

Гражданский союз «За реформы и результат»

Гражданский мониторинг реформы милиции

Реформа ОВД в Кыргызстане. Исходная точка

Обзор №1

24 марта 2014 г.

Настоящий документ подготовлен в рамках кампании общественного мониторинга реализации «Мер по реформированию ОВД», принятых Постановлением Правительства КР №220 от 30 апреля 2013 г. Первый обзор посвящен текущей ситуации в ОВД и включает анализ нормативных правовых и ведомственных актов, «Мер по реформированию ОВД» и плана их реализации, а также первичные результаты наблюдения за изменениями. Особое значение отведено оценке гражданами ситуации в милиции, измеряемой социологическим опросом. Обзор содержит рекомендации, направленные на совершенствование реформы милиции.

Фокус мониторинга сосредоточен на положениях «Альтернативной концепции реформы МВД», разработанной Гражданским союзом «За реформы и результат» и отраженных в официальном решении правительства.

Электронную версию обзора можно скачать на сайте www.reforma.kg

Список специфических сокращений

Академия МВД – Академия Министерства внутренних дел Кыргызской Республики

ВУЗ – высшее учебное заведение

ГУВД – Главное управление внутренних дел

ГС «За реформы и результат», гражданский союз - Гражданский союз «За реформы и результат»

ИВС – изоляторы временного содержания

ИДН – инспекторы по делам несовершеннолетних

КР – Кыргызская Республика

МВД – Министерство внутренних дел Кыргызской Республики

Меры по реформированию ОВД - Постановление правительства от 30 апреля 2013 г. №220 «О мерах по реформированию органов внутренних дел Кыргызской Республики»

МСУ – местное самоуправление

НПА – нормативные правовые акты

НПО – неправительственные организации

ОВД – Органы внутренних дел

ОНС при МВД – Общественный наблюдательный совет при Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики

ОПЦ – общественно-профилактические центры

План реализации реформы – План действий по реализации Мер по реформированию органов внутренних дел

Совет – Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве Кыргызской Республики

УВД – Управление внутренних дел

УДП – ускоренное досудебное производство

УИМ, участковый – участковый инспектор милиции

УСБ – Управление собственной безопасности Министерства внутренних дел

Оглавление

Выводы	4
<i>по общим вопросам хода реформы:</i>	4
<i>Текущее положение дел по направлениям, подлежащим мониторингу:</i>	5
Рекомендации	6
Введение	9
Методология и предмет мониторинга	11
Управление реформой	12
Укрепление взаимодействия милиции и населения	16
Текущая ситуация	16
Обзор «Мер по реформированию ОВД» и Плана реализации реформы	18
Реализация	19
Новые критерии оценки сотрудников	19
Описание ситуации	19
Обзор «Мер по реформированию ОВД» и Плана реализации реформы	21
Реализация	21
Конкурсный набор сотрудников ОВД	22
Описание ситуации	22
Обзор «Мер по реформированию ОВД» и Плана реализации реформы	24
Реализация	24
Академия МВД: курсы подготовки для выпускников гражданских ВУЗов	25
Текущая ситуация	25
Обзор «Мер по реформированию ОВД» и Плана реализации реформы	27
Реализация	27

1. Выводы

по общим вопросам хода реформы:

(см.: раздел «Управление реформой»)

- Правительство и МВД 30 апреля 2013 г. приступило к реализации «Мер по реформированию ОВД», большая часть направлений находится на стадии выработки механизмов;
- По ряду положений реформы со стороны МВД наблюдаются попытки блокирования, например, это касается введения конкурсного набора сотрудников ОВД и обновления кадров за счет выпускников гражданских ВУЗов (см. разделы: «Конкурсный набор сотрудников ОВД», «Академия МВД»);
- Работа по информированию населения о реформе ОВД и осуществленных мероприятиях крайне слабая, вследствие чего только 10% населения хорошо осведомлены о реформе;
- Представители гражданского общества вовлечены в реализацию реформы ОВД через участие в деятельности Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве, выработку предложений и внешний мониторинг;
- Малая представленность гражданского общества в Совете не дает равные возможности оказывать влияние на процесс принятия решений; на этом фоне курирующие преобразования вице-премьер-министр Токон Мамытов, заместитель министра внутренних дел Курсан Асанов заявляют о важности привлечения широкого круга представителей гражданского общества в процесс реформы;
- Создание Совета направлено на расширение доступа различных групп интересов к процессу реформирования ОВД. Тем не менее, понижение статуса этого коллегиального органа распоряжением правительства от 6.09.13 г. №259-р и сохраняющееся доминирование МВД ослабляют эффект от деятельности Совета и создают риск его превращения в формальную структуру;
- Принятие Плана реализации реформы Советом, а не закрепление его нормативным правовым актом, противоречит требованию постановления правительства №220 от 30 апреля 2013 г., и подрывает обязательность исполнения документа;
- Вице-премьер-министр Токон Мамытов признал важность гражданского мониторинга реформы ОВД, и совместно с Советом принял решение наделить Гражданский союз «За реформы и результат» правом наблюдателя за всеми мероприятиями по разработке механизмов реформы и заседаниями Совета;
- Международные организации, выступающие ко-спонсорами реформы, в определенной степени, могут выступить гарантом преобразования, при условии открытости в своей деятельности и способности принципиально отстаивать приверженность реформе;

Текущее положение дел по направлениям, подлежащим мониторингу:

- Действующий закон «Об органах внутренних дел» предусматривает устаревшую модель сотрудничества милиции с населением и организациями гражданского общества, при которой общественность может выступать лишь помощником милиции, а не партнером;
- Внедрение практики отчетности перед населением отдельных категорий сотрудников милиции привело к их большей открытости к обществу, однако отсутствие механизмов обратной связи позволяет назвать эту практику односторонним информированием, но не диалогом ([см. раздел «Укрепление взаимодействия милиции и населения»](#));
- Существующая система оценки сотрудников и подразделений ОВД унаследовала советскую практику, основанную на приоритете формальных показателей, таких как раскрываемость и количество зарегистрированных преступлений. Попытки внедрить новые критерии до последнего времени наталкиваются на отсутствие проработанных механизмов;
- Среди личного состава МВД и гражданского общества наблюдается консенсус в понимании важности пересмотра критериев оценки ОВД ([см. раздел «Изменение критериев оценки»](#));
- На фоне попыток разработать модель гражданского контроля, МВД ослабляет свои внутриведомственные механизмы; Служба внутренней безопасности в феврале 2013 г. реорганизуется в Управление собственной безопасности (УСБ), ее региональные подразделения стали зависимыми от областных УВД и ГУВД г. Бишкека и г.Оша и Ошской области ([см. раздел «Укрепление взаимодействия милиции и населения \(СоБезопасность\)»](#));
- Порядок привлечения на службу и назначения сотрудников ОВД основывается на единоличных решениях руководителей, отодвигает на задний план профессиональные и личные качества и способствует коррупции. Переход на конкурсный набор в тестовом режиме осуществлен в ДПС, распространение на другие службы сталкивается с сопротивлением со стороны отдельных руководителей МВД и отсутствием воли на перемены в правительстве ([см. раздел «Конкурсный набор»](#));
- Важность реформирования Академии МВД понимается как руководителями МВД, так и представителями гражданского и экспертного сообществ; однако отсутствует единое понимание того, каким образом необходимо переформатировать учебное заведение. Предусмотренное «Мерами по реформированию ОВД» обучение выпускников гражданских ВУЗов в академии затягивается ([см. раздел «Академия МВД: курсы подготовки выпускников гражданских ВУЗов»](#)).

2. Рекомендации

Жогорку Кенешу КР:

- Комплексное реформирование нормативных правовых актов, регулирующих деятельность ОВД с уклоном на права человека, международные стандарты и с учетом заявленной реформы;
- Включение в Закон КР «Об органах внутренних дел» норм, обеспечивающих социальное партнерство и подотчетность милиции перед населением; альтернативой может стать принятие специализированного закона о взаимодействии между правоохранительными органами и населением, в котором будут отражены вопросы подотчетности, партнерства и др.;
- Широкое обсуждение изменений в НПА в рамках реформы ОВД с привлечением Совета и организаций гражданского общества;
- Рамочные нормы конкурсного порядка привлечения на службу и назначения в системе ОВД целесообразно определить в Законе КР «Об органах внутренних дел»;
- Активизация участия депутатского корпуса в процессе реформирования ОВД, включая расширение представленности в Совете и секциях по направлениям реформы;
- Рассмотреть необходимость принятия «Мер по реформированию ОВД» постановлением Жогорку Кенеша, что обеспечит стабильность реформы и откроет возможности для парламентского контроля за ее реализацией;
- **Для формируемой коалиции парламентского большинства и новой парламентской оппозиции:** обеспечение преемственности курса на реформы в ОВД, усиление роли парламента в процессе преобразований.

Правительству КР:

- Обеспечить преемственность реформы в связи с предстоящим формированием нового состава кабинета министров.
- Пересмотр «Перечня главнейших сведений, составляющих государственную тайну» (постановление правительства №267/9 от 7.07.1995 г.), для обеспечения прозрачности информации о структуре, штатной численности и финансировании МВД, включая получаемое по линии международных организаций; ограничения могут налагаться лишь на сведения, разглашение которых может навредить осуществлению прямых функций ОВД;
- План действий по реализации «Мер по реформированию ОВД» утвердить постановлением правительства, приведя в соответствие с Законом КР «О нормативных правовых актах КР» и постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 года N 220;
- Укрепление статуса Совета как органа, осуществляющего координацию, контроль и мониторинг за проведением реформы в ОВД, приведение его в соответствие с постановлением № 220 от 30

апреля; принятие регламента работы Совета, включающего детальные процедуры учета предложений гражданского общества, отчетности перед обществом и др.;

- Утверждение рамочного положения о системе оценки сотрудников ОВД актом правительства, что позволит обеспечить внешнюю оценку общественности и МСУ; учет вносимых от гражданского общества предложений по новым критериям оценки ОВД;
- Разработка механизмов влияния общественного мнения на принятие управленческих решений, мотивацию сотрудников ОВД, а также на кадровые решения;
- Вернуться к обсуждению необходимости появления в системе МВД статс-секретаря, который смог бы стать гарантом последовательности в кадровой политике;
- Возврат в Положение о порядке прохождения службы рядовым и начальствующим составом (постановление правительства от 20.06.2013 г. №360) обязательности проведения конкурсного набора при назначении всех категорий сотрудников ОВД, за исключением политических должностей; в качестве умеренной меры и во избежание масштабных ошибок - апробация конкурсного порядка назначения для УИМ, ИДН, ИВС, УСБ, начальников территориальных подразделений ОВД и др., а также пилотирование на базе нескольких территориальных подразделений;
- Определение конкретного органа, который будет ответственен за качество реализуемой реформы, в случае отсутствия специфического органа, публичное принятие на себя этой ответственности;
- Помимо реализации мер в рамках утвержденной программы реформирования, правительству следует обратить внимание также на направления, не вошедшие в «Меры по реформированию ОВД», но имеющие важное значение для полноценного функционирования милиции, например, совершенствование института внутренних расследований;

МВД КР:

- Усиление информационной работы с личным составом о необходимости открытости и взаимодействия с населением;
- Разработка совместно с правозащитными организациями комплексной программы обучения правам человека для курсантов Академии МВД;
- Включение в Инструкцию об организации деятельности УИМ (приказ МВД от 3.03.2010 г. №169) механизмов обратной связи и оценивания жителями своего участкового, учета поступающих от населения предложений в работе милиции;
- Рассмотреть возможность разработки с участием организаций гражданского общества и принятия положения о критериях оценки ОВД с детализацией механизмов и инструментов; документ в этом случае будет вытекать из рамочного документа о системе оценки, который может быть утвержден правительством;

- Определение взаимосвязи между системой оценки и кадровой политикой ОВД, благодаря чему служебное продвижение будет напрямую зависеть от результатов оценивания сотрудника;
- Скорейший переход к системе подготовки выпускников гражданских ВУЗов по направлению «юриспруденция» на базе курсов в Академии МВД;
- Постепенное расширение перечня специальностей, помимо юристов, которые смогут проходить обучение на курсах переподготовки в Академии МВД;

Совету:

- Создание отдельной веб-страницы о деятельности Совета, а также о ходе реформы ОВД; проведение интенсивной информационной работы по освещению хода реформы через СМИ;
- Разработка регламента работы Совета для последующего утверждения правительством; в регламенте предлагается раскрыть полномочия Совета по координации, контролю, мониторингу и оценке проводимой реформы ОВД, процедуры учета предложений гражданского общества;
- Учреждение Секретариата Совета на базе аппарата Правительства КР; в работе Секретариата важно активное участие представителей МВД, которые, тем не менее, не должны иметь преобладающего влияния;
- Внедрение практики публичной отчетности о ходе реформы (раз в квартал или раз в полгода); отчет Совета в этом случае должен подвергаться оценке со стороны правительства и обсуждаться с заинтересованными сторонами;
- **Членам Совета от гражданского общества:** разработка механизмов взаимодействия между гражданским обществом и Советом, проведение коммуникационных площадок, постоянная работа по анализу предложений от граждан;

Организациям гражданского общества и международным организациям:

- Активное вовлечение в деятельность по разработке механизмов реализации реформы ОВД, а также мониторинг и внешнее оценивание результативности преобразований;
- Экспертное обеспечение и участие в реализации мер, направленных на пилотное осуществление прогрессивных норм, прежде всего по совершенствованию взаимодействия милиции и населения, новым критериям оценки сотрудников ОВД, конкурсному набору и др.;
- Развитие подходов СоБезопасности (community policing), направленных на установление партнерского взаимодействия и диалога между правоохранительными органами, МСУ и общественностью для обеспечения безопасности на различных административно-территориальных уровнях;

- Содействие внедрению пилотных проектов на базе отдельных территориальных подразделений ОВД, отражающих передовые положения реформы, включая конкурсный набор сотрудников ОВД, новые критерии оценки, взаимодействие милиции, населения и МСУ и др.

Международным организациям:

- Открытое обсуждение приоритетов оказания международной помощи МВД в рамках реформы ведомства для учета мнения государственных органов и гражданского общества; создания постоянно-действующих коммуникационных площадок для обсуждения политики донорского сообщества в сфере реформирования ОВД;
- Обеспечение прозрачности финансирования проектов, направленных на совершенствование деятельности МВД;
- Оказание поддержки экспертным группам, участвующим в разработке механизмов реализации реформы, в том числе, созданным при МВД и др.

3. Введение

Реформа милиции призвана ответить на запрос граждан, которые заинтересованы в эффективном обеспечении безопасности и правопорядка. Современная милиция не отвечает этим требованиям в полной мере, что подтверждается оценками граждан в ходе социологических опросов. Принятие «Мер по реформированию ОВД» стало важным шагом на пути к трансформации милиции в эффективную службу, «пользующуюся доверием со стороны общества»¹. Однако этот шаг недостаточен. Сложности, неоправданное затягивание разработки механизмов и попытки сорвать реализацию некоторых мер подтверждают важность гражданского участия в реформе, контроль со стороны общества за ее осуществлением.

Социологические исследования, проведенные до запуска реформы, показали крайне низкий уровень одобрения милиции, который варьируется от 25% до 37%². Преобладание негативных оценок сформировалось во многом вследствие ряда инцидентов с участием сотрудников ОВД и курсантов Академии МВД, которые получили огласку.

В свою очередь, правозащитники обвиняют работников правоохранительного ведомства в применении пыток. По данным ряда НПО, более 80 процентов обнаруженных ими случаев пыток приходится на милицию³. Такие меры, как обеспечение доступа представителей гражданского общества в ИВС, создание ОНС при МВД, присоединение Кыргызстана к международным обязательствам по

¹ Из цели реализации Мер по реформированию ОВД Кыргызской Республики на период 2013 – 2017 гг.: http://www.reforma.kg/media/uploads/users/admin/files/official_concept.pdf

² Подробнее см. результаты исследований:

<http://www.iri.org/sites/default/files/2011%20July%202013%20Survey%20of%20Kyrgyzstan%20Public%20Opinion,%20April%2025-May%202013,%202011.pdf> (стр. 39); <http://www.iri.org/news-events-press-center/news/iri-releases-post-presidential-election-survey-kyrgyzstan-public-opini> (стр. 49)

³ Выступление Сардара Багышбекова, директора ОФ «Голос Свободы» на круглом столе в г. Бишкеке// В.Куренева. Пытают//Вечерний Бишкек, 25.05.2012. №74

соблюдению прав человека и т.д., хотя и являются прогрессивными, проблем полностью не решают. Не осуществляя системные изменения, невозможно справиться и с другими недостатками в ОВД.

Перечисленное выше, а также стабильно низкий процент доверия граждан к милиции подталкивали к принятию концепций реформирования ОВД в 1998 и 2005 годах⁴. Однако прежние реформы не увенчались успехом.

Среди причин провала прежних попыток реформирования можно отметить такие трудности, как слабая политическая воля на перемены, недостаточное финансирование по линии государства, бессистемность международной помощи⁵. Наблюдалось сопротивление со стороны отдельных представителей самих ОВД, которые видели в изменениях угрозу привычному укладу жизни и потери источников дохода⁶. **Слабая вовлеченность гражданского и экспертного сообщества в обсуждение и продвижение реформы также мешала внедрению системных изменений. МВД долгое время оставалось единственным автором и исполнителем реформы.**

В 2011 – 2013 годах дискуссии о будущем милиции активизировались, выйдя за пределы исключительно ведомства. Гражданское общество стало активно участвовать, предлагая свои идеи. За этот период МВД разработало очередные версии концепции реформирования ведомства, свои варианты предложила Межведомственная комиссия при правительстве. Предложения ряда гражданских активистов в систематизированном виде содержались в проекте «Программы реформирования государственной системы обеспечения общественной безопасности и правопорядка», представленной Гражданским союзом «За реформы и результат». В информационном пространстве этот документ получил название «Альтернативной концепции реформирования МВД». Несмотря на изначальное непонимание сторон, в итоге, удалось выйти на диалог по новым подходам поддержания общественной безопасности и правопорядка.

Появление альтернативных предложений подталкивало официальные органы к большей открытости и признанию проблем, о которых прежде не заявлялось публично. Это подтверждено в Постановлении правительства №220 от 30 апреля 2013 года, которым были приняты «Меры по реформированию ОВД». В нем отражен ряд положений «Альтернативной концепции реформы МВД», таких как введение конкурсного набора сотрудников, развитие партнерства между гражданским обществом и милицией, внедрение новых критериев оценки, базирующихся на общественном доверии, прием выпускников гражданских ВУЗов в Академию МВД и др. По мнению членов Гражданского союза «За реформы и результат», официальный документ является «осторожным движением вперед⁷».

⁵ Так в докладе «Переоценка роли программ ОБСЕ по оказанию содействия полиции в Центральной Азии» (Брэдфорд Льюис, Фонд «Открытое общество». 2011) отмечается, что инициированные ОБСЕ программы [в Центральной Азии] «по большей части не обеспечивают реформирования силовых структур». Источник: <http://russian.eurasianet.org/node/58634>

⁶ См. Также: Lewis D. Reassessing the role of OSCE Police assistance programing in Central Asia //Occasional Paper Series. 2011. No.4. P. 17

⁷ <http://pda.kabar.kg/rus/society/full/51826>

Учитывая провалы в прошлом, возникшие из-за управления реформой самим реформируемым ведомством, предприняты попытки закрепить координацию процесса за коллегиальным органом – Советом по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве (Совет). Создание такого органа также предлагалось ГС «За реформы и результат».

Несмотря на прогрессивность официальных идей в «Мерах по реформированию ОВД», они имеют декларативный характер. По прошествии 11 месяцев, после утверждения мер, их реализация затягивается. Существует риск сворачивания реформы, как это было прежде в Кыргызстане.

В этой связи необходимо широкое вовлечение гражданского общества в процесс реформы. Инициатива Гражданского союза «За реформы и результат» по систематическому мониторингу реформы ОВД нацелена на достижение ощутимых изменений в милицеской системе.

4. Методология и предмет мониторинга

Кампания гражданского мониторинга и оценки реформы ОВД, осуществляемая Гражданским союзом «За реформы и результат», направлена на содействие в реализации «Мер по реформированию ОВД». Поддержку кампании гражданского мониторинга оказывает Программа по совместному управлению, финансируемая Агентством США по международному развитию (USAID) и реализуемая Ист-Вест Менеджмент Институтом (ИВМИ).

Содержание настоящего обзора является исключительной ответственностью Гражданского союза.

Отслеживание сосредоточено на положениях официального программного документа, которые сочетаются с «Альтернативной концепцией реформы МВД», а именно:

- внедрение прозрачных механизмов отбора и продвижения по служебной лестнице сотрудников ОВД;
- внедрение новых критериев оценки эффективности милиции, прежде всего, базирующихся на общественном доверии;
- обновление системы профессиональной подготовки и обучения, возможности для выпускников гражданских ВУЗов по направлению «юриспруденция» поступать на службу в милицию;
- новые формы сотрудничества ОВД с населением и организациями гражданского общества, включая механизмы партнерства, диалога и гражданского контроля;
- функционирование Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве Кыргызской Республики.

Эти компоненты реформы были выбраны с учетом общественного интереса к ним. По мнению команды Гражданского союза, позитивные, реальные изменения в этих направлениях повлекут за собой трансформацию всей системы ОВД.

Кампания гражданского мониторинга включает четыре основных вида деятельности:

- 1) Отслеживание процесса изменений по выбранным направлениям, включая практику и нормативное правовое обеспечение;

- 2) Внешняя оценка эффекта реформы – со стороны населения и прямых участников процесса изменений, включая представителей ОВД, НПО, адвокатуры, государственных структур и экспертного сообщества;
- 3) Содействие совершенствованию процесса реформирования через выработку рекомендаций и их продвижение;
- 4) Информирование граждан о ходе реформы.

В целях проведения эффективного мониторинга по каждому направлению выработаны качественные индикаторы успешности преобразований⁸. Их изменения будут свидетельствовать о прогрессе, либо о недостатках при осуществлении реформы. Разработаны инструментарии, включая анкеты для экспертов, сотрудников ОВД, представителей неправительственных организаций, адвокатуры и др., чье мнение будет учтено для разностороннего анализа ситуации в МВД.

Значительное внимание уделяется изучению общественного мнения граждан, поскольку именно они должны стать конечными получателями пользы от реформы. Разработаны пять вопросов, которые в неизменном виде будут задаваться жителям независимыми социологическими компаниями каждые два месяца. Опросы покажут уровень доверия населения к милиции, ощущения безопасности, степень информированности о проходящей реформе и оценку деятельности участкового инспектора милиции.

Общенациональный социологический опрос №1 был проведен в период с декабря 2013 г. по январь 2014 г. по заказу Альянса либеральной молодежи «Свободное поколение» и Гражданского союза «За реформы и результат» агентством SIAR research&consulting. Охвачено 1000 респондентов, отобранных на основе случайной выборки. Результаты этого исследования приводятся в данном обзоре, с ними также можно ознакомиться по адресу: <http://reforma.kg/articles/view/121>; технический отчет SIAR research&consulting также выложен в интернете: <http://reforma.kg/media/uploads/users/admin/files/TRO.doc>

Мониторинг охватит все регионы Кыргызстана, полевая работа на местах будет осуществляться неправительственными организациями-партнерами.

Стоит отметить также важность взаимодействия с правительством и МВД, которое осуществляется благодаря контактам с вице-премьер-министром Токоном Мамытовым, отделом обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата правительства, заместителем министра внутренних дел Курсаном Асановым, начальником отдела развития деятельности ОВД МВД Шамшыбеком Мамыровым и др.

5. Управление реформой

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).

⁸ Ознакомиться с таблицей индикаторов успешности реформы ОВД и инструментами мониторинга можно в интернете по адресу: <http://reforma.kg/articles/view/118>

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.

«Как и урегулирование военных конфликтов нельзя доверять военным, так и реформирование милиции нельзя доверять МВД» - выразил мнение вице-премьер-министр Т.Мамытов на открытии одного из заседаний Совета⁹.

Следует отметить, что идея создания координационного органа по управлению реформой содержалась в «Альтернативной концепции реформирования МВД»¹⁰.

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. Функции секретариата в настоящее время исполняет отдел развития деятельности ОВД МВД.

Согласно постановлению правительства, которым были утверждены «Меры по реформированию ОВД», за Советом закреплены функции координации, контроля, мониторинга и оценки проводимой реформы. Эта довольно высокая роль могла обеспечить эффективность Совета и обязательность его решений. Однако следующим своим актом – распоряжением от 6.09.13 г. №259-р - правительство определило, что Совет является консультативно-совещательным органом, тем самым ослабив его статус и подменив координационную функцию на чисто совещательную. **Противоречия между постановлением и распоряжением, в части полномочий Совета, подрывают его возможности оказывать прямое воздействие на ход реформы.**

Подтверждением ослабления роли Совета стало внесение изменения в «Положение о порядке прохождения службы рядовым и начальствующим составом ОВД»¹¹ без предварительного обсуждения членами Совета¹².

Согласно законодательству, распоряжение правительства не является нормативным правовым актом¹³. Следовательно, юридическая сила постановления правительства («Мер по реформированию ОВД») выше, нежели распоряжения кабинета министров.

Без приведения статуса Совета в соответствие с «Мерами по реформированию ОВД» его значение и эффективность будет неуклонно снижаться. МВД фактически вернет монополию на продвижение изменений в правоохранительном ведомстве.

⁹ М.Ниязова. Токон Мамытов: Нельзя доверять реформирование милиции самой милиции// ИА «24.kg» - 10.02.14 г.: <http://www.24kg.org/community/171677-token-mamytov-nelzya-reformirovanie-milicii.html>

¹⁰ Гражданское общество предлагает создать госкомиссию по координации реформы системы МВД//Knews. 6 марта 2012 г. <http://www.knews.kg/ru/society/12150/>

¹¹ Речь идет, в частности, о п.26 положения, изменение которого повлекло неопределённость перечня сотрудников, чье назначение производится на основе конкурсного набора

¹² Отсутствие предварительного обсуждения подтвердил вице-премьер-министр Мамытов Т. на заседании Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве 10 февраля 2014 г.

¹³ См.: ст. 4 Закона КР «О нормативных правовых актах КР»

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 принятие решений, которые принимаются простым большинством голосов. Необходимо отметить, что 10 февраля Совет по предложению Т.Мамытова принял решение впредь допускать на все заседания представителей Гражданского союза «За реформы и результат», что может благотворно сказаться на открытости хода реформы.

Следует обратить внимание на периодичность заседаний Совета, которые должны проходить не реже 1 раза в квартал, что является недостаточным, учитывая важность проводимой реформы ОВД для кыргызстанцев и необходимость оперативного принятия решений.

На первом заседании Совета 4 октября 2013 года был утвержден разработанный в МВД План реализации реформы, который включает детальные шаги, сроки, формальные индикаторы достижений. Согласно Постановлению Правительства «О мерах по реформированию ОВД», 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 нормотворчества¹⁴. Следовательно, нынешний план не является нормативным правовым документом, хотя должен быть таковым согласно Закону КР «О нормативных правовых актах КР»¹⁵. 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. Возможность обновления подтверждают заверения Т.Мамытова о том, что план не является догмой¹⁶.

Функция контроля за исполнением постановления Правительства «О мерах по реформированию ОВД», а также распоряжения о создании Совета, была закреплена за отделом обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства. Однако, учитывая тот факт, что этот отдел осуществляет технический контроль, остается неизвестным, кто (какой орган) несет ответственность за реализацию реформы, ее качество и достижение ожидаемых результатов.

Для детальной проработки механизмов реализации при МВД сформированы 11 подсекций по направлениям «Мер по реформированию ОВД». Их руководителями стали сотрудники среднего начальствующего звена министерства. Общую координацию работы подсекций осуществляет заме-

¹⁴ Ст. 5 Закона КР «О нормативных правовых актах КР»

¹⁵ Согласно п. 2 ст. 4 Закона КР «О нормативных правовых актах КР» акты иных наименований (инструкции, положения, правила и другие) утверждаются нормативными правовыми актами

¹⁶ Об этом вице-премьер-министр Т.Мамытов, в частности, заявил на заседании Совета 10 февраля 2014 г.

стителю министра внутренних дел К.Асанов. 10 февраля на заседании Совета были представлены предварительные наработки групп по критериям оценки деятельности ОВД, кадровой политике, совершенствованию нормативно-правовой базы по борьбе с организованной преступностью.

Международное сообщество остается одним из ключевых сторон реформирования, выступая в качестве потенциальных ко-спонсоров реформы и, в определенной степени, гарантом несворачивания с курса на преобразования. Остается высокой потребность во внешней поддержке системных изменений, которые не могут быть осилены только за счет средств из государственного бюджета. Международные организации выражают готовность оказать поддержку.

Высокую ценность имеет экспертный и финансовый ресурс, которым обладают международные организации, такие как ОБСЕ и Управление ООН по наркотикам и преступности, Saferworld, GGPAS и другие. Крупные донорские структуры пытаются найти свою роль в Плане реализации реформы.

Правительство и МВД создают условия для улучшения взаимодействия с международными организациями. Представители последних имеют возможность участвовать на заседаниях Совета. С 17 февраля сотрудники ряда международных организаций и общественных объединений участвуют на ежемесячных встречах в МВД, на которых обсуждается ход преобразований.¹⁷

Касательно внешней помощи, как и в прошлом, актуальны избирательность и прозрачность поддержки, обсуждение приоритетов с гражданским обществом, а также обусловленность финансирования от промежуточных результатов реформы.



Согласно разделу 6 «Мер по реформированию ОВД КР», деятельность Совета и результаты исполнения Плана реализации должны освещаться в СМИ и на специальной веб-странице, однако до настоящего момента специальная веб-страница не создана, о внедрении изменений имеется минимальная информация в СМИ. В обществе мало знают о запущенной реформе милиции,

что подтверждает социологическое исследование, проведенное Гражданским союзом «За реформы и результат» и SIAR research&consulting (рис. 1)¹⁸.

Положительная тенденция наметилась на последнем заседании Совета 10 февраля 2014 г., которое прошло в открытом режиме с привлечением СМИ, НПО и международных организаций.

¹⁷ «В МВД состоялось рабочее совещание по вопросам реформирования ОВД, в которых участвовали представителями гражданского общества»//пресс-служба МВД. 17 февраля 2013 г.

¹⁸ SIAR research&consulting по заказу Гражданского союза «За реформы и результат», декабрь 2013 г. – январь 2014 г.

(См. также [выводы](#) к разделу «Управление реформой» и [рекомендации](#)).

6. Укрепление взаимодействия милиции и населения (СоБезопасность)

Официальная формулировка¹⁹: *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.*

Данное направление является одним из базисов реформы ОВД, способных кардинально изменить подходы в деятельности милиции. Суть ожидаемой трансформации можно выразить в виде формулы: от милиции, стремящейся к контролю общества, к милиции, которая в партнерстве с населением решает проблемы безопасности общин.

В терминологии гражданского союза система взаимодействия и диалога между правоохранительными органами, органами МСУ, другими государственными структурами и учреждениями, а также общественностью называется «СоБезопасность» (сокращение от: «совместное обеспечение безопасности»).

6.1 Текущая ситуация

Сохраняется дистанция между ОВД и населением, уровень общественной поддержки правоохранительных органов остается низким. Согласно исследованию ГС «За реформы и результат» и SIAR research&consulting, милиции доверяет 41% опрошенного населения (рис. 2).

Сложившаяся практика взаимодействия с социумом имеет ограниченный эффект, связанный с формальными механизмами, такими как ОПЦ, координационные совещания правоохранительных органов, отчетные встречи УИМ для жителей и др.²⁰. Милиция применяет избирательный подход при отборе партнеров из числа населения и старается минимизировать контакты с критичными представителями гражданского общества.

Рис. 2



В Законе КР «Об органах внутренних дел» содержится декларативная норма, согласно которой ОВД выполняют возложенные на них задачи во взаимодействии с общественными объединениями,

¹⁹ Здесь и далее в официальной формулировке приводятся выдержки из «Мер по реформированию ОВД».

²⁰ Подробнее см. аналитические документы ГС «За реформы и результат» и Saferworld: «Население и милиция: партнерство через диалог» и «Доверие через подотчетность», январь 2014 г.: <http://reforma.kg/articles/view/114>

трудовыми коллективами и др, а также формированиями общественности, создаваемыми для содействия ОВД. Предусмотрена обязанность граждан оказывать помощь ОВД в выполнении их задач.

Как видно из закона, взаимодействие ОВД с гражданским обществом строится по принципу «вы должны», отсутствуют четкие обязательные нормы об отчетности, подотчетности, социальном партнерстве.

Отдельные категории сотрудников ОВД по долгу службы призваны находиться в более тесном взаимодействии с жителями, например, это касается участковых инспекторов милиции (УИМ). Инструкция о деятельности УИМ содержит подобные требования. С 2010 г. введена практика ежеквартального проведения отчетных встреч с жителями на административных участках²¹. Благое намерение встретило трудности, такие как малое количество участников, отсутствие системности, механизмов анализа предложений граждан, обратной связи и т.д.²²

Исследование Гражданского союза «За реформы и результат» и SIAR research&consulting показывает, что 11% опрошенных граждан положительно оценили работу своего участкового. 27,5% респондентов отмечают в работе участкового определенные недостатки, но в целом считают ее хорошей (рис.3)

Стоит отметить важность еще одного направления участия общества – гражданского контроля. На сегодняшний день он получил распространение благодаря, в большей степени, неправительственным организациям правозащитной направленности, которые осуществляют мониторинг деятельности милиции, ИВС, выявляют и обнародуют нарушения, а также средств массовой информации.



Значительным препятствием в осуществлении гражданского контроля над деятельностью ОВД являются налагаемые постановлением правительства № 267/9 от 7.07.1995 г. ограничения на доступ к

²¹ Инструкция по организации деятельности участковых инспекторов милиции, приложение № 1к приказу МВД Кыргызской Республики от « 03 » марта 2010 г. № 169

²² См. также: Папиева С., Шайхутдинов Т., Казакбаев У. и др. Доверие через подотчетность//Аналитика СоБезопасности. Гражданский союз «За реформы и результат» и Saferworld – январь 2014 г.: <http://reforma.kg/media/uploads/users/admin/files/RU-Brief-01-31012014.pdf>

информации, содержащей структуру, штатную численность, финансирование МВД. Вследствие непрозрачности ОВД, организации гражданского общества имеют ограниченные возможности для отслеживания положения дел и выработки рекомендаций, базирующихся на текущей ситуации в ведомстве.

Тем временем, подорваны возможности для объективного внутриведомственного контроля. В феврале 2013 г. МВД реорганизует Службу внутренней безопасности (СВБ), обладавшую к тому моменту значительными полномочиями и подчинявшуюся непосредственно министру. Вертикальное подчинение СВБ обеспечивало независимость ее региональных подразделений от руководителей областных УВД и ГУВД г. Бишкека, г. Оша и Ошской области, хотя полностью не решало проблему внутриведомственной солидарности. Созданное вместо нее управление (УСБ) получило гораздо меньший статус, ее региональные отделы подчиняются напрямую начальникам управления внутренних дел соответствующего региона. Соответственно, сотрудники УСБ действуют с оглядкой на своих коллег из других подразделений, в отношении которых должны осуществлять контроль.

Помимо развития гражданского контроля, целесообразно совершенствовать внутриведомственные механизмы. Как вариант - создание при правительстве или МВД автономного департамента внутренних расследований. Самостоятельность структуры может быть обеспечена за счет порядка укомплектования штата на основе открытого конкурса ([см. раздел «Конкурсный набор сотрудников ОВД»](#)).

6.2 Обзор «Мер по реформированию ОВД» и Плана реализации реформы

Блок взаимодействия стоит первым в плане. В него включены следующие подразделы: (1) ускоренное досудебное производство (УДП), (2) проект «Безопасный город», (3) изменение работы милиции с акцентом на внедрение принципов социального партнерства, (4) гражданский контроль за деятельностью милиции.

Стоит отметить, что первые два подраздела не направлены на установление сотрудничества с гражданским обществом. Более того, УДП, при неправильном внедрении, может отвлечь внимание участковых инспекторов от налаживания диалога с общинами. Например, закрепление за УИМ функций УДП неминуемо вынудит их распределить значительную часть своего рабочего времени на их выполнение, в ущерб проведению встреч с населением, поддержанию контактов с ними, проведению подомового обхода и т.д.

В остальном раскрываются именно мероприятия, направленные на организацию взаимодействия с гражданским обществом.

В частности, предусматривается проведение подготовительных работ, назначение координатора и рабочей группы по направлению, закрепление новых функций поддержания взаимодействия за всеми подразделениями, в первую очередь за УИМ, создание новой службы по работе с уязвимыми группами населения, обучение начальствующего и рядового состава ОВД по вопросам организации сотрудничества с жителями. Стоит отметить важность пересмотра критериев оценки сотрудников с

учетом их вклада в поддержание взаимодействия. Упор предполагается сделать как на существующих механизмах – ОНС при МВД, координационных совещаниях правоохранительных органов, ОПЦ, отчетных встречах сотрудников с населением, так и на новых формах, таких как общественные площадки. В части гражданского контроля предусматривается первоначальное внедрение пилотных проектов.

Завершение большей части мероприятий по плану намечено на 2014 год.

В целом, заложенные в плане меры по укреплению взаимодействия можно оценить как положительные, имеющие потенциал для обеспечения большей открытости органов внутренних дел. В то же время, стоит отметить ряд вызовов, с которыми столкнется направление. Прежде всего, они связаны с возможной формальностью выполнения плана, особенно, в части гражданского контроля, создания общественных площадок, внедрения системы оценки эффективности сотрудников и служб ОВД и т.д., при условии, что это станет задачей исключительно милиции и не будет предусматривать сильной роли гражданского общества. Социальное партнерство должно начаться уже на этапе разработки механизмов и присутствовать в процессе реализации каждого элемента.

6.3 Реализация

МВД ранее разработало проект закона «О гражданском контроле за ОВД», который предусматривает введение должности генерального комиссара, отслеживающего соблюдение прав человека сотрудниками правоохранительного ведомства. При поддержке ОБСЕ в 2013 – начале 2014 гг действовала экспертная группа, анализирувавшая существующие практики гражданского участия на предмет их возможного использования в качестве института контроля. Соперничество, возникшее из-за существования двух подходов, было сглажено включением в феврале 2014 г. независимых экспертов в группу, созданную приказом МВД. В настоящее время рассматривается вариант подготовки рамочного законопроекта по гражданскому (демократическому) контролю за ОВД.

В свою очередь, Гражданский союз «За реформы и результат» представил два аналитических документа: один направлен на усиление практики отчетности участковых, в другом озвучиваются предложения по созданию диалоговых площадок население – милиция. МВД организовало обсуждение озвученных рекомендаций среди личного состава.

(См. также: [выводы](#) и [рекомендации](#)).

7. Новые критерии оценки сотрудников

Официальная формулировка: *Изменение критериев оценки деятельности органов внутренних дел, с внедрением механизмов внешнего общественного контроля и оценки.*

7.1 Описание ситуации

Критерии оценки ОВД со времен Советского Союза базируются преимущественно на статистических показателях в работе, среди них основные - это количество зарегистрированных и раскрытых

преступлений, которые сравниваются с предыдущим периодом. По мнению сотрудников ОВД и правозащитников, эта практика, получившая неформальное название «палочная система», провоцирует ряд негативных явлений в деятельности милиции.

«Погоня» за цифрами является одним из основных факторов, приводящих к применению пыток для получения признательных показаний, а также ведет к манипуляции с данными и фальсификации документов»²³.

По данным социологических исследований, *более 40% опрошенных граждан Кыргызстана отмечают применение силы и принуждения со стороны сотрудников ОВД для получения доказательств либо признания у обвиняемого*²⁴. «Процентомания» также является причиной отказов в регистрации заявлений по преступлениям, имеющим небольшие шансы раскрытия.

Рамочная регламентация оценивания закреплена приказом МВД №156 от 16 апреля 2001 г., который устанавливает единые показатели эффективности для всех подразделений ОВД.

Зачастую попытки внедрить новые индикаторы остаются на уровне намерений. В частности, были введены специфические критерии оценки для УИМ, предусматривающие учет общественного мнения²⁵. Но альтернативные способы оценивания, помимо статистических показателей, не приживаются в системе из-за отсутствия проработанных механизмов.

В результате, налаживанию сотрудничества с населением отводится второстепенная роль даже теми категориями сотрудников ОВД, которые обязаны тесно взаимодействовать с жителями (УИМ, ИДН и др.).

Существующая практика не выгодна самим работникам милиции, поскольку они загнаны в рамки, в которых снижение показателей будет воспринято руководством негативно, в то время как уровень раскрываемости и преступности зависит не только от работника ОВД, но и от объективных причин. В результате, сотрудники вынуждены искусственно наращивать показатели.

Руководство МВД, в свою очередь, беспокоит тенденция преувеличения статистики, из-за чего министерство располагает искаженной картиной уровня преступности и эффективности служб.

По словам заместителя министра Курсана Асанова, *«в Кыргызстане раскрываемость преступлений составляет 80-95%. А в других странах (где полиция оснащена куда более мощной техникой, в том числе криминалистической) раскрываемость - всего лишь 20-25%»*²⁶.

По вопросу обновления критериев оценки наблюдается консенсус между сотрудниками ОВД и правозащитным сообществом.

²³ См. подробнее: Реформа органов внутренних дел Кыргызской Республики. Общественное мнение//SIAR research&consulting, 2012 г. Бишкек. С. 26

²⁴ Там же

²⁵ Приказ МВД КР от 3.03.2010 г. №169 «О Мерах по совершенствованию деятельности участковых инспекторов милиции» и инструкция к нему.

²⁶ А.Исаев. МВД нужны реформы (интервью с К.Асановым)//Дело № - 29 мая 2013 г.

Опыт зарубежных стран показывает, что полностью отказаться от статистических показателей при управлении многочисленными и стандартизированными полицейскими силами невозможно²⁷. Однако они должны быть компенсированы за счет появления наряду с внутриведомственными внешними субъектами оценки в лице общественности и органов МСУ.

Беря во внимание современную трактовку роли милиции, как института, призванного служить во благо общества, закономерно внедрение критериев, ориентирующихся на мнение граждан, а также механизмов их учета в работе милиции и кадровых перемещениях. В этом же ряду стоит анализ восприятия гражданами защищенности от преступных посягательств.

Изменение критериев оценки с внедрением механизмов внешнего общественного контроля входит в число приоритетных направлений реформирования ОВД.

7.2 Обзор «Мер по реформированию ОВД» и Плана реализации реформы

В «Мерах по реформированию органов внутренних дел Кыргызской Республики» предполагается изменение критериев оценки деятельности ОВД, с внедрением механизмов внешнего общественного контроля и оценки. В соответствии с Планом реализации реформы, предполагается разработать механизмы и инструменты общественной оценки ОВД и отдельных подразделений; определить круг вопросов, необходимых для формирования результатов общественного мнения о чувстве защищенности граждан, оценки деятельности и доверия граждан; определить периодичность и порядок проведения общественных (социологических) опросов населения; определить механизмы учета и использования полученной информации для выявления эффективности работы ОВД. Утверждение положения о критериях оценки сотрудников ОВД запланировано на I квартал 2014 г.

7.3 Реализация

Подсекция, возглавляемая заместителем начальника Главного штаба МВД Гульмирой Баратовой, разработала проект «Основных положений оценки деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики», вводящий некоторые элементы учета мнения граждан, а также балльную систему оценивания сотрудников руководителями.

Согласно предварительному анализу, разрабатываемые критерии, в случае их принятия в неизменном виде, будут иметь ограниченное влияние на кадровые решения (назначения, ротацию, повышения). **Без четкой взаимосвязи между кадровой политикой и системой оценки личного состава, не удастся мотивировать сотрудников на эффективную работу и более тесное взаимодействие с населением.**

Документ выставлен на сайте ведомства, гражданскому обществу предложено озвучить свои рекомендации. Проект положения отправлен на обсуждение в структурные подразделения МВД с просьбой представить свои рекомендации. Г.Баратова на встрече с представителями гражданского союза заверила об открытости к предложениям со стороны гражданского общества.

²⁷ Панеях Э.Л., Титаев К.Д. От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел/ Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения// Март 2011. СПб: ИПП ЕУ СПб. С.14

Управление ООН по наркотикам и преступности по просьбе МВД намерено провести экспертизу разработанного проекта положения о критериях оценки. Просьба оказать техническую помощь группе МВД поступила также в Центр ОБСЕ в г. Бишкеке.

Анализ программных документов и проектных решений по критериям оценки показывает, что внешняя оценка рассматривается в них как инструмент, используемый ОВД. Такой подход может привести к своевольной трактовке общественного мнения руководителем, выступающим в роли субъекта оценивания, и учету только тех результатов, которые ему выгодны в каждом конкретном случае. Альтернативной моделью может стать разделение субъектов на внутриведомственные и внешние. Первая категория субъектов будет ответственна за оценку профессиональных аспектов в работе, а вторая - делать выводы на основе общественного восприятия. Широкая дискуссия в ОВД и других заинтересованных группах может помочь в нахождении ответа на вопрос: кто выступит в роли внешнего субъекта оценки. Им может стать МСУ, организации гражданского общества, ОПЦ и т.д.

Со своей стороны, Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Saferworld в течение апреля представят аналитический документ по критериям оценки ОВД, с упором на внешние механизмы оценивания.

(См. также: [выводы](#) и [рекомендации](#)).

8. Конкурсный набор сотрудников ОВД

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

Мониторинг гражданского союза по данному направлению касается только внедрения открытого конкурсного отбора при назначениях в системе ОВД.

8.1 Описание ситуации

Нынешний порядок формирования личного состава ОВД на основе единоличного решения руководителей устарел. По сути, он 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»²⁸.

Гражданские государственные органы в соответствии с законодательством перешли на конкурсный набор назначений на вакантные должности и поступления на государственную службу²⁹. МВД остается среди немногих ведомств, осуществляющих комплектование штата на основе единоличных решений руководителей.

²⁸ Из приветственной речи С.Капиноса на заседании Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве 10 февраля 2014 г.

²⁹ Ст. 24, 25 Закона КР «О государственной службе»

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»³⁰ - признал первый заместитель главы МВД Бактыбек Жусубалиев. По мнению высокопоставленного милиционерского руководителя, такая практика приводит к тому, что некоторые профессионалы годами остаются в резерве.

Конкурсный отбор в МВД способен снизить коррупцию, придать чувство определенности личному составу, повысить значимость личных и профессиональных качеств при назначениях, и в итоге, должен повысить общий уровень компетентности органа. Несмотря на то, что в «Мерах по реформированию ОВД» оговаривается возможность внедрения конкурсного отбора сотрудников, как будет видно далее, МВД стремится сохранить статус-кво.

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.

В разгаре обсуждений содержания реформы ОВД, министерство своим приказом от 27.09.2011 г., утвердила Концепцию кадровой политики в ОВД КР, которая не отражает необходимость перехода на конкурсный набор укомплектования личного состава.

Следует напомнить, что МВД в течение 2012-2013 гг. на основе созданной комиссии с участием представителей гражданского общества, провело аттестацию личного состава Дорожно-патрульной службы МВД, а на освободившиеся места – открытый конкурс. Отбор явился экспериментом по внедрению новых подходов набора сотрудников, однако вызвал нарекания, как со стороны отдельных членов конкурсно-аттестационной комиссии, так и сотрудников и бывших сотрудников ОВД³¹.

Представители гражданского общества в ходе обсуждения будущего милиции заявляли о важности поэтапного выведения за штат личного состава ОВД и проведения конкурсного отбора на все позиции³². Сами сотрудники правоохранительных органов в частных беседах негативно высказывались об этой инициативе.

Эксперты программы Счет вызовов тысячелетия (до апрельских событий 2010 г.) предлагали начать введение открытого конкурсного отбора с руководителей территориальных подразделений ОВД (РУВД, ГУВД). Однако эта идея из-за сворачивания программы и общественно-политических событий была забыта.

³⁰ 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

³¹ Защитники ДПСников, не прошедших аттестацию, подают в суд иск о признании недействительным протокола об итогах аттестации // АИФ – 15 июля 2013 г. / <http://aif.kg/novosti/obschestvo/2451-sotrudniki-dorozhno-patrunoy-sluzhby-obratilis-s-otkryтым-pismom-k-rukovodstvu-strany-i-v-generalnuyu-prokuraturu-po-povodu-nezakonnosti-proshedshey-attestacii.html>

³² И. Лукаш. Суждено ли в Кыргызстане быть новой милиции (интервью с Тимуром Шайхудиновым) // Голос Свободы – ЦА – 1.08.2012 г.: <http://vof.kg/?p=5974&lang=ru>

8.2 Обзор «Мер по реформированию ОВД» и Плана реализации реформы

В «Мерах по реформированию ОВД» предполагаются 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). В соответствии с Планом реализации реформы, предполагается совершенствование механизмов перемещения сотрудников и ротации руководящего состава, в том числе регламентирующих переводы сотрудников органов внутренних дел из региона в регион (с учетом механизма социальной защиты интересов перемещаемых сотрудников), планирование и стимулирование служебного роста сотрудников, создание прозрачных условий продвижения по службе на базе саморазвития личности и накопления опыта служебной деятельности.

8.3 Реализация

Принятие Постановления правительства от 20 июня 2013 года № 360 «Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики» стало обнадеживающим сигналом о переходе на конкурсный отбор сотрудников. В первоначальной редакции п. 26 данного документа утверждалось, что при приеме граждан на службу в ОВД и переводе лиц младшего начальствующего состава на офицерские должности, назначение сотрудников ОВД и граждан на соответствующие должности производится на конкурсной основе.

Однако 21 января 2014 г. правительство по предложению МВД и без предварительного обсуждения на Совете³³ меняет п. 26. Отныне оговорено, что перечень должностей младшего, среднего и старшего начальствующего состава, замещение которых осуществляется через конкурс, определяется правительством в другом акте. Также исключен конкурсный набор при поступлении граждан на службу в ОВД.

МВД объяснило поправки тем, что «Законом «Об органах внутренних дел» не предусмотрено утверждение правительством Положения, регламентирующего порядок организации и проведения конкурса на замещение вакантных административных государственных должностей в ОВД»³⁴.

Однако в ст. 7. Закона «Об органах внутренних дел» однозначно сказано, что порядок прохождения службы определяется правительством. Таким образом, установив в вышесказанном постановлении широкий конкурсный набор, правительство не выходило за пределы своих полномочий.

Представитель Аппарата правительства Егор Скобеев признал, что государство «не в состоянии отбирать весь личный состав МВД по конкурсу»³⁵.

³³ Отсутствие согласования с Советом по реформе признано вице-премьер-министром Т.Мамытовым 10 февраля 2014 г.

³⁴ Справка-обоснование МВД к проекту постановления правительства «О внесении изменения в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики» от 20 июня 2013 года №360

³⁵ М.Ниязова. Егор Скобеев: Мы не в состоянии отбирать весь личный состав МВД по конкурсу // ИА «24.kg» - 10 февраля 2014 г.: <http://www.24.kg/community/171681-egor-skobeev-my-ne-v-sostoyanii-otbirat-ves.html>

Между тем, ограничение круга должностей, по которым будет проводиться конкурсный набор, не соответствует публично заявленным реформам, а также сохраняет непрозрачность кадровой политики в МВД. Отход от широкого списка должностей, для которых предусматривается конкурсный отбор, вызвал резкую критику у ОБСЕ, выступающего в роли международного ко-спонсора реформы. Руководитель бишкекского офиса С.Капинос посчитал изменение п. 26 «шагом назад, способствующим продолжению самых различных негативных явлений, в том числе коррупционных»³⁶.

МВД опубликовало проект Положения о порядке организации и проведения конкурса на замещение административных государственных вакантных должностей в органах внутренних дел Кыргызской Республики. В нем список должностей ограничивается сотрудниками следующих структур: Академия МВД, Центр подготовки кадров МВД, ДПС МВД и служба противодействия легализации незаконных доходов МВД³⁷.

Обыгрывание вопроса конкурсного набора сотрудников ОВД через различные разовые мероприятия, такие как конкурс ДПС, а также попытки значительно ограничить распространение конкурсного набора свидетельствуют, в первую очередь, о сомнениях руководства МВД и страны в необходимости серьезном изменении кадровой политики в милиции. Во-вторых, показывает отсутствие какого-либо анализа положительных и отрицательных сторон внедрения конкурсного набора в полном объеме в других странах.

(См. также: [выводы](#) и [рекомендации](#)).

9. Академия МВД: курсы подготовки для выпускников гражданских ВУЗов

Официальная формулировка: *прием выпускников высших юридических заведений в Академию МВД на курсы переподготовки для службы в органах внутренних дел, за счет сокращения приема по программе высшего юридического образования (т.е. курсантов), что позволит создать условия для обновления кадров органов внутренних дел.*

9.1 Текущая ситуация

Академия МВД является одной из болевых точек правоохранительной системы. Регулярно вокруг учебного заведения вспыхивают различные скандалы с участием курсантов и профессорско-преподавательского состава. Бывший начальник академии Алмазбек Базарбаев даже стал фигурантом уголовного дела, приведшего к его отставке и обвинительному приговору суда по ст. «Халат-

³⁶ Из приветственной речи С.Капиноса на заседании Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при правительстве 10 февраля 2014 г.

³⁷ Проект Перечня должностей, подлежащих замещению на конкурсной основе гражданами

Кыргызской Республики, принимаемыми на службу в органы внутренних и сотрудниками органов внутренних дел при переводе из других подразделений ОВД республики, МВД, 14.02.14 г.

ность»³⁸. Скандалы актуализировали реформу в Академии МВД, обратив внимание на качество обучения и морально-психологическую атмосферу в учебном заведении.

По словам куратора реформы ОВД К.Асанова, *«начинать реформировать милицию нужно с кузницы кадров. Академия должна стать лицом, зеркалом кыргызской милиции»*³⁹.

Профессиональное образование вызывает нарекания среди милицейских практиков из-за оторванности обучения от потребностей правоохранительной деятельности, его излишней академичности. По их словам, руководители тратят много времени на переподготовку вчерашнего выпускника. На низкий уровень подготовки выпускников Академии МВД сетует начальник ГУВД г. Бишкека Мелис Турганбаев, который уже второй год отдает приоритет при наборе на службу бывшим студентам гражданских юридических ВУЗов⁴⁰.

Сами представители академии жалуются на низкий уровень базового образования абитуриентов. По их словам, профориентационная работа в школах ведется слабо, а сотрудники ведомственного учебного заведения выезжают в регионы только для того, чтобы забрать документы претендентов⁴¹.

Сотрудники МВД и гражданские активисты расходятся в оценках военной дисциплины, присущей нынешней Академии МВД, и ее влиянию на психологические черты курсантов. Если для милицейских практиков она закладывает стрессоустойчивый характер личности, необходимый для службы в ОВД, то, по мнению представителей гражданского общества, излишняя милитаризованность курсантов способствует их изоляции от общества⁴².

Большинство курсантов поступает в академию в возрасте 17 – 18 лет, для которого характерны незрелость и неустойчивость психики, чрезмерная подверженность чужому влиянию. Вкупе с дедовщиной, проживанием в казарме на первом году обучения и слабой приоритезацией прав человека в образовательной программе, перечисленное формирует мировоззрение по модели «они и мы», где «они» – это общество, а «мы» - милиция, осуществляющая контроль над гражданами.

Необходимость перестройки Академии МВД стала общим местом в дискуссиях о реформе, отличия состояли в предлагаемых подходах. Со стороны экспертов Межведомственной комиссии и разработчиков «Альтернативной концепции» звучали рекомендации реорганизовать учреждение в центр подготовки и переподготовки кадров без права предоставления высшего образования, с чем категорически не соглашались сотрудники самой академии. Со стороны последних поступали менее радикальные предложения, например, переход на Болонский процесс обучения. В последующем, с про-

³⁸ Замглавы Академии МВД КР приговорен к 11 годам, его начальник приговорен к штрафу в 100 тыс. сомов // «Сводка. АКИпресс» - 28.10.13 г.: <http://svodka.akipress.org/news:134500/>

³⁹ А.Исаев. МВД нужны реформы (интервью с К.Асановым) // Дело №. – 29 мая 2013 г.

⁴⁰ Встреча представителей ГС «За реформы и результат» Saferworld с начальником ГУВД г. Бишкека состоялась 6 февраля 2014 г.

⁴¹ Из выступления Н.Маматазизовой, начальника кафедры административного права и административной деятельности Академии МВД на круглом столе «Актуальные проблемы совершенствования подготовки кадров в Академии МВД КР для ОВД КР» 19 ноября 2013 г.

⁴² М.Ниязова. Урмат Казакбаев: Академию МВД Кыргызстана необходимо преобразовать в Центр подготовки полицейских кадров // ИА «24.kg» - 23 марта 2012 г.: www.24.kg/community/124604-urmat-kazakbaev-akademiyu-mvd-kyrgyzstana.html

грессивностью идеи внедрения курсов подготовки для выпускников гражданских ВУЗов согласился заместитель министра К.Асанов. Он считает целесообразным привлечение специалистов различных профилей (юристов, психологов, программистов, педагогов и др.) на службу в ОВД⁴³.

Эксперты и гражданские активисты в своих идеях опирались на американский опыт, где полиция, как правило, собственной базы подготовки кадров не имеет, предпочитая рекрутировать граждан, получивших соответствующее образование в колледжах или университетах⁴⁴. Полицейские академии представляют собой центры первичной подготовки гражданских специалистов, в которых они получают лицензию на право осуществления правоохранительной деятельности.

Еще одним преимуществом работы академии с лицами, уже получившими образование, станет экономия бюджетных средств. По нашим сведениям, государство потратило в 2013 г. на обучение одного курсанта 111 тыс. 367 сомов.

9.2 Обзор «Мер по реформированию ОВД» и Плана реализации реформы

В «Мерах по реформированию ОВД» синтезированы оба подхода профессиональной подготовки. Сохраняется высшее образование в Академии МВД с одновременным внедрением курсов переподготовки для выпускников гражданских юридических ВУЗов по направлению «юриспруденция». Привлечение специалистов других профилей пока не предусматривается.

Количество курсантов, обучающихся по программе высшего образования в академии, планируется сократить. Правительство представляет данное направление как дополнительные условия для обновления кадров в ОВД.

План включает разработку учебной программы переподготовки лиц, впервые принимаемых на службу в ОВД, а также правил отбора кандидатов на краткосрочное обучение. Срок прохождения курсов будет составлять 6 месяцев.

9.3 Реализация

В соответствии с «Мерами по реформированию ОВД», руководство ведомства в мае 2013 г. заявило о намерении в 2013 – 2014 учебном году сократить набор курсантов по программе высшего образования до 130 и набрать 50 слушателей из числа выпускников гражданских ВУЗов⁴⁵. Представители Академии МВД, впоследствии подтвердили сокращение учебных мест для курсантов с 280 до 130⁴⁶, однако в текущем учебном году набор слушателей осуществлен так и не был⁴⁷. В ноябре 2013 г.

⁴³ Встреча представителя ГС «За реформы и результат» с К.Асановым 6 декабря 2013 г.

⁴⁴ Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.

⁴⁵ А.Исаев. МВД нужны реформы (интервью с К.Асановым)//Дело № - 29 мая 2013 г.

⁴⁶ Из выступления заместителя начальника Академии МВД А.Байбосунова на круглом столе «Актуальные проблемы совершенствования подготовки кадров в Академии МВД КР для ОВД КР» 19 ноября 2013 г.

⁴⁷ Из выступления начальника факультета по подготовке управленческих кадров, переподготовке и повышению квалификации Академии МВД Э.Джумабаева на круглом столе «Актуальные проблемы совершенствования подготовки кадров в Академии МВД КР для ОВД КР» 19 ноября 2013 г.

представители академии пояснили, что на тот период осуществлялась разработка обучающих программ для новой системы, а сам набор будет осуществлен в следующем учебном году⁴⁸.

Однако заместитель начальника Академии МВД по работе с личным составом Михаил Снатков в феврале 2014 г. пояснил, что несмотря на готовность учебного заведения приступить к набору гражданских слушателей, от МВД до сих пор отсутствует запрос на это⁴⁹.

Таким образом, затягивается переход к системе переподготовки выпускников гражданских ВУЗов для нужд ОВД.

(См. также: [выводы](#) и [рекомендации](#)).

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Из выступления М.Снаткова на встрече представителей МВД, гражданского общества и международных организаций 17 февраля 2014 г.

Гражданский союз «За реформы и результат» - общенациональная, неформальная сеть объединений и граждан Кыргызстана, которые выступают и на деле способствуют продвижению прогрессивных реформ в общественной жизни страны. Учрежден 20 февраля 2012 г.

Объединение появилось благодаря инициативе Альянса либеральной молодежи «Свободное поколение», Центра «Интербилим», Комитета родителей студентов, Центральноазиатского института свободного рынка (САФМИ) и др. по написанию «Альтернативной концепции реформы МВД». В последующем инициативная группа разрослась до общенациональной сети, объединяющей 25 организаций из всех регионов Кыргызстана. Приоритетом гражданского союза является продвижение реформы правоохранительных органов через продвижение качественных решений, их лоббирование и мониторинг осуществления.

Гражданский союз «За реформы и результат» и партнеры продолжают общественный мониторинг реформы ОВД. В наблюдении за системными изменениями участвуют активисты и организации гражданского общества из всех регионов Кыргызстана. Экспертную помощь в работе оказывают действующие и бывшие сотрудники милиции.

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

Содержание настоящего обзора является исключительной ответственностью Гражданского союза.

Планируется регулярная публикация обзоров о ходе реформы по обозначенным выше направлениям. Информация о текущей деятельности размещается на сайте www.reforma.kg

Для связи с гражданским союзом используйте эл.адрес: kg@reforma.kg