

Гражданский союз "За реформы и результат"

ОБЗОР МОНИТОРИНГА РЕФОРМЫ ОВД В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Новый этап реформы милиции в Кыргызстане: время менять Закон

7 сентября 2016 года

Гражданский союз «За реформы и результат» с 2013 года систематически осуществляет мониторинг реформы ОВД. Несмотря на произошедшие за прошедший период положительные изменения, "Меры по реформированию ОВД"¹ не смогли кардинально перестроить правоохранительную систему. Требования гражданского общества и появившийся интерес отдельных депутатов парламента привели к принятию летом 2016 года ряда новых государственных решений. Главным из которых стал Комплекс мер по реформированию правоохранительных органов, который был принят Советом обороны и утвержден Президентом.

Тем не менее, сохраняются вызовы, связанные как с содержанием принятых документов, так и рисками отодвигания реформы на второй план. Также с повестки дня не сходит фактор ведомственных интересов МВД и прежде всего руководящего состава ведомства, который благодаря монопольному влиянию, зачастую препятствовал реформам.

Приведет ли заявленный новый этап к чему-то существенному или системе вновь удастся сохранить саму себя в неизменном виде - это станет известно к концу 2016 года.

Во избежание негативного сценария развития, Гражданский союз "За реформы и результат" продолжает отслеживать ситуацию и выработать рекомендации. С предыдущими обзорами мониторинга реформы ОВД можно ознакомиться на сайте: <http://www.reforma.kg/article/vsya-analitika>

Предыдущий этап: достижения и упущенные возможности

Предыдущий этап реформы связан с принятием Правительством 30 апреля 2013 г. "Мер по реформированию ОВД". Впоследствии появились вытекающие из них решения исполнительной власти, которые Гражданский союз "За реформы и результат" оценивал со сдержанным оптимизмом и на принятие которых оказал непосредственное влияние:

¹ "Меры по реформированию ОВД" - программный документ, утвержденный Правительством КР от 30 апреля 2013 года №220 и определяющий основные направления реформы милиции до 2017 годп

- внедрение конкурсного порядка набора отдельных категорий сотрудников ОВД - постановление Правительства КР от 24 ноября 2014 г. №673;
- комплексная системы оценки деятельности ОВД - постановление Правительства КР от 24 февраля 2015 г. №81;
- Механизмы взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества - 30 июля 2015 г. №547.
- Внедрение в Академии МВД курсов переподготовки выпускников гражданских ВУЗов

Кроме того, на базе ДПС и ППС в 2016 году было создано Главное управление патрульной милиции и предприняты попытки реализовать проект "Безопасный город". Последние два решения Гражданским союзом "За реформы и результат" оцениваются как безрезультативные, поскольку не были доведены до конца, а новая патрульная служба сохранила стиль работы ДПС.

Гражданский союз "За реформы и результат" прежде неоднократно отмечал, что основным ограничением для реформы являлось сохранение за МВД основной позиции в выработке решений и контроле над их реализацией. Вследствие чего отсекались предложения по внедрению конкурсного набора сотрудников ОВД, рассекречиванию данных о МВД и приданию независимого статуса институту внутренних расследований²

Парламентский контроль до последнего времени (до 2016 года) отсутствовал вовсе, а Аппарат Правительства ограничивал свое участие технической доработкой имеющихся у МВД проектов нормативных правовых актов. Попытки расширить вовлеченность разных сторон в процесс реформы через функционирование Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР закончились в конце 2015 года. К этому времени данный орган перестал созываться, а в феврале 2016 года он был ликвидирован официально. Ликвидация Совета по реформированию и развитию системы правопорядка уменьшила возможности участия, прежде всего, гражданского общества в обсуждении вопросов переустройства правоохранительной системы.

Роль предыдущих премьер-министров в активизации преобразований была значительной. Так, **Жанторо Сатыбалдиев** (2013) и **Джоомарт Оторбаев** (2014), встретившись с представителями Гражданского союза "За реформы и результат", дали сигнал к сотрудничеству МВД с активистами. Следствием чего становились "Меры по реформированию ОВД" и Положение "Об основах комплексной системы оценки деятельности ОВД". Однако такого рода взаимодействие не было устойчивым и довольно быстро сходило на нет.

Два последовавших глав Правительства - **Темир Сариев** и нынешний **Сооронбай Жээнбеков** в диалоге о будущем милиции с гражданским обществом не участвовали.

Другими недостатками являлись отсутствие со стороны государства анализа предыдущих попыток реформ и публичной отчетности.

² функция внутренних расследований в настоящее время осуществляется Главным управлением собственной безопасности (ГУСБ) МВД

Такое положение дел приводило, с одной стороны, к отсутствию кардинальных мер, а с другой, к тому, что даже утвержденные решения до конца не доводились. Таким образом, большая часть «Мер по реформированию ОВД», так и осталась на бумаге.

В результате, хотя в узком экспертном кругу текущий процесс называется реформой, большинство населения и представителей гражданского общества так не считают.

Согласно соцопросу, проведенному в январе 2015 года, выяснилось, что 60 % респондентов не увидели за последний год изменений в деятельности милиции. Среди экспертов и представителей гражданского общества (фокус группа, 67 респондентов, июль 2016 г.) доля тех, кто не видит результатов в реформе ОВД составляет 88,1%.

Более положительные оценки имеются среди личного состава ОВД. Так, опрос (анкетирование, 18 респондентов, июль 2016 г.) среди них показал, что 61,1% сотрудников милиции считает, что реформа частично дает положительные результаты, а 38,9% сотрудников никаких положительных изменений не ощутили.

Новый этап: переход инициативы реформ к политическому руководству

В целях содействия в появлении политической воли Гражданский союз «За реформы и результат» обратился к депутатам нового созыва Жогорку Кенеша с пакетом рекомендаций, в поддержку которых подписались 2420 граждан³. Среди ключевых рекомендаций значились принятие нового Закона КР "Об органах внутренних дел" и появление парламентского контроля над реализацией реформы милиции.

В первой половине 2016 года отдельные депутаты стали проявлять заинтересованность к вопросам реформы. Здесь необходимо подчеркнуть роль Комитета по правопорядку и борьбе с преступностью и его председателя **Джаныбека Бакчиева**. 12 апреля 2016 года данный комитет на своем заседании заслушал отчет Правительства о ходе реформы ОВД, а также рассмотрел независимый доклад, подготовленный специально для парламентариев Гражданским союзом «За реформы и результат»⁴. По итогам заседания депутаты поручили кабинету министров рассмотреть возможность воссоздания Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве и запустить процесс разработки нового законодательства об ОВД, отчет Правительства был принят во внимание.

Если относительно будущего Совета до сих пор ничего неизвестно, то для разработки пакета нормативных правовых актов 30 июня 2016 года была создана рабочая группа⁵. Ее задачей является разработка проектов законов, регламентирующих деятельность ОВД в срок до 1 декабря 2016 года. Состав ее разнообразен и включает не только представителей государственных структур, но и несколько человек от гражданского сектора

³ <http://ru.sputnik.kg/society/20160131/1021996053.html>

⁴ http://www.reforma.kg/nezavisimyi_doklad

⁵ Распоряжение Правительства КР от 30 июня 2016 г. №355

(Общественный совет МВД, Гражданский союз "За реформы и результат", Центр исследования демократических процессов). 12 июля 2016 года состоялось первое заседание рабочей группы, на котором обсуждались вопросы общего характера, после чего вплоть до начала сентября деятельность была заморожена. Поступала информация, что в Правительстве намерены внести изменения в состав рабочей группы, утвердив в качестве председателя вице-премьер-министра **Жениша Раззакова**⁶.

4 июля 2016 года Совет обороны Кыргызской Республики обсудил вопросы переустройства государственных органов, осуществляющих правоохранные функции, был принят **Комплекс мер** по реформе в системе правоохранных органов. Впоследствии данный документ был утвержден Президентом и образованы две рабочие группы - при Совете обороны и при Аппарате Правительства, в чьи задачи входит доработка и претворение в жизнь решения Совета обороны.

Гражданский союз "За реформы и результат" дал подробную оценку Комплексу мер и свои рекомендации к документу. **Со справкой можно ознакомиться по адресу:**

<http://www.reforma.kg/news/grazhdanskiie-ministr-i>

Можно выделить следующие ключевые вопросы в Комплексе мер:

во-первых, это – создание противовесов внутри системы. Планируется сохранить за органами прокуратуры функции надзора и возбуждение уголовных дел по должностным преступлениям. В то время как само следствие у прокуратуры будет отнято и передано в ГКНБ (по коррупционным) и ГСБЭП (по финансовым). Будет ликвидирована структура по борьбе с экономическими преступлениями в МВД и следственное управление в Таможенной службе.

Во-вторых, кадровая политика. В документе декларируется, что сотрудники будут набираться на конкурсной основе. Планируется законодательно ввести основание для увольнения в связи с утратой доверия. Гражданский союз отмечает, что в части конкурсного набора в Комплексе мер отсутствуют механизмы и участие представителей органов МСУ и гражданского общества. Относительно понятия утраты доверия эксперты считают, что данная норма несет в себе риски субъективных кадровых решений.

В-третьих, это придание за МВД статуса органа, который будет вырабатывать политику внутренней безопасности и создание пяти служб, независимых друг от друга. Однако в документе не расписано, как они будут независимы друг от друга и будут ли они независимы от аппарата МВД, и что собой будет представлять в результате министерство.

В-четвертых, механизмы по противодействию незаконным действиям сотрудников правоохранных органов. Декларируется, что служба внутренних расследований будет независима от других служб, а при Генеральной прокуратуре создадут межведомственную комиссию по рассмотрению жалоб на сотрудников. Обещано, в законодательство и присягу будут внесены обязательство сотрудников милиции сообщать о противозаконных действиях коллег. Эти вещи в целом положительны.

⁶ собственная информация

Вызывают серьезные опасения попытки увязать реформу правоохранительной системы с изменением отдельных конституционных положений, например, связанных с полномочиями органов прокуратуры. Более того, последовавшая после инициативы лидеров парламентских фракций по пересмотру Основного закона и отсутствие в августе какой-либо информации о реализации Комплекса мер наталкивают на предположения, что реформа правоохранительной системы затевалась в целях обоснования необходимости поправок в Конституцию. Если это предположение окажется верным, то реформа ОВД вновь потеряет актуальность.

Вместе с тем, представители Гражданского союза "За реформы и результат" в интервью радио "Азаттык" подчеркнули, что поскольку "глава государства участвовал в принятии [Комплекса мер - прим. ГС], и он же подписал указ, прежде всего, **Алмазбек Атамбаев** несет ответственность за реформу"⁷. Ответственность также разделяют другие члены Совета обороны - премьер-министр, спикер Жогорку Кенеша, лидеры всех пяти парламентских фракций, руководители силовых ведомств.

Вопросы также имеются относительно многочисленности рабочих групп, которые существуют на разных уровнях и пока не ясно как взаимодействуют друг с другом. Из этого следует, что Правительству, как исполнительному органу, необходимо оптимизировать работу этих структур, во избежание дублирования друг друга, а также синхронизации итогов их деятельности.

Определенный интерес со стороны Секретариата Совета обороны к видению гражданского общества наметился к началу сентября. Так, в адрес Гражданского союза «За реформы и результат» 7 сентября поступило письмо с просьбой озвучить предложения по внедрению новой системы оценки и отчетности правоохранительных органов и переходу на профилактику правонарушений.

Новый закон

Экспертные опросы выявили потребность в принятии принципиально нового закона "Об органах внутренних дел" (фокус группа, 67 респондентов, июль 2016 г.). Так считают 91,4% опрошенных специалистов из числа гражданских лиц. Почти половина - 49% сотрудников ОВД (анкетирование, 18 респондентов, июль 2016 г.) говорят о важности полного пересмотра законодательства, в то время как другие (51%) считают, что необходимо лишь внести небольшие изменения в части гарантий социальной защищенности личного состава.

Позиция Гражданского союза "За реформы и результат" относительно необходимости принятия нового закона, регулирующего деятельность ОВД (Закон "О полиции" - предпочтителен) окончательно сформировалась к началу 2016 года. Перед парламентариями это было заявлено на выездном заседании Форума женщин депутатов 11 марта 2016 г. Там же начальник Управления по реформированию ОВД Главного штаба МВД **Мирлан Карачалов** высказал скептическое отношение относительно потребности менять закон. На что позиция председателя профильного комитета **Джаныбека Бакчиева**

⁷ <http://rus.azattyk.org/a/27947214.html>

осталась твердой: "Если МВД не представит проект изменений, то депутаты ЖК сами займутся его подготовкой", предупредил он⁸.

Закон КР "Об органах внутренних дел" был принят в 1994 г. и в течение 22 лет, за исключением внесения "косметических" поправок, не менялся. Базовый нормативный правовой акт сохраняет за милицией милитаризованную государственную службу, представляющую интересы государства, как института власти. Более того, некоторые поправки, напротив, способствовали изоляции ОВД на местах от органов МСУ, как например, изменение в ст. 24 (от 11.01.14 г.), исключившее возможность финансирования милиции из местного бюджета.

Как отмечает международный эксперт Гражданского союза "За реформы и результат" **Раймундас Калесникас**⁹, за 20 лет общественность и ее интересы в глобальном мире очень изменились, общество выдвигает высокие требования к качеству деятельности правоохранительных органов, особенно в сфере защиты и соблюдения прав и свобод человека, поддержании общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Закон, как гарант потребностей общества, должен меняться параллельно с интересами общества. Действующий Закон ориентирован на милицию как на закрытую от общественности организацию, которая действует в соответствии с принципами строгой военной дисциплины, имеющая приоритет в исполнении карательной функции и у которой сильный иммунитет от критики и спроса на изменения. Об этом свидетельствуют прописанные в Законе основные задачи и правовой статус ОВД. Положения закона предусматривают, что ОВД КР - государственный вооруженный правоохранительный орган, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции. Подобному правоохранительному органу характерны чрезмерное применение силы, необоснованные обвинения, а также перманентные нарушения прав человека.

Недостатком закона также является отсутствие конкретных норм относительно кадровой политики. Эти вопросы раскрываются в нормативных правовых актах нижнего уровня, например, в Положении "О порядке прохождении службы рядовым и начальствующим составом". Такое положение дел приводит к тому, что фактически руководство МВД, которое вносит проекты постановлений Правительства, решает, каким образом осуществлять набор, назначение, передвижение кадров.

Деятельность **полиции**, согласно международным стандартам, ориентирована на обслуживание населения, с соблюдением принципов верховенства Закона и прав человека. Полиция оказывает качественный (правоохранительный) сервис в соответствии с требованиями и в интересах общества. К оказанию сервисных услуг со стороны полиции относятся оказание личной, общественной безопасности и общественного порядка, оказание чрезвычайной помощи частным лицам при необходимости. Кыргызстану необходима именно такая полицейская система. Для достижения эффективной реформы в Кыргызстане, необходимо принять принципиально новый Закон о полиции - констатирует в своей справке Раймундас Калесникас.

⁸ <http://knews.kg/2016/03/14/zakon-ob-organah-vnutrennih-del-mogut-izmenit/>

⁹ В этом абзаце цитируется справка о "Законе КР "Об органах внутренних дел", подготовленная Рай

Как было описано в предыдущей главе, изменение законодательства было запущено летом 2016 года с формирования рабочей группы. В тоже время процесс этот был приостановлен и к началу сентября 2016 года неизвестно о каких-либо подвижках в этом вопросе.

Существуют риски того, что-либо подготовка нового закона будет свернута из-за внешних политических изменений (конституционные изменения, подготовка к выборам в местные кенешы в 2016 году и выборы Президента в 2017 году), либо проект будет подготовлен в закрытом режиме. В последнем случае рабочая группа, созданная в этих целях, выполнит формальную функцию по утверждению заранее подготовленного в Аппарате Правительства и МВД проекта закона. Оба риска не позволят обществу получить качественно иную правоохранительную систему.

Только через широкий дискуссионный процесс можно добиться получения принятия нового закона с принципиально иными принципами работы ОВД.

Гражданский союз "За реформы и результат" предлагает раскрыть в новом законе следующие вопросы:

Принципы работы полиции

- Правовые основы деятельности полиции
- Роль МВД и взаимодействие МВД с полицией
- Задачи полиции
- Компетенция и задачи МВД (министра, аппарата)
- Система полиции и ее организационная структура
- Правовой статус сотрудника полиции и особенности прохождения службы
- Взаимодействие полиции с гражданским обществом и органами МСУ принципы подотчетности полиции на местах перед органами МСУ
- При разработке рабочей группой нового закона КР "Об органах внутренних дел" (или "О полиции") предлагается использовать международную практику по подробному прописыванию норм, минимизировав необходимость отсылочных норм в нормативных правовых актах нижнего уровня

РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительству Кыргызской Республики:

- Установить практику ежеквартальной публичной отчетности о ходе реализации Комплекса мер по реформированию ОВД;
- В целях мониторинга и оценки реализации Комплекса мер, по согласованию с Секретариатом Совета обороны, разработать перечень ожидаемых результатов, числовых и количественных показателей. Отражать в ежеквартальном отчете динамику изменений, исходя из этих показателей
- Обеспечить открытость всех процессов реформирования, в том числе по изменению законодательства об органах внутренних дел;
- Возобновить деятельности рабочей группы при Правительстве по разработке проектов законов, регламентирующих деятельность ОВД;

- Осуществить анализ предыдущих попыток реформы ОВД, включая причины не реализации
- Пересмотреть перечень сведений об МВД, составляющих государственную тайну (структура, штатная численность, финансирование);
- Обеспечить проведение независимого функционального анализа МВД;

Жогорку Кенешу

- Предлагается в полной мере осуществить парламентский контроль за реализацией реформы ОВД, включая регулярную практику заслушивания отчетов Правительства и дачу оценки.
- Принимать активное участие в деятельности рабочей группы по разработке законодательства
- После внесения Правительством подготовленного рабочей группой проекта закона и после проведения широких общественных обсуждений включить документ на рассмотрение в приоритетном порядке
- Инициировать проведение независимого функционального анализа МВД и рассекречивание в этих целях закрытой информации о ведомстве.

Мониторинг реформы органов внутренних дел осуществляется в рамках проекта "Мониторинг и содействие в реформировании органов внутренних дел Кыргызской Республики в контексте продвижения механизмов защиты прав человека", осуществляемого Альянсом либеральной молодежи от имени Гражданского союза "За реформы и результат" и Freedom House, при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID). Гражданский союз "За реформы и результат" и Альянс либеральной молодежи несут ответственность за содержание настоящей публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США

