

ВТОРОЙ НЕЗАВИСИМЫЙ ДОКЛАД

«О ПОЛОЖЕНИИ ДЕЛ В МИНИСТЕРСТВЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ»

Подготовлен Гражданским союзом «За реформы и результат»

для Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции

г. Бишкек

11 июня 2018 г.

Второй независимый доклад «О положении дел в органах внутренних дел Кыргызской Республики» для Комитета Жогорку Кенеша по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции подготовлен **Гражданским союзом «За реформы и результат», ОО «Гражданский союз» при поддержке Фонда «Сорос Кыргызстан» и консультативном содействии общественного фонда «Голос Свободы».**

Ответственность за содержание настоящего доклада несет исключительно ОО «Гражданский союз».

Доклад подготовлен на основании устного запроса председателя Комитета Жогорку Кенеша Никитенко Н.В. и предназначен для членов Комитета, других заинтересованных депутатов Жогорку Кенеша, органов исполнительной власти, гражданского общества и международных организаций.

С первым независимым докладом (2016) для Комитета Жогорку Кенеша по правопорядку и борьбе с преступностью можно ознакомиться по ссылке:

<https://reforma.kg/media/post/postpdf/2018-05-25-0433656647.pdf>

Оглавление

Введение	3
Организация процесса реформ	4
Конкурсный отбор и другие аспекты кадровой политики	6
Система оценки деятельности ОВД и влияние на права человека	8
По профилактике правонарушений и взаимодействию ОВД с субъектами профилактики	11

Введение

Реформа органов внутренних дел является одним из насущных вопросов, на проведении которых настаивает подавляющее большинство жителей – 82,3% граждан, согласно данным одного из социологических опросов (2015)¹. Скандалы вокруг милиции, происходящие с завидной регулярностью, заставляют предположить, что проблемы носят системный характер и не могут разрешиться за счет разовых мер.

Одним из последствий системных недостатков стала потеря контроля над ситуацией с правопорядком, несмотря на высокие формальные показатели раскрываемости преступлений. Согласно независимым социологическим исследованиям, порядка 63% жертв преступлений в милицию не обращаются (2015)².

Отрыв правоохранительного органа от жизни сообществ приводит к опасному явлению самоуправства, при котором понятие законности отсутствует вовсе. В этой связи симптоматичны инциденты в Ноокатском и Узгенском районах, когда молодые люди сел избили мужчин, приехавших из соседних населенных пунктов к местным девушкам на свидание, один из них скончался (2018).

Попытки реформирования милиции за годы независимости инициировались неоднократно. Однако они не приносили значительных результатов и ограничивались структурной оптимизацией, переименованием служб, выведением одних функций из МВД и присоединением других. Также принимались отдельные перспективные решения, как например, изменение системы оценки в 2015 году, которые со временем сходили на нет, не принеся ожидаемой пользы.

Положение дел в ОВД на сегодняшний день и ограниченность предыдущих попыток реформ подталкивает к необходимости принятия решительных мер, которые должны опираться на объективное понимание прошлого опыта и текущей ситуации. В этой связи анализ процессов от независимых сторон, не ограниченных ведомственными интересами, может послужить важным источником информации для принятия решений государством.

Жогорку Кенеш пока не взял на себя роль инициатора реформы и в должной мере не смог выполнить контрольные функции. Однако в связи с требованиями граждан, ситуация может поменяться – интерес парламентариев к милицейской теме растет. Примечательно мнение Торага Жогорку Кенеша Дастанбека Джумабекова, который заявил: *«Возрастающий уровень преступности, криминализация, кадровая чехарда в правоохранительных органах, а также неправомерные действия некоторых сотрудников правоохранительных органов вызывают возмущение общественности»*. Он также признал, что *«реформа в правоохранительных органах не достигла своей цели»* (2018)³.

В этой связи, Гражданский союз «За реформы и результат» выражает готовность оказывать помощь Комитету Жогорку Кенеша по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции. В 2016 году организация уже направляла в Комитет независимый доклад, который охватывал трехлетний период реформ, начиная с 2013 года.

Гражданский союз, продолжая взаимодействие с профильным комитетом, направляет на рассмотрение второй независимый доклад. Он содержит краткие сведения о положении дел по таким вопросам как система оценки деятельности ОВД, кадровая политика, профилактика

¹ <https://24.kg/obschestvo/15768/>

² Международное исследование общественной безопасности в Кыргызской Республике, 2015 год – Гражданский союз – GORBI

³ <http://www.kenesh.kg/ru/news/show/4736/toraga-d-dzhumabekov-vozzrastayushtiy-uroveny-prestupnosti-ne-mozhet-ne-vizivaty-vozmushtenie-obshtestvennosti>

правонарушений и организация реформы. По каждому блоку приведены также рекомендации, которые могут быть использованы в законотворческом процессе и при выработке новых программ реформ.

Организация процесса реформ

1. Классическая схема осуществления реформаторских мер подразделяется на следующие этапы: анализ ситуации, выявление проблем, выбор альтернативных решений, принятие решений, реализация, контроль и оценка. По результатам оценки, в случае выявления недостатков, меры корректируются. Анализ предыдущих попыток реформ показал превалирование участия МВД во всех перечисленных выше этапах, что ограничивало внедрение инновационных подходов и позволяло министерству выбирать, что включать в программы, а что нет.
2. Контроль и оценка осуществленных мер отсутствовали вовсе. В открытом доступе отсутствовала информация об анализе ранее принятых решений и их воздействие на систему, личный состав ОВД и общество. Эта ситуация создала порочный круг, при котором государственный аппарат повторял ошибки снова и снова, не выясняя причины предыдущих провалов. За последние годы не было опубликовано ни одного серьезного исследования, инициированного государством, по анализу реализации реформаторских мер в ОВД.
3. Другой недостаток процесса реформ связан со слабым участием общественности на системной основе. Чаще всего вовлеченность поддерживалась эпизодически, от случая к случаю, и зависела от воли должностных лиц в Правительстве КР и МВД. При этом МВД само определяло сферы, в которые гражданское общество могло быть допущено.
4. Вовлечение экспертного сообщества и гражданского общества в реформу всегда упиралось в высокий уровень секретности сведений о системе ОВД. В частности, речь идет об информации о численности, размере ассигнований и расходах денежных средств (финансировании) МВД, которая имеет гриф «совершенно секретно»⁴, и о положении и схеме управления МВД, которая является информацией для служебного пользования⁵. Закрытый характер сведений о положении дел в министерстве ограничивает возможности проведения независимого анализа ситуации и разработки рекомендаций, направленных на совершенствование системы управления и оптимизации финансовых трат. Кроме того, чрезмерный режим секретности повышает коррупционные риски и риски нецелевого расходования бюджетных средств. Подробная справка по этому вопросу была направлена в секретариат Совета обороны (2016)⁶. Стоит отметить, что за последние годы Правительство КР и МВД занимают охранительную позицию по вопросу сохранения режима секретности, несмотря декларирование в Комплексе мер (2016)⁷ открытости бюджетного процесса и необходимости совершенствования механизмов контроля (п. 5.6).
5. Основным программным документом по реформе было принято считать Меры по реформированию ОВД, принятые на срок 2013 – 2017 гг (2013)⁸. Процесс подготовки этого документа и его реализация в течение первых двух лет отличались относительной открытостью. На этом этапе был учтен ряд предложений, поступивших от гражданского общества.

⁴ ППКР от 7 июля 1995 года №267/9

⁵ ППКР от 14 февраля 2011 года №157

⁶ <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2018-06-12-1317552218.pdf>

⁷ Указ Президента КР от 18 июля 2016 г. №161

⁸ ППКР от 30 апреля 2013 года №220

6. В 2013 году образован Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР⁹, который был призван наладить координацию, контроль и мониторинг за реализацией Мер по реформированию ОВД. Данная площадка позволила поддерживать вовлеченность всех заинтересованных сторон, с ее помощью исполнительная власть получала рекомендации от экспертов и гражданского общества, и информировала их о предпринятых шагах. Однако совет без объяснения причин был ликвидирован премьер-министром Темиром Сариевым в 2016 году. Этот шаг, по оценкам представителей гражданского общества, ограничил общественную дискуссию, сведя на нет эффективность принятых прежде решений. *«МВД вновь осталось единственной стороной, занимающейся собственной реформой»* - говорится в одной из статей, опубликованных в СМИ¹⁰. Стоит отметить, что принятие наиболее прогрессивных решений в системе ОВД пришлось на период функционирования совета, это:

- Ограниченное введение конкурсного отбора в системе ОВД¹¹
- Утверждение Положения об основах комплексной оценки деятельности ОВД¹²
- Утверждение Положения о механизмах взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества¹³

С ликвидацией совета была изжита система обратной связи.

7. На всех предыдущих этапах наблюдалось слабое участие депутатского корпуса. Реализация парламентского контроля за реформой ОВД сотрудниками аппарата Жогорку Кенеша объяснялась отсутствием правовых оснований из-за того, что решения принимались не Жогорку Кенешем, а Правительством КР. Однако данное утверждение спорно, поскольку при формировании состава кабинета министров Жогорку Кенеш утверждает программу Правительства КР, которая, как правило, содержит намерения реформ сектора общественной безопасности. Не исключение и Программа Правительства КР на период 2018 – 2022 гг. «Единство. Доверие. Созидание» (2018)¹⁴, согласно которой предстоит сформировать новый образ правоохранительных органов и реализовать проект «Безопасный город».

8. Среди других программных документов, принятых за последние годы, необходимо выделить Комплекс мер по реформе системы правоохранительных органов (2016)¹⁵. Его особенность заключалась в том, что документ готовился в секретариате Совета обороны, соответственно он встретил непонимание в МВД и других правоохранительных органах. В целом, Комплекс мер был прогрессивным, однако гибель вице-премьер министра Темира Джумакадырова, который курировал реформу, отсутствие жесткой исполнительной дисциплины, а также политические изменения дали «поле для маневра» исполнителям в лице госорганов. По этой причине были доведены до логического конца только структурные изменения, которые были выгодны тому или иному правоохранительному органу (например, передача функций контроля за незаконным оборотом наркотиков в МВД и передача функций уголовной статистики в Генеральную прокуратуру), а те, которые не были приняты ими, до сих пор не реализованы. Наибольший интерес с точки зрения системных реформ представляет ожидаемое принятие Закона КР «О прохождении службы в правоохранительных органах», проект которого более года находится в Правительстве КР.

⁹ Распоряжение Правительства КР от 6 сентября 2013 года № 359-р

¹⁰

https://24.kg/obschestvo/30226_obschestvennost_mogut_lishit_prava_prinimat_uchastie_v_reforme_militsii/?ful

↓

¹¹ ППКР от 24 ноября 2014 г. №673

¹² ППКР от 24 февраля 2015 г. №81

¹³ ППКР от 30 июля 2015 г. №547

¹⁴ Постановление Жогорку Кенеша от 20 апреля 2018 г. №2377-VI

¹⁵ Указ Президента КР от 18 июля 2016 г. №161

К пробелам реализации Комплекса мер следует отнести слабую информированность личного состава ОВД о планах, что в частности привело к одновременному выходу на пенсию сотрудников, чей возраст приближался к пенсионному. Это было связано со слухами о намерении сократить выходные пособия при увольнении и пенсионные надбавки, повысить возраст выхода на пенсию.

9. Стоит отметить, что на сегодняшний день отсутствует единое государственное видение и план действий по реформам в органах внутренних дел. Также неясна судьба Комплекса мер, будет ли он реализовываться, столкнется с ревизией, или полностью перестанет осуществляться. Отсутствие полноценной программы реформ приводит к хаотическим, не согласованным мерам.
10. Отдельно следует рассмотреть отражение нового образа милиции в законодательстве. Закон КР «Об органах внутренних дел» в значительной степени не менялся с 1994 года, когда он был принят. В частности, в нем слабо раскрыто понятие взаимодействия с другими сторонами, закреплён закрытый характер ведомства. МВД вынесло на общественное обсуждение проект Закона КР «О внесении изменений в Закон КР «Об органах внутренних дел» (2018)¹⁶. Предложения направлены на приведение в соответствие с судебной реформой и не затрагивают изменение системы ОВД.

11. Рекомендации по организации процесса реформ

- Жогорку Кенешу во исполнение Программы Правительства КР, раздела 8.6, инициировать подготовку новой программы реформы ОВД. Независимо от того, каким органом она будет принята, профильному комитету предлагается рассмотреть свою роль в осуществлении контроля, мониторинга и оценки.
- Правительству КР обеспечить практику отчетности за реализацией реформаторских мер через публикацию результатов не реже одного раза в полгода.
- Правительству КР предлагается возобновить деятельность Совета по реформированию и развитию системы правопорядка (либо площадки с иным названием), обеспечив участие депутатского корпуса и гражданского общества в его работе.
- В рамках отчета Правительства КР определить обязанность МВД отчитываться за реализацию программы реформ. Ввести в практику оценку достижения результатов на базе Комитета ЖК по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции. Ввести практику персональной ответственности должностных лиц за нереализацию программ реформ.
- Профильному комитету Жогорку Кенеша разработать методологию парламентского контроля за реализацией законов и решений Жогорку Кенеша в сфере реформирования ОВД и/или сектора общественной безопасности с практикой дачи оценки исполнительной власти.
- Профильному Комитету предлагается инициировать широкое обсуждение будущего закона КР «Об органах внутренних дел».
- В целях достижения открытости и как шаг в антикоррупционной политике, профильному комитету предлагается инициировать пересмотр сведений об МВД, составляющих государственную тайну (финансирование, штатная численность) и являющихся информацией для служебного пользования (структура)

Конкурсный отбор и другие аспекты кадровой политики

12. Кадровая политика в МВД носит закрытый характер, за исключением отдельных позиций, решения по назначению, перемещению, снятию с должности основаны на единоначалии и находятся в ведении руководителей различных звеньев. Следовательно, порождает такие

¹⁶ <http://www.gov.kg/?p=117659&lang=ru>

негативные явления как кумовство, коррупция, продвижение и наказание на основе личных отношений подчиненного и руководителя. Последствием закрытости стал высокий уровень деморализации личного состава, а также низкий уровень профессионализма, что было признано Правительством КР (в 2013 году)¹⁷. 70,8% опрошенных в 2015 году сотрудников ОВД, отметили, что *находятся в зависимости от руководителя из-за сложившейся кадровой политики в ведомстве*¹⁸.

13. Согласно Мерам по реформированию ОВД, изменить ситуацию был призван конкурсный порядок отбора сотрудников. В рамках этого направления в 2014 году Правительством КР принято постановление, обязывающее ввести конкурсный отбор сотрудников Академии МВД, подразделений и служб в сфере обеспечения дорожной безопасности. Там же было указано, что до 1 июня 2015 года МВД должно провести работу по расширению перечня должностей ОВД, отбор на замещение которых осуществляется на конкурсной основе, и внести на рассмотрение Правительства КР. Однако с тех пор расширение перечня должностей для конкурса произведено не было.
14. Вторым шагом на пути упорядочения кадровой политики стало принятие в 2015 году новой системы оценки деятельности ОВД. Один из компонентов - индивидуальная оценка персонала. Была принята методика. Однако эффект от ее использования неизвестен, поскольку независимых исследований в этой области не проводилось. Также не установлена привязка результатов оценки к передвижению сотрудника по карьерной лестнице.
15. Опросы руководящих работников ОВД также показывают, что наблюдается нехватка сотрудников в патрульно-постовой службе, среди участковых уполномоченных милиции и инспекторов по делам несовершеннолетних. Отмечается частая ротация и текучесть кадров, связанная с непрестижностью и низким уровнем заработной платы у этой категории работников. Опрошенных жителей во всех районах, в которых работает Гражданский союз, беспокоит слабая связь с «участковыми» из-за того, что они находятся на одном административном участке в среднем несколько месяцев. Согласно официальным данным, в разрезе Бишкека, 43% участковых уполномоченных милиции работают на одном и том же участке менее года¹⁹. Это положение дел противоречит внутренним приказам МВД, согласно которым установлен трехлетний минимум пребывания в должности на одном административном участке.
16. Надежды на серьезные сдвиги в кадровой политике связаны с началом разработки проекта Закона КР «О прохождении службы в правоохранительных органах». Его цель обозначена в унификации норм кадровой политики в МВД, ГСИН, ГСБЭП, отдельных подразделениях Таможенной службы, а также введение единых подходов оплаты труда. Стоит отметить, что процесс доработки законопроекта затянулся в связи с необходимостью получения согласия Министерства финансов КР по финансовому покрытию закона, а также по причине политических изменений в стране. По словам должностных лиц МВД, вскоре законопроект будет внесен Правительством КР на рассмотрение в Жогорку Кенеш. Представители гражданского общества ранее внесли пакет предложений к данному законопроекту (2017)²⁰.
17. **Рекомендации по конкурсному отбору и другим аспектам кадровой политики:**
 - Профильному комитету Жогорку Кенеша предлагается обеспечить широкое участие представителей гражданского общества в обсуждении законопроекта «О

¹⁷ ППКР от 30 апреля 2013 г. №81

¹⁸ Гражданский союз «За реформы и результат». «Мониторинг реформы ОВД в Кыргызской Республике», Обзор №7, ноябрь 2015 г. стр. 8. URL: <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2018-05-25-0439664406.pdf>

¹⁹ Ответ МВД от 24.05.2017 г.

²⁰ <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2018-06-10-1541617420.pdf>

прохождении службы в правоохранительных органах» для отражения в нем прогрессивных инициатив.

- Обеспечить включение в законопроект «О прохождении службы в правоохранительных органах» следующих норм: проведение конкурсного отбора с разделением на внутренний и открытый конкурс; проведение оценки персонала и привязка кадровых решений к результатам; обеспечение самостоятельности службы внутренних расследований. Необходимо проследить включение норм, согласно которым сотрудник, уволенный из рядов ОВД по причине совершения преступлений, лишается права вернуться на службу, лишается всех социальных гарантий для сотрудников и пенсионеров ОВД.
- Ввиду нехватки сотрудников таких категорий как ППС, участковые уполномоченные милиции, а также для обеспечения планомерного роста сотрудника, предлагается закрепить нормы, согласно которым любой вновь назначенный сотрудник (за исключением имеющего предыдущий опыт прохождения службы в правоохранительном органе) обязан начать карьеру с нижестоящей должности (в ППС, УУМ и др.) не менее 2-х лет, а дальнейшее передвижение - только по результатам персональной оценки.
- Аппарату Правительства КР провести анализ ограниченной реализации конкурсного отбора (2014 – 2018 гг.) в отношении персонала Академии МВД и ДПС/ГУПМ/ГУОБДД, и на основе этого внести предложения по пересмотру положения о проведении конкурсного отбора; **расширить перечень должностей, которые назначаются через конкурс.**
- Правительству КР инициировать разаттестацию сотрудников, занимающих должности, не связанные с осуществлением милицейских функций (технический персонал, персонал медицинских учреждений, секретариат и т.д).
- Утвердить нормы, согласно которым повышение в должности осуществляется только при условии положительной оценки сотрудника.
- Жогорку Кенешу настоятельно рекомендуется обеспечить независимость кадровой политики в ОВД от политических изменений через изменение законодательства (Закон КР «Об органах внутренних дел»; разрабатываемый Закон КР «О прохождении службы в правоохранительных органах»). Предлагается ввести нормы конкурсного отбора для всех категорий сотрудников ОВД (кроме политических назначенцев) и установить конкретный срок пребывания в должности начальников служб МВД. В качестве стратегической меры необходимо разделить управление правоохранительным органом на две должности - министра внутренних дел (политическая фигура) и начальника республиканской полиции (профессиональная фигура), назначаемого через конкурс на фиксированный срок.
- Жогорку Кенешу и Правительству КР рассмотреть возможность снятия законодательных ограничений на софинансирование фонда оплаты труда для сотрудников наружных служб ОВД (ППС, ИДН, УУМ) с возможным введением для этих категорий работников системы доплат из местных бюджетов (в тех муниципалитетах, которые могут позволить себе такого рода доплаты).

Система оценки деятельности ОВД и влияние на права человека

18. Одной из фундаментальных проблем, присущих ОВД, является устаревшая система оценки, основанная в первую очередь на раскрываемости. Подразделения вынуждены показывать определенное число раскрытых правонарушений, а снижение уровня раскрываемости оценивается руководством негативно. В этой связи не учитывается возможное изменение

криминогенной ситуации, иных обстоятельств, связанных с профилактической работой, демографические изменения на территории и другие факторы. Такого рода требования приводят к целому ряду негативных последствий, в том числе к нарушениям прав человека во время дознания и следствия, искажению статистики и нежеланию регистрировать заявления о преступлениях, которые сложно раскрыть. Среди последствий привязки системы оценки к уголовной статистике – искажение данных о криминогенной ситуации и числа поступивших к рассмотрению заявлений граждан.

19. Доминирование критериев раскрываемости преступлений может считаться одним из основных факторов распространения пыток. Более чем в 96 % случаев пытки применяются сотрудниками органов внутренних дел, согласно данным Генеральной прокуратуры²¹. Согласно данным НЦПП, в 2016 году поступило 209 заявлений о применении пыток и жестокого обращения, возбуждено 9 уголовных дел по статье «пытка»²². Статистика Судебного департамента при Верховном суде КР утверждает, что в 2016 году по ст. 305 (превышение должностных полномочий) осуждено 18 сотрудников ОВД, а по ст. 305-1 (пытка) – 3. По результатам опроса лиц, содержащихся в ИВС ОВД, в рамках исследования «Индекс применения пыток» (2018), о применении пыток, жестокого обращения и/или психологического насилия заявили 34% респондентов. Правозащитники пришли к выводу, что насилие или психологическое давление применяются в отделениях милиции или ИВС чаще, чем при задержании²³. НЦПП, опираясь на результаты опроса задержанных, утверждает, что 84,8% случаев пыток применялись для получения признательных показаний (2014)²⁴.
20. Общественный фонд «Голос свободы» обращает внимание на положение дел с одной из уязвимых групп населения, которая часто сталкивается с ущемлением прав со стороны сотрудников ОВД. Это потребители наркотиков, принимающие участие в программах снижения вреда от ВИЧ/СПИД, которые включают обмен шприцев, программу опиоидной заместительной терапии, создание социальных учреждений и т.д. Из-за частых жалоб лиц, находящихся на заместительной терапии на неправомерные действия сотрудников органов внутренних дел, ОФ «Голос свободы» в 2015 году провел мониторинг 40 пунктов выдачи метадона, созданных на базе лечебных учреждений Министерства здравоохранения КР. Опрошены 117 пациентов заместительной терапии. Юристы организации получили информацию о следующих правонарушениях со стороны сотрудников ОВД: групповое изнасилование - 1 случай, изнасилование или иные действия сексуального характера - 2 случая, отобрали паспорт – 24 случая, грабеж (забрали ценные вещи) - 48 случаев, избиения/пытки – 66 случаев, подкинули наркотики – 75 случаев, вымогательство денег – 91 случаев, унижение словами – 100 случаев, угрозы, шантаж, психологическое давление – 103 случая, произвольное задержание без объяснения причин и оснований – 111 случаев. По мнению юристов фонда, распространенная практика безосновательных задержаний оперативными сотрудниками направлена на выполнение плана раскрываемости преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков. Специалисты Министерства здравоохранения КР обеспокоены таким положением дела, так как из-за неправомерных действий со стороны сотрудников ОВД, пациенты перестают посещать программы, тем самым профилактика распространения ВИЧ инфекции становится не эффективной²⁵.

²¹ <http://kabar.kg/news/96-pytok-primeniaiutsia-sotrudnikami-organov-vnutrennikh-del-genprokuratura/>

²² НЦПП от 14.02.2017 г.

²³ На основе интервью председателя координационного совета Коалиции против пыток Сардара Багышбекова:

https://kaktus.media/doc/372194_koalicia_protiv_pytok_rasskazala_gde_chashe_vsego_pytaut.html;
<https://rus.azattyk.org/a/27745157.html>

²⁴ Ежегодный доклад НЦПП за 2014 год, С. 21

²⁵ Данные ОФ «Голос свободы»

21. Таким образом, явление пыток напрямую вытекает из сохраняющихся недостатков системы оценки деятельности ОВД, подталкивающих оперативных работников к применению насилия для достижения высоких показателей раскрываемости. Однако у этого явления есть также другие причины, лежащие в плоскости слабости механизмов контроля и компетенции личного состава, вовлеченного в раскрытие преступлений.
22. В 2015 году Правительство КР и МВД предприняли решительные попытки по пересмотру системы оценки деятельности ОВД. Принято Положение об основах комплексной оценки деятельности ОВД (ППКР от 24 февраля 2015 г. №81), которым оценка была разделена на внутриведомственную и внешнюю. К внешним субъектам были отнесены общество, общественные объединения и органы МСУ. Внутриведомственная оценка в свою очередь была разделена на оценку подразделений и сотрудников (индивидуальная оценка). Предполагалось, что кадровые решения будут связаны с результатами индивидуальной оценки. Стоит отметить, что разработка новых подходов в измерении эффективности милиции осуществлялась при участии Гражданского союза «За реформы и результат»²⁶.
23. По прошествии трех лет после внедрения новой системы оценки, можно утверждать, что она в полной мере не реализуется. Так, все опрошенные УУМ утверждают, что с них спрашивают определенное число раскрытия преступлений и составленных протоколов об административных нарушениях. Так и не были разработаны и внедрены механизмы учета общественного мнения в работе ОВД. Практически, социологические опросы, проведенные в рамках внешней оценки, остались на бумаге, хотя должны были использоваться при принятии решений. По оценкам самих же сотрудников ОВД, палочная система оценки сохраняется.
24. О сохранении директив по высокому уровню раскрываемости преступлений можно судить по информационному сообщению МВД (28 апреля 2018 года), согласно которому во время совещания с участием министра Джунушалиева К.А. был затронут вопрос высокого уровня раскрываемости преступлений за первый квартал 2018 года (72%)²⁷. Кроме того, в своем выступлении начальник Службы криминальной милиции сопоставил эффективность милиции с уровнем раскрытия преступлений (2018)²⁸.
25. Новый этап усилий по пересмотру системы оценки связан с Комплексом мер по реформе правоохранительных органов (2016)²⁹. В нем вновь поднята потребность изменения подходов в индивидуальной оценке (4) и оценке органов в целом (5.5). Практическое воплощение замысла решения Совета обороны было связано с поручением секретаря Совета обороны КР Темира Джумакадырова Национальному институту стратегических исследований разработать предложения по критериям с привлечением экспертного сообщества. Так, эта работа осуществлялась совместно с Гражданским союзом «За реформы и результат». Предложения включали критерии, измеряемые иными сторонами (помимо МВД) – от государственных структур и органов МСУ до организаций гражданского общества. Проект³⁰, направленный в 2017 году в секретариат Совет безопасности, дальнейшего движения не получил.
- 26. Рекомендации по системе оценки деятельности ОВД:**
- Профильному комитету Жогорку Кенеша рассмотреть возможность отражения базовых норм оценки в законодательстве, в том числе понятия внешней и

²⁶ <http://www.gov.kg/?p=50800&lang=ru>

²⁷ https://www.vb.kg/doc/370562_kashkar_djynyshaliev_nachal_zachistki_v_mvd.html

²⁸

https://kaktus.media/doc/375567_nyrbek_abдиеv_raskrytie_prestupleniy_snizilos_iz_za_molodyh_kadrov_v_mili_cii.html

²⁹ Указ Президента КР от 18 июля 2016 года УП № 161; Решение Совета обороны КР от 4 июля 2016 года № 3

³⁰ Предложения Гражданского союза «За реформы и результат» по системе оценки МВД:

<https://reforma.kg/media/post/postpdf/2018-06-10-1710490019.pdf>

внутренней оценки, и привязки кадровых и управленческих решений к результатам оценки.

- Правительству КР инициировать проведение независимого анализа реализации ППКР от 24 февраля 2015 г. №81 на предмет эффективности и выявления пробелов в применении. Также предлагается изучить проект новых критериев оценки МВД, разработанный Национальным стратегическим институтом. По результатам анализа внести изменения в систему оценки.
- Правительству КР нарастить методологию внешней оценки, включая анализ реализации совместных планов по общественной безопасности и профилактике правонарушений, анализ мнений представительных органов МСУ, различных субъектов профилактики. Включить в методологию учет качества профилактической работы и способности ОВД взаимодействовать с сообществами через опросы групп интересов на местах и иные индикаторы, позволяющие отслеживать изменение криминогенной ситуации.
- Правительству КР опубликовать результаты комплексной оценки деятельности ОВД на основе отчетов, направленных МВД согласно п. 4 ППКР от 24 февраля 2015 г. №81.
- Ввести понятие индекса внешней оценки деятельности всего МВД за счет суммы показателей по всем индикаторам всех подразделений.
- Интегрировать в систему оценки деятельности ОВД критерии соблюдения прав человека, получаемые от независимых источников (Омбудсмена КР, НЦПП, специализирующихся организаций гражданского общества).
- Депутатам Жогорку Кенеша предлагается отдавать приоритет обновленным критериям оценки деятельности ОВД в ходе рассмотрения отчета Правительства КР, не затрагивая вопросы раскрываемости.
- Обеспечить дополнительное внимание судебных органов и органов прокуратуры за уголовными делами, в которых содержатся признательные показания обвиняемых.

По профилактике правонарушений и взаимодействию ОВД с субъектами профилактики

27. Усиление профилактической составляющей в правоохранительной деятельности является современным трендом в мире. Эта цель также отражена в Комплексе мер по реформе правоохранительных органов (2016)³¹. Текущее состояние милиции позволяет судить о том, что ее практическая деятельность сфокусирована на борьбе с произошедшими преступлениями, а не на их предотвращении. Связано это с целым рядом причин, начиная от системы оценки, ориентирующей ОВД на раскрытие преступлений, а также с пробелами в профессиональном обучении и военизированным характером милиции.
28. Практика показывает, что вопросы поддержания правопорядка и профилактики правонарушений чаще всего входят в сферу ответственности преимущественно милиции, в то время как другие официальные стороны не понимают свою роль в этих процессах. Последнее в полной мере касается органов МСУ, которые согласно Закону КР «О профилактике правонарушений», входят в число основных субъектов профилактики. Отсутствуют официально утвержденные механизмы их участия. Несмотря на право финансировать совместные планы по обеспечению общественной безопасности и

³¹ Указ Президента КР от 18 июля 2016 г. №161

профилактике правонарушений³², формат местного бюджета не предполагает такой статьи. Это позволяет аудиторам Счетной палаты трактовать включение профилактических мер в местный бюджет как нецелевое расходование средств. Общественно-профилактические центры (ОПЦ), коих по стране насчитывается более 550, пока слабы методически и финансово, а в ряде местностей вовсе не функционируют. Стоит отметить, что наиболее работоспособной структурой ОПЦ являются суды аксакалов.

29. Пробелы в профилактике правонарушений наблюдаются и на национальном уровне. Это связано со слабой координацией усилий между основными сторонами, отсутствием единой программы по профилактике правонарушений, которая бы охватывала все направления. При выработке национальных планов не учитывается ситуация и запросы жителей с мест. В результате последнего профилактические меры, принимаемые госорганами - это видение в первую очередь госаппарата и в меньшей степени национальных НПО и международных организаций, но никак не жителей регионов.
30. Из положительных изменений стоит отметить принятие Положения о механизмах взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества (2015)³³ и Положения об основах комплексной оценки деятельности ОВД (2015)³⁴ (с включением внешней оценки), но оба документа реализуются не в полной мере, а также содержат много декларативных норм с дефицитом конкретных механизмов. На местах реализуются пилотные проекты, направленные на развитие взаимодействия милиции с гражданским обществом и МСУ. Среди организаций, которые реализуют пилотные проекты можно назвать Управление ООН по наркотикам и преступности, Saferworld, Фонд «За международную толерантность», Гражданский союз. Государственные структуры, гражданское общество и международные организации обсудили ситуацию с системой профилактики на Второй национальной конференции «Собезопасность и политика предупреждения преступности в Кыргызской Республике» (2018). По ее результатам в адрес Правительства КР направлены рекомендации, среди которых создание рабочей группы по анализу законодательства в сфере социального партнерства по общественной безопасности и профилактики правонарушений³⁵. Премьер-министр КР Мухаммедкалый Абылгазиев поручил создать такую рабочую группу (2018).

31. Рекомендации по разделу профилактики правонарушений:

- Профильному комитету или Правительству КР инициировать принятие национальной программы по профилактике правонарушений на трехлетнюю перспективу. Для учета потребностей жителей ее принятие должно основываться на ситуации на местах, которая может быть изучена в рамках комплексного исследования.
- Профильному комитету осуществить анализ исполнения законодательства в сфере профилактики правонарушений в рамках парламентского контроля.
- Правительству КР образовать национальный совет по профилактике правонарушений с включением основных акторов. Профильному комитету рассмотреть возможность своего участия в деятельности совета на уровне депутатов.
- Рассмотреть возможность образования на базе одного из органов исполнительной власти структуры по методическому обеспечению и координации вопросов профилактики правонарушений. Данная структура может быть создана в МВД при условии доступа гражданских лиц к службе.

³² ППКР от 30 июля 2015 года № 547

³³ ППКР от 30 июля 2015 года № 547

³⁴ ППКР от 24 февраля 2015 года №81

³⁵ <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2018-06-09-1529679743.pdf>

- Правительству КР совершенствовать систему оценки деятельности ОВД с включением критериев, позволяющих определить эффективность профилактической работы на всех уровнях (местном, областном, национальном).
- Профильному комитету предлагается обязать МВД отражать вопросы профилактики в ежегодном отчете перед комитетом (в рамках отчета Правительства КР перед Жогорку Кенешем).
- Жогорку Кенешу и Правительству КР закрепить на нормативном правовом уровне право органов МСУ финансировать меры профилактики правонарушений.
- Правительству КР инициировать проведение независимого анализа подзаконных актов, регулирующих сферу профилактики правонарушений для выявления пробелов и потребностей совершенствования. По результатам внести изменения, в том числе, отразив передовые подходы, апробированные в рамках пилотных проектов.
- Правительству довести до конца поручение Премьер-министра КР по образованию рабочей группы по анализу нормативных правовых актов в сфере профилактики правонарушений. Также Жогорку Кенешу предлагается обеспечить свое участие в ее работе.