою очередь, является результатом комплекса нерешенных проблем в области оплаты труда сотрудников, кадровой политики и обучения персонала.

Опрос также показал, что многие люди, столкнувшись с ущемлением их прав, склонны обращаться за помощью в правозащитные организации, нежели в официальные структуры.

Подводя итог, следует отметить, что имеющийся комплекс взаимосвязанных проблем внутри правоохранительной системы будет оставаться одной из причин систематических нарушений прав и свобод граждан. Без политической воли Жогорку Кенеша, нового правительства и других государственных органов подобные явления будут сохраняться.

Выводы

- 1) Правительство и МВД ищут новые пути реформирования ОВД, помимо тех, что отражены в «Мерах по реформированию ОВД», утвержденных постановлением Правительства от 30 апреля 2013 г. №220;
- 2) На сегодняшний день реформаторские идеи сталкиваются, с одной стороны, с трудностями экономического характера, с другой – пока слабой политической волей на преобразования;
- 3) Наиболее серьезные позитивные сдвиги наметились в системе оценки деятельности ОВД и подходах взаимодействия ОВД с гражданским обществом на местном уровне, в связи с принятием постановления Правительства №81 от 24 февраля 2015 г. «Об основах комплексной оценки деятельности ОВД» и постановления Правительства № 547 от 30 июля 2015 г. «О взаимодействии ОВД с институтами гражданского общества»;
- 4) Отсутствие детальной регламентации внешней оценки деятельности ОВД, в части сбора мнения общественности и местного самоуправления требует вовлечения гражданского общества в разработку ясной методологии;
- 5) Политической воли недостает, прежде всего, по вопросам расширения конкурсного порядка отбора сотрудников ОВД, несмотря на прежнее требование Правительства к МВД внести предложения по данному вопросу к 1 июня 2015 г.;
- 6) Секретный характер сведений, связанных со штатной численностью, структурой и финансированием МВД затрудняет проведение независимого функционального анализа в системе ОВД;
- 7) Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве остается единственной площадкой для диалога между различными заинтересованными сторонами

- по реформе милиции; в тоже время, управленческие задачи, вопреки требованию «Мер по реформированию ОВД», данным коллегиальным органом не реализуются;
- 8) Политическая воля продолжает оставаться востребованной, особенно в свете формирования VI созыва Жогорку Кенеша. Включение в программу Правительства вопросов реформы вселяет определенный оптимизм, однако, пока депутаты не озвучили свое ясное видение того, какой они видят милицию Кыргызстана в будущем;
 - 9) Несмотря на ряд принятых нормативных правовых документов, связанных с реформой милиции, пока ситуация с соблюдением прав человека сотрудниками ОВД остается без значительных изменений за последнее время;

Рекомендации:

- Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве предлагается возглавить лично премьер-министру, или первому вице-премьер-министру;
- Обеспечить участие представителей депутатского корпуса на заседаниях Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве, который представляет собой главную диалоговую площадку по реформе.
- Руководству Правительства предлагается обеспечить полную реализацию «Мер по реформированию ОВД», утвержденных Правительством 30 апреля 2013 года, включив в программу дополнительные нормы, направленные на углубление преобразований.
- Внести законодательные изменения, в том числе в Закон КР «Об органах внутренних дел», по направлению частичной децентрализации, создания независимой службы внутренних расследований, использования внешней оценки деятельности ОВД. Предлагается также рассмотреть возможность разработки специального закона, регулирующего участие различных сторон в охране правопорядка. Это будет способствовать вовлечению в поддержание общественной безопасности не только милиции, но и местного самоуправления и других сторон.
- Конкурсный набор сотрудников милиции должен стать основным инструментом обеспечения открытости назначений в системе ОВД и отбора профессиональных кадров. Важно также добиться участия местного самоуправления в конкурсном отборе сотрудников низовых подразделений милиции, а также при назначении руководства территориальных подразделений.
- Предлагается законодательно закрепить равное участие граждан в назначении и продвижении по службе граждан, независимо от их гендерной и этнической принадлежности. Разнообразие кадрового состава в ОВД приведет к большему учету в их работе интересов различных групп населения.
- Предлагается обратить внимание на вопросы соблюдения прав человека и уважительного отношения к гражданам со стороны сотрудников правоохранительной системы.
- Инициировать пересмотр перечня сведений, составляющих государственную тайну, в части информации о штатной численности, структуре и финансировании МВД. Прозрачность данных позволит провести независимый функциональный анализ в ОВД и впоследствии оптимально распределить финансирование и штатные единицы внутри системы.
- Необходимо добиться большей открытости процессов обсуждения, выработки решений и реализации мер по реформе ОВД. Гражданское общество может стать союзником парламента и исполнительной власти в деле построения новой модели

правоохранительной системы. МВД рекомендовано продумать дополнительные механизмы диалога, помимо заседаний Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве.