

СОВМЕСТНЫЕ ПЛАНЫ

КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА
В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
И ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
НА МЕСТНОМ УРОВНЕ



СЕРИЯ «АНАЛИТИКА СОБЕЗОПАСНОСТИ»
ВЫПУСК №6

реформы
И РЕЗУЛЬТАТ

Настоящий аналитический документ является шестым в серии «Аналитика Собезопасности», издаваемой в рамках деятельности Гражданского союза «За реформы и результат» совместно с Saferworld.

Данный отчет представляет собой анализ опыта в поддержании социального партнерства через совместное планирование, накопленного Гражданским союзом и партнерскими организациями. Информация, представленная в отчете основывается на данных фокус-групп, интервью и анализе ранее проведенных исследований. Документ предназначен для всех сторон, заинтересованных в продвижении и развитии подходов совместного планирования в Кыргызстане.

Авторы выражают признательность партнерам из Гражданского союза «За реформы и результат», содействовавшим проведению полевого исследования, а также всем респондентам, которые приняли участие в данном исследовании.

С другими аналитическими документам Гражданского союза вы можете ознакомиться на странице <http://www.reforma.kg/article/vsya-analitika>



Данная публикация подготовлена при технической поддержке Института Мира Соединенных Штатов Америки. “Мнения, результаты, выводы или рекомендации, выраженные в данной публикации отражают точку зрения авторов и не обязательно совпадают с позицией Института мира Соединенных Штатов Америки.”



Данный отчет разработан в рамках совместного проекта “Устойчивый вклад гражданского общества в обеспечение безопасности сообществ Кыргызстана”. Все выводы и результаты данной публикации отражают видения авторов, и необязательно выражают точку зрения Сейферуорлд.

СОВМЕСТНЫЕ ПЛАНЫ

КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА
В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
И ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

СЕРИЯ «АНАЛИТИКА СОБЕЗОПАСНОСТИ»
ВЫПУСК №6

КОМАНДА АВТОРОВ И ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА:

Анна Зубенко, Тимур Шайхутдинов, Самара Папиева
Урмат Казакбаев, Санжар Алимжанов,
Галина Давлетбаева



Гражданский союз «За реформы и результат»
БИШКЕК, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Методология исследования	5
Типичная ситуация с социальным партнерством по вопросам правопорядка на местах	8
Совместные планы на практике	9
§ 1. Общая информация и основные этапы	10
§ 2. Социальное партнерство через совместные планы обеспечения общественной безопасности. Оценка вклада, оказанного эффекта и изменений	12
§ 3. Трудности в реализации совместных планов	15
§ 4. Факторы успеха	17
Заключение	20
Рекомендации	21
Приложение	22

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ДНД	– добровольная народная дружина
ИДН	– инспектор по делам несовершеннолетних
МСУ (ОМСУ)	– местное самоуправление, органы местного самоуправления
НПО	– неправительственные организации
ОВД	– органы внутренних дел
ОПЦ	– общественно-профилактический центр
САРО	– модель решения проблем, предложенная Джоном Эком и Вильямом Спелманом – сканирование, анализ, реакция, оценка
ТС	– территориальный совет
УНП ООН	– Управление Организации Объединенных наций по наркотикам и преступности
УУМ	– участковый уполномоченный милиции

Собезопасность – неологизм, образуемый от полной фразы «совместное обеспечение общественной безопасности», предложен Гражданским союзом «За реформы и результат» для обозначения философии, комплекса норм и практик, направленных на установление и поддержание взаимодействия правоохранительных органов и населения для лучшего обеспечения безопасности с акцентом на интересы людей. В иностранной литературе распространение получил близкий по значению англоязычный термин «community policing».

Совместный план по обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений – план, разработанный населением, милицией и МСУ совместно, на основе изучения приоритетных проблем безопасности. Документ утверждается главой органа местного самоуправления, местного кенеша и начальником территориального подразделения ОВД.

ВВЕДЕНИЕ

Законодательство Кыргызской Республики в сфере безопасности предусматривает участие различных сторон как в профилактике правонарушений, так и непосредственно в обеспечении правопорядка. Однако на практике за вопросы безопасности отвечает милиция, а вовлечение других сторон в эти процессы ограничено. Имея предпосылки легальной основы для участия в обеспечении безопасности, гражданское общество и органы местного самоуправления редко осознают свою роль, перекадывая ответственность на органы внутренних дел¹.

Такой подход негативно сказывается на расстановке приоритетов в решении местных проблем безопасности. Упор в своей работе органы внутренних дел делают на раскрываемость преступлений, в то время как проблемы, которые местные жители считают наиболее важными для решения, остаются без внимания. Это, в свою очередь, приводит к усилению разрыва между милицией и населением, росту недоверия к правоохранительным органам и усугублению существующих проблем.

Гражданский союз «За реформы и результат» в течение последних лет работает над изменением текущей ситуации, осознавая, что решить проблемы безопасности невозможно только силами милиции. Необходимо вовлечение в обсуждение и решение конкретных проблем общественной безопасности гражданского общества, органов местного самоуправления и других заинтересованных лиц. В Кыргызстане данный подход получил название «Собезопасность» - совместное обеспечение безопасности, и предусматривает равное участие разных сторон в обсуждении и решении местных проблем безопасности. Стратегия Собезопасности была запущена Гражданским союзом в 2013 году для продвижения действенных механизмов взаимодействия между милицией и населением².

Трансформация правоохранительной деятельности к усилению компонентов профилактики правонарушений и социального партнерства произошла во многих зарубежных странах. Одним из теоретических обоснований стала стратегия правоохранительной деятельности, ориентированная на потребности сообществ (Problem-oriented policing – POP). Стратегия представлена профессором Германом Голдстейном в 1979 году и включает в себя исследование и анализ существующих проблем безопасности, а также предусматривает вовлечение различных сторон в решение проблем сообществ³. В 1987 году стратегия Голдстейна была расширена Джоном Эком и Вильямом Спелманом в модель «CAPO», которая направлена на решение проблем с использованием цикла – (1) сканирование проблемы, (2) анализ, (3) реакция, (4) оценка предпринятых для ее решения мер.

В Кыргызстане попытки реализовать прогрессивные подходы также ведутся. В этом направлении работают такие организации, как Гражданский союз «За реформы и результат», Saferworld, Управление ООН по наркотикам и преступности, ОБСЕ, Фонд «За международную толерантность» и другие.

Внимания заслуживает проект «Инициатива общественной безопасности», реализованный в период с 2010 по 2015 года Центром ОБСЕ в Бишкеке. Он был направлен на укрепление взаимодействия органов внутренних дел с населением и установление принципов социального партнерства.

¹ Роль МСУ в поддержании общественной безопасности Кыргызстана / Казакбаев У., Шайхутдинов Т., Алимжанов С., и др., 4-е изд., Гражданский союз «За реформы и результат», Бишкек: 2015.

² Гражданский союз «За реформы и результат» начинает внедрение в Кыргызстане механизмов взаимодействия между милицией и населением // for.kg
URL: <http://www.for.kg/news-232930-ru.html> (дата публикации: 18 июля 2013 г.)

³ https://en.wikipedia.org/wiki/Problem-oriented_policing#cite_note-what-2

Saferworld с 2011 года, совместно с партнерами на местах, работает над предотвращением конфликтов и решением проблем безопасности с точки зрения местных сообществ. Для этих целей в сообществах южных областей были созданы и функционируют рабочие группы по безопасности сообществ (РГБС), которые разрабатывали планы действий для урегулирования конфликтов и решения вопросов безопасности.

Еще одним апробированным методом сотрудничества разных сторон в вопросах правопорядка являются совместные планы по обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений. Этот подход был реализован в 12 муниципалитетах страны в рамках совместной деятельности УНП ООН и Гражданского союза «За реформы и результат», где совместные планы были разработаны, утверждены и частично профинансированы из средств местного бюджета⁴. Данный подход будет распространен на Свердловский район г. Бишкеке в 2017 году⁵.

В 2015 году Гражданский союз совместно с Saferworld продолжили работу в 7 муниципалитетах, ранее использовавших подход совместного планирования. В данных местностях велась работа по укреплению потенциала гражданского общества и МСУ для участия в решении проблем безопасности.

Совместные планы стали одним из эффективных инструментов участия гражданского общества в поддержании общественной безопасности и профилактике правонарушений. Дальнейшее совершенствование и распространение этой практики напрямую зависит от успешности реализации планов и устойчивости полученных результатов. Для тех территорий, в которых этот подход уже апробирован, успешная реализация станет залогом продолжения работы, а для населенных пунктов, еще не использовавших совместные планы для решения проблем безопасности – причиной перенять опыт. В связи с этим важно проанализировать, какие факторы способствуют успешной реализации совместных планов и какие трудности возникают на каждом из этапов его разработки и реализации.

Если на местном уровне найдены варианты обеспечения социальной мобилизации и партнерства вокруг вопросов безопасности, то на региональном и национальном – сотрудничество не имеет институциональной основы и осуществляется эпизодически, от случая к случаю. Для восполнения этих пробелов Гражданский союз намерен в 2017 году разработать и представить перспективную модель совместного планирования на трех уровнях – местном, районном и национальном.

Гражданский союз «За реформы и результат» при поддержке Saferworld в августе-ноябре 2016 года провел исследование форм социального партнерства по вопросам правопорядка и профилактики правонарушений с использованием подхода совместного планирования. Исследование проводилось в пилотных территориях, охваченных совместной деятельностью Гражданского союза и Saferworld, а также в других муниципалитетах, имеющих опыт работы с совместными планами.

Настоящий отчет представляет собой анализ опыта Гражданского союза «За реформы и результат» в развитии подхода совместного планирования и роли гражданского общества в данном процессе. Документ предназначен для всех сторон, заинтересованных в продвижении и развитии подходов совместного планирования в Кыргызстане.

.....
⁴ Безопасность сообществ. Итоги программы по развитию социального партнерства в поддержании правопорядка и профилактике правонарушений. - Бишкек: Гражданский союз «За реформы и результат», Управление ООН по наркотикам и преступности, 2016. - С. 11. (URL: <http://www.reforma.kg/sites/default/files/analytics/crime-prevention-report-web.pdf>)

⁵ <http://knews.kg/2017/03/v-bishkeke-razrabotayut-plan-obespecheniya-obshhestvennoj-bezopasnosti-i-profilaktiki-pravonarushenij/>

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

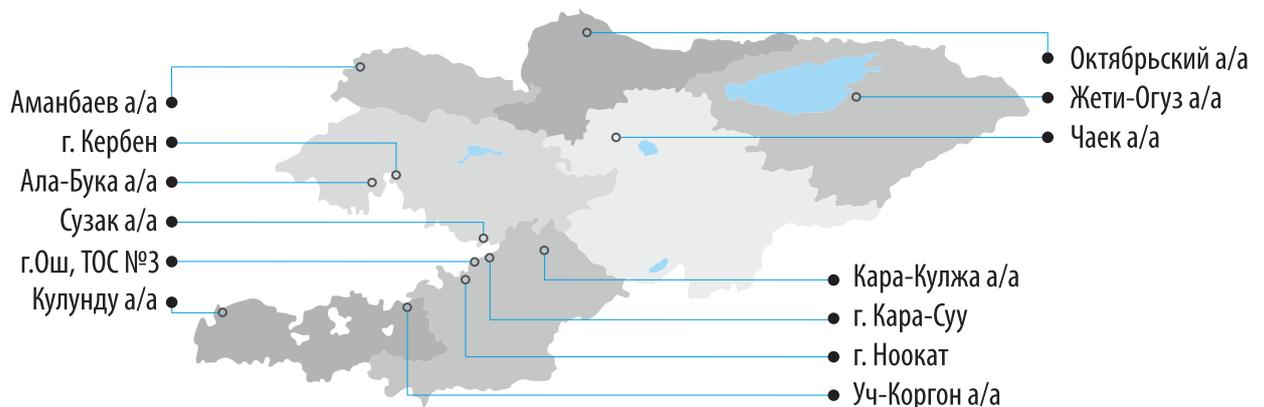
Целью данного исследования стало **изучение практики социального партнерства в вопросах общественной безопасности и профилактики правонарушений через совместные планы для определения факторов успешности, препятствий и возможностей для дальнейшего распространения.**

В ходе исследования изучался преимущественно опыт, наработанный Гражданским союзом «За реформы и результат» и партнерскими организациями в 13 муниципалитетах, уже использующих подход совместного планирования для решения проблем общественной безопасности. Во всех муниципалитетах, охваченных исследованием, в течении последних двух лет велась работа по укреплению социального партнерства, усилению роли гражданского общества и МСУ в вопросах поддержания общественной безопасности и правопорядка.

Исследование включало в себя кабинетную и полевую фазу. В рамках кабинетного исследования были изучены имеющиеся в открытом доступе публикации и аналитические документы. Для описания распространенной ситуации с вовлечением органов МСУ и ответственности в вопросы правопорядка использованы результаты исследования «Роль МСУ в поддержании общественной безопасности» (2015)⁶.

В рамках полевого исследования было проведено 5 фокус-групп, опрошено более 30 респондентов, в том числе сотрудники милиции, МСУ, представители гражданского общества, ОПЦ, работники образования и др.

ГЕОГРАФИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ



⁶ Роль МСУ в поддержании общественной безопасности Кыргызстана / Казакбаев У., Шайхутдинов Т., Алимжанов С., и др., 4-е изд., Гражданский союз «За реформы и результат», Бишкек: 2015

ГЕОГРАФИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

МУНИЦИПАЛИТЕТ		ИНИЦИАТИВЫ, ОСУЩЕСТВЛЕННЫЕ В МУНИЦИПАЛИТЕТЕ		МЕТОДЫ СБОРА ИНФОРМАЦИИ	
1	Ала-Букинский а/а, Ала-Букинский район	2015-2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержке правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	Кабинетное исследование Полевое исследование: - фокус-группа с участием представителей рабочей группы
		2015-2016	Продвижение подходов в обеспечении общественной безопасности, ориентированных на потребности людей	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Saferworld	
2	Аманбаевский а/а, Кара-Бууринский район	2015-2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержке правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	Кабинетное исследование
3	Жети-Огузский а/а, Жети-Огузский район	2015-2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержке правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	Кабинетное исследование Полевое исследование: - интервью и анкетирование с представителями ОВД, МСУ, активистами аймака; - фокус-группа с представителями гражданского общества; - фокус-группа с участием представителей рабочей группы
		2015-2016	Продвижение подходов в обеспечении общественной безопасности, ориентированных на потребности людей	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Saferworld	
4	Кара-Кульджинский а/а, Кара-Кульджинский район	2015-2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержке правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	Кабинетное исследование
5	г. Кара-Суу, Кара-Сууйский район	2015-2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержке правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	Кабинетное исследование Полевое исследование: - фокус-группа с участием представителей рабочей группы
6	Кулундинский район г.Кербен, Акыйский район	2015-2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержке правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	Кабинетное исследование Полевое исследование: - фокус-группа с участием представителей рабочей группы
		2015-2016	Продвижение подходов в обеспечении общественной безопасности, ориентированных на потребности людей	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Saferworld	
7	Кулундинский а/а, Лейлекский район	2015-2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержке правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	Кабинетное исследование

ГЕОГРАФИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

МУНИЦИПАЛИТЕТ		ИНИЦИАТИВЫ, ОСУЩЕСТВЛЕННЫЕ В МУНИЦИПАЛИТЕТЕ		МЕТОДЫ СБОРА ИНФОРМАЦИИ	
8	г.Ноокат, Ноокатский район	2015 -2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержании правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	<p>Кабинетное исследование</p> <p>Полевое исследование: - фокус-группа с участием представителей рабочей группы</p>
9	Октябрьский а/а, Аламединский район	2015 -2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержании правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	<p>Кабинетное исследование</p>
10	г. Ош, территориальный совет №3	2015 -2016	Продвижение предупреждения преступности через ОПЦ (годовой рабочий план ОПЦ «Сулайман-Тоо» по профилактике правонарушений)	Фонд «За международную толерантность» в рамках «Программы поддержки эффективного государственного управления» (GGPAS) USAID	<p>Кабинетное исследование</p> <p>Полевое исследование: - интервью и анкетирование с представителями ОВД, МСУ, активистами аймака; - фокус-группа с представителями гражданского общества; - фокус-группа с участием представителей рабочей группы</p>
		2015 -2016	Продвижение подходов в обеспечении общественной безопасности, ориентированных на потребности людей	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Saferworld	
11	Сузакский а/а, Сузакский район	2015 -2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержании правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	<p>Кабинетное исследование</p>
12	Уч-Коргонский а/а, Кадамжайский район	2015 -2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержании правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	<p>Кабинетное исследование</p> <p>Полевое исследование: - интервью и анкетирование с представителями ОВД, МСУ, активистами аймака; - фокус-группа с представителями гражданского общества; - фокус-группа с участием представителей рабочей группы</p>
		2015 -2016	Продвижение подходов в обеспечении общественной безопасности, ориентированных на потребности людей	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Saferworld	
13	Чаекский а/а, Джумгалский район	2015 -2016	Программа по развитию социального партнерства в поддержании правопорядка и профилактике правонарушений	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности	<p>Кабинетное исследование</p>
		2015 -2016	Продвижение подходов в обеспечении общественной безопасности, ориентированных на потребности людей	Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Saferworld	<p>Полевое исследование: - фокус-группа с участием представителей рабочей группы</p>

ТИПИЧНАЯ СИТУАЦИЯ С СОЦИАЛЬНЫМ ПАРТНЕРСТВОМ ПО ВОПРОСАМ ПРАВОПОРЯДКА МЕСТАХ

Практика социального партнерства за рубежом, получившая название community policing (предложенный перевод: «Собезопасность»), предполагает участие в обеспечении общественной безопасности всех заинтересованных сторон – органов внутренних дел, органов местного самоуправления, активной части общества.

В Кыргызстане данный подход также становится тенденцией, которая вызывает интерес у должностных лиц и находит отражение в стратегических документах. Национальная стратегия устойчивого развития на период 2013 – 2017 гг. предполагает конкретизацию обязанностей и полномочий МСУ в поддержании общественной безопасности. Однако на практике данное направление реализуется слабо и задачи по поддержанию правопорядка по-прежнему лежат исключительно на милиции.

Исследование роли МСУ в поддержании общественной безопасности в Кыргызстане, проведенное Гражданским союзом «За реформы и результат» в 2015 году⁷, показало, что органы местного самоуправления не всегда видят свою активную роль в вопросах безопасности и правопорядка. Отчасти это можно объяснить тем, что законодательство определяет отдельные аспекты участия МСУ в обеспечении общественной безопасности, но не содержит регламентирующие механизмы.

Органы местного самоуправления и местные государственные администрации на своей территории согласно закону «О профилактике правонарушений» осуществляют общее руководство профилактикой правонарушений и ее субъектами, заслушивают отчеты руководителей ОПЦ о состоянии профилактической работы, предусматривают в планах социально-экономического развития меры по профилактике правонарушений и утверждают комплексные и иные программы профилактики правонарушений⁸. Участие органов МСУ в обеспечении общественной безопасности определяется также Законом КР «О местном самоуправлении», где среди вопросов местного значения, относящихся к ведению МСУ упоминается содействие охране общественного порядка⁹. Установление порядка управления вопросами местного значения относится к компетенции городских и айылных кенешей¹⁰.

Однако на практике участие МСУ в вопросах общественной безопасности, в большинстве случаев, сводится к помощи ОВД – функционирование добровольных дружин (ДНД), оказание технической помощи, в том числе приобретение оргтехники и автотранспорта, выделение топлива для служебных машин. Исследование также показало, что финансовая помощь не оказывается системно и зачастую производится из оставшихся не израсходованными на конец года муниципальных средств¹¹. Одной из причин такого положения дел респонденты называли ограниченные финансовые возможности местного самоуправления¹². На сегодняшний день в Кыргызстане 82% айыл окмоту являются дотационными¹³.

После распространения практики совместного планирования в отдельных муниципалитетах органы МСУ постепенно начали рассматривать свою роль в поддержании общественной безопасности шире, активно участвуя в решении местных проблем безопасности и профилактике правонарушений.

⁷ Роль МСУ в поддержании общественной безопасности Кыргызстана / Казакбаев У., Шайхутдинов Т., Алимжанов С., и др., 4-е изд., Гражданский союз «За реформы и результат», Бишкек: 2015

⁸ Ст. 14 Закона КР «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике»

⁹ Ст. 18 Закона КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101

¹⁰ Ст. 31 Закона КР «О местном самоуправлении»

¹¹ Там же

¹² Из интервью с представителями центрального аппарата МВД КР в рамках исследования «Роль МСУ в поддержании общественной безопасности Кыргызстана»

¹³ Бакыт Рыспаев: «В Кыргызстане 80 айыл окмоту перестали быть дотационными» // ИА «Кабар» URL: <http://www.kabar.kg/society/full/108354> (8 июля 2016 г.)

СОВМЕСТНЫЕ ПЛАНЫ НА ПРАКТИКЕ

В 2015 году в рамках Программы по развитию социального партнерства в поддержании правопорядка и профилактике правонарушений Гражданский союз «За реформы и результат»/Альянс либеральной молодежи совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности запустил работу по внедрению подхода совместного планирования в 12 пилотных территориях страны. Итогом стало принятие совместных планов на 2016 год во всех муниципалитетах¹⁴.

Гражданский союз закрепил за каждым пилотным муниципалитетом координатора, который отвечал за организацию работы. Тот факт, что координаторы являлись местными жителями, способствовал успешной реализации программы.

Органы местного самоуправления, по согласованию с ОВД, утвердили состав рабочих групп, которые были ответственны за установление социального партнерства, разработку и реализацию совместных планов. Члены рабочих групп представляли различные группы, включая работников МСУ, милиции и общественности. На основных этапах проходили общественные обсуждения, с помощью которых жители озвучивали свое мнение.

Главной особенностью совместного планирования в пилотных местностях стало то, что **все ключевые решения находились внутри общины**, как на этапе приоритизации проблем, так и при составлении совместных планов. Прямая вовлеченность представителей МСУ на всех этапах программы, а также наличие законодательного закрепления (Закон КР «О профилактике правонарушений», Положение «О механизмах взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества») позволили убедить муниципальные власти принять совместные планы и выделить на их реализацию финансирование. При этом, значительная часть заложенных мер продолжает требовать поддержки со стороны дополнительных источников¹⁵.

В рамках совместной работы с Saferworld, Гражданский союз продолжил развитие этого подхода в нескольких населенных пунктах. Работа была сосредоточена на реализации отдельных направлений совместного плана, повышении потенциала членов рабочих групп, МСУ, общественности и других сторон для решения местных проблем безопасности.

Данный раздел посвящен описанию практики совместного планирования. Приведенная далее информация основана на опыте в 13 муниципалитетах страны, наработанном Гражданским союзом «За реформы и результат» и партнерами на местах, а также на данных фокус-групп и интервью с представителями пилотных территорий.

¹⁴ Безопасность общества. Итоги программы по развитию социального партнерства в поддержании правопорядка и профилактике правонарушений. - Бишкек: Гражданский союз «За реформы и результат», Управление ООН по наркотикам и преступности, 2016. - С. 11.
(URL: <http://www.reforma.kg/sites/default/files/analytics/crime-prevention-report-web.pdf>)

¹⁵ Там же

§ 1. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ

Совместный план по обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений является **многосторонним соглашением, в рамках которого четко распределены роли и действия каждой из сторон**. План направлен на комплексное решение местных проблем безопасности, которые население, милиция и местное самоуправление в ходе обсуждений сочли приоритетными для решения в предстоящем году. Документ утвержден главой органа местного самоуправления, местного кенеша и начальником территориального подразделения ОВД. По истечению срока действия плана рабочая группа должна предоставить отчет о проделанной работе и достигнутых результатах на рассмотрение местного кенеша.

ЭТАП I. ФОРМИРОВАНИЕ РАБОЧИХ ГРУПП И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ ПРОБЛЕМ

Для разработки плана и последующей его реализации была сформирована рабочая группа, в состав которой вошли все заинтересованные стороны – представители местного самоуправления, в том числе депутаты местных кенешей, сотрудники милиции, члены ОПЦ, гражданские активисты, религиозные деятели, работники образования и др. Для легитимности работы, задачи и состав группы были утверждены органами местного самоуправления по согласованию с начальником территориального подразделения ОВД. Рабочую группу, как правило, возглавляли главы или заместители глав муниципалитетов (**Приложение 1**).

В целях определения наиболее значимых проблем общественной безопасности было проведено исследование, включающее в себя сбор мнения жителей посредством фокус-групп, интервью с сотрудниками милиции, представителями МСУ, ОПЦ, гражданского общества и других групп интересов. Также были запрошены официальные статистические данные о состоянии общественной безопасности. Результаты данной работы в будущем послужили в качестве отправной точки для оценки эффективности реализации совместных планов (base-line).

Наработанный опыт показал, что в результате исследования определяется довольно большой список проблем. Поскольку решать все проблемы разом не представляется возможным, проводится работа по их приоритизации. В ходе обсуждения члены рабочей группы определили 4-5 приоритетных проблем, которые легли в основу совместного плана. При этом Гражданский союз совместно с экспертами предложил критерии для их идентификации.

На этом этапе важно было не только достичь единого мнения о приоритетности проблем, но и оценить возможности для их решения. Именно этим обусловлена обязательность вовлечения различных сторон в работу группы. В ходе совместной работы стороны имеют возможность прийти к консенсусу по наиболее чувствительным вопросам, заранее оценить, какими ресурсами они располагают для решения проблем безопасности на территории населенного пункта и возможно ли решить эти вопросы на местном уровне, либо это по силам исключительно районным и центральным органам власти.

В ходе пилотирования чаще всего приоритетами назывались: проблемы дорожной безопасности, скотокрадство, школьный рэкет и хулиганство среди молодежи, семейное насилие, религиозный радикализм, наркомания и др.¹⁶

¹⁶ Безопасность сообща. Итоги программы по развитию социального партнерства в поддержании правопорядка и профилактике правонарушений. - Бишкек: Гражданский союз «За реформы и результат», Управление ООН по наркотикам и преступности, 2016. - С. 11. (URL: <http://www.reforma.kg/sites/default/files/analytics/crime-prevention-report-web.pdf>)

ЭТАП II. РАЗРАБОТКА СОВМЕСТНОГО ПЛАНА

Определив приоритетные проблемы, рабочая группа разрабатывала основу плана. Этот этап, как и предыдущий, требовал вовлечения как можно большего количества сторон, имеющих отношение к приоритетным проблемам.

Каждая приоритетная проблема должна быть обоснована для дальнейшей работы над ее решением. Определялись существующие и возможные последствия, а также причины, по которым данная проблема продолжает существовать. Исходя из этих данных рабочей группой разрабатывались мероприятия совместного плана.

По каждому мероприятию были установлены сроки, основные ответственные стороны и стороны, вовлеченные в мероприятия. Для каждого пункта плана заранее продумываются все необходимые для реализации средства и их источники, в том числе финансовые и человеческие ресурсы. Независимо от источника, необходимо заранее продумать объем требуемых ресурсов.

Финансовые средства в ходе пилотирования были выделены из местного бюджета, запрошены у бизнес-структур и международных организаций. В отдельных случаях средства собирались силами самого сообщества.

Рабочие группы определили для каждой проблемы результат, который планируется достичь в ходе реализации плана. Также были разработаны индикаторы, с помощью которых можно подтвердить достижение ожидаемого результата. В планы также был включен раздел с механизмами контроля и оценки осуществленных мероприятий.

ЭТАП III. УТВЕРЖДЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ СОВМЕСТНОГО ПЛАНА

Согласованный документ утверждался тремя сторонами: главой местного кенеша, мэром для городской местности и главой айыл окмоту для сельской, а также начальником территориального подразделения ОВД.

Реализация совместного плана была возложена на рабочую группу, мандат которой был продлен соответствующим решением местного самоуправления. В отдельных случаях, в случае достаточного потенциала, функции координации брал на себя ОПЦ.

Рабочая группа на ежемесячной основе собиралась для обсуждения предстоящих или уже проведенных мероприятий. Поиск дополнительных средств для реализации совместного плана также производился рабочей группой.

По итогам реализации совместных планов рабочая группа обязана представить результаты на рассмотрение местного кенеша, который вынесет свою оценку эффективности осуществленных мер. Согласно Положению «Об основах комплексной оценки деятельности ОВД»¹⁷, итоги реализации совместных планов могут использоваться для проведения внешней оценки деятельности ОВД. Результаты внешней оценки, в свою очередь, становятся основой для составления совместных планов в последующем.

.....
¹⁷ Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 февраля 2015 года № 81

§ 2. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО ЧЕРЕЗ СОВМЕСТНЫЕ ПЛАНЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ. ОЦЕНКА ВКЛАДА, ОКАЗАННОГО ЭФФЕКТА И ИЗМЕНЕНИЙ.

ВЫВОД 1. Вовлечение активных граждан и общественных объединений в работу по обеспечению общественного порядка воспринимается положительно и высоко оценивается как органами местного самоуправления, так и милицией.

Все респонденты из числа сотрудников ОВД отмечают важность участия местных жителей, гражданского общества, ОМСУ и ОПЦ в вопросах безопасности и профилактики правонарушений.

Сотрудники ОВД воспринимают участие граждан как «помощь милиции». Оценивая инициативы, осуществляемые активными гражданами и общественными объединениями, один из сотрудников ОВД отметил необходимость «укреплять ряды активных граждан, оказывая им помощь»¹⁸. При этом отдельные сотрудники отмечают сохраняющееся недоверие граждан к милиции. Для решения этой проблемы сотрудники ОВД уделяют больше внимания непосредственной работе с жителями, встречам и тесному сотрудничеству.

Представители МСУ подчеркивают важность тесного контакта и совместной работы с населением по решению проблем. Инициативы активных граждан воспринимаются положительно, потому что «это способствует повышению сознательности, становится меньше равнодушных людей»¹⁹.

Представители гражданского общества во всех пилотных территориях также отмечали высокую активность гражданского общества в решении проблем безопасности и правопорядка.

Так, например, в Уч-Коргонском айыльном аймаке местные активисты и жители участвуют в профилактической работе совместно с милицией и МСУ, поднимают собственные инициативы. Одним из примеров может служить открытие опорного пункта милиции в с. Калтак, в строительство которого местные жители внесли свой вклад. Помимо выделенных средств из местного бюджета, жители собирали дополнительные средства, и методом ашара непосредственно участвовали в строительстве.

В с. Чаувай, на одном из участков дорог из-за отсутствия бетонного ограждения со стороны реки Исфайрам машины часто срывались с обрыва. Благодаря активности жителей, часть средств на устранение этой проблемы была выделена местным самоуправлением и спонсорами, а местные жители самостоятельно изготовили и установили бетонные ограждения.

В Жети-Огузском айыльном аймаке местное сообщество с недавних пор участвует в профилактике правонарушений, в том числе скотокрадства и школьного рэкета. Респонденты отмечали такие формы участия как патрулирование территорий совместно с милицией, проведение профилактической работы в школах, продвижение различных решений органами МСУ, в том числе по выделению средств из бюджета на реализацию мероприятий по вопросам безопасности²⁰.

¹⁸ Из интервью с сотрудниками ОВД, Уч-Коргон

¹⁹ Из интервью с главой Уч-Коргонского айыл окмоту

²⁰ Из интервью с жителями, Жети-Огуз

ВЫВОД 2. Совместные планы показали себя как эффективная форма сотрудничества различных сторон в обеспечении безопасности и профилактике правонарушений.

Основой для сотрудничества гражданского общества и других сторон в обеспечении безопасности респондентами были названы существующие нормы законодательства, соглашения и устные договоренности. Эффективными также стали совместные планы обеспечения общественной безопасности и профилактики правонарушений. Ключевым фактором продвижения метода совместного планирования стало то, что в двух постановлениях правительства закреплены нормы о принятии **«совместного плана по обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений»**²¹.

Этот подход положительно оценивают все стороны в пилотных территориях, опрошенные в ходе исследования. Респонденты отмечали, что работа над совместным планом объединила представителей ОМСУ, депутатов местных кенешей, УУМ, ИДН, НПО, население²².

Опрошенные представители айыл окмоту подтверждают, что работа в рамках совместного плана положительно сказалась на решении проблем безопасности, потому что «совместный план учитывает потребности всех сторон и поднимает важные проблемы»²³. Респонденты также подчеркивали важность продолжения работы по совместным планам в следующем году²⁴.

Сотрудники ОВД отмечали важные изменения, которые произошли благодаря работе над совместным планом, в том числе снижение правонарушений и улучшение отношений с населением²⁵. В тоже время, негативное отношение к милиции полностью не изжито, о чем в ходе исследования сообщали сами сотрудники ОВД.

В муниципалитетах, которые не были охвачены деятельностью по совместным планам, милиция и ОМСУ проявляют интерес к организации такой же работы на их территории²⁶. Например, такие запросы поступают от должностных лиц Свердловского района г. Бишкек, г. Каракол, отдельных айыльных аймаков Карасуйского района Ошской области, и других.

ВЫВОД 3. Работа над совместным планом повлияла на повышение авторитета МСУ и милиции в глазах населения.

Респонденты отмечали, что «авторитет милиции и МСУ возрос в глазах жителей» за время работы над совместным планом²⁷. Это изменение произошло благодаря тому, что внимание было обращено на конкретные проблемы, волнующие жителей.

²¹ Положение «Об основах комплексной оценки деятельности ОВД» - утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24.02.2015, № 81; Положение «О механизмах взаимодействия органов внутренних дел Кыргызской Республики с институтами гражданского общества» - утверждено постановлением Правительства КР от 30 июля 2015 г. № 547

²² Из протоколов фокус-групп, Жети-Огуз, Уч-Коргон

²³ Из интервью с главой Уч-Коргонского айыл окмоту

²⁴ Из протоколов фокус-групп, Жети-Огуз, Уч-Коргон

²⁵ Из интервью с сотрудником милиции, Уч-Коргон

²⁶ Из протокола фокус-группы

²⁷ Из протокола фокус-группы с представителями пилотных территорий

Участники фокус-групп подчеркивали, что население, которое «раньше не доверяло милиции, теперь увидело работу и понимает, что милиция способна решить проблемы граждан». В Ала-Букинском айыльном аймаке, благодаря проведению ряда мероприятий в одной из школ повысилось доверие к инспектору по делам несовершеннолетних, «дети сами идут на контакт и обращаются к ИДН».

Отношение активной части населения к проблемам в целом также изменилось. До работы над совместными планами среди населения сохранялся негативный настрой и скепсис к инициативе. В процессе реализации, после появления первых осязаемых результатов, настрой жителей стал более позитивным, что проявляется в их вовлечении в профилактические мероприятия.

ВЫВОД 4. Практика совместной работы с гражданским обществом стала толчком для различных сторон в поддержании постоянного диалога друг с другом.

В ходе фокус-групп участники отмечали улучшение отношений МСУ, милиции и других сторон не только с населением, но и друг с другом. Работа акторов по обеспечению безопасности и профилактике «планировалась и велась каждым в отдельности, вырабатывались свои планы, в которые население не вовлекалось»²⁸. Партнерство сторон сводилось «к проведению отдельных мероприятий, не было структурированного подхода к сотрудничеству».

С разработкой совместного плана ситуация начала меняться – стороны разделяют ответственность за достижение общих результатов и «работают в одном направлении». Ведущую роль, по словам респондентов в этом процессе играло гражданское общество, которое выступало фасилитатором процесса. Местные координаторы Гражданского союза, которыми, как правило, являются активисты из пилотных территорий, выполнили функции по объединению заинтересованных сторон.

Стороны, диалог которых выстраивался в ходе работы над совместным планом, продолжают поддерживать связь и работать как в рамках плана, так и по другим вопросам. Участники одной из фокус-групп охарактеризовали данный процесс как «новый уровень партнерства»²⁹.

Так, к примеру, в ТС №3 г. Ош сотрудники милиции и представители территориального совета еженедельно встречаются, чтобы обсудить текущую ситуацию с безопасностью и принять меры в случае необходимости. Представители МСУ это отметили в качестве одного из изменений. В Чаекском айыльном аймаке налажено постоянное сотрудничество ИДН и соцпедагогов в работе с несовершеннолетними, «вместе работают, проводят рейды». В аймаке также наблюдается активизация работы айыл башчы (старост сел), которые «самостоятельно стали работать с населением, а не ждут поручений от айыл окмоту»³⁰. В г. Кербен собрания в милиции проходят с «обязательным участием мэрии, и наоборот, сотрудники милиции всегда приходят на собрания в мэрию, а раньше практически не участвовали».

Еще одним достижением стал взаимоконтроль структур друг над другом. МСУ и милиция контролируют друг друга в выполнении мероприятий совместного плана.

²⁸ Из протокола фокус-группы

²⁹ Из протокола фокус-группы

³⁰ Из протокола фокус-группы

§ 3. ТРУДНОСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ СОВМЕСТНЫХ ПЛАНОВ

Опыт разработки совместных планов в 12 муниципалитетах страны выявил ряд трудностей, с которыми сталкивались рабочие группы на всех описанных выше этапах. В рамках данного исследования был детально изучен опыт пилотных муниципалитетов по преодолению трудностей.

ВЫВОД 5. Из-за расхождения во мнениях на этапе приоритизации возникали сложности в определении проблем и согласовании мероприятий с вовлеченными сторонами.

Представители почти всех населенных пунктов подчеркивали, что изначально, по итогам исследования, было выявлено большое число проблем. По этой причине рабочая группа долго не могла прийти к единому мнению о том, что считать приоритетным. Другой сложностью являлось серьезное расхождение мнения представителей милиции и населения о проблемах на территории их населенного пункта. Сотрудники милиции или МСУ настаивали на включении тех проблем, которое население не считало приоритетными.

Для выбора приоритетных проблем рабочие группы в пилотных муниципалитетах опирались на максимальное количество упоминаний проблемы разными сторонами. При расхождении мнения членов рабочей группы, приоритет отдавался вопросам, которые выбрало население. Важнейшим условием приоритизации являлась оценка возможностей, имеющихся для решения проблемы силами местного сообщества.

Проблемы, выявленные по итогам изучения нужд сообществ часто подвергались сомнениям, а иногда и полностью отрицались со стороны официальных структур. Такая ситуация, к примеру, сложилась в нескольких айыльных аймаках, где население считало острой проблему школьного рэкета, а директора школ и милиция так не считали.

В отдельных случаях расхождений в точках зрения проявлялись на этапе реализации. Так, в Жети-Огузском айыльном аймаке возникли трудности с проведением профилактических мероприятий по предотвращению школьного рэкета и сиуцидов среди школьников. Рабочая группа ведет профилактическую работу по данным проблемам с помощью форум-театров по всем школам района. В мероприятиях также участвуют сотрудники милиции и представители духовенства, объясняющие подрастающему поколению последствия их поступков. Однако отдельные представители районного отдела образования выступают категорически против продолжения этой работы, вплоть до угроз отстранения от должностей директоров и преподавателей, участвующих в организации форум-театров³¹. Свое несогласие они объясняют опасением эскалации случаев самоубийств из-за упоминания проблемы.

ВЫВОД 6. Диалог с правоохранительными органами был затруднен из-за закрытости структуры и частой смены сотрудников ОВД.

В ходе фокус-групп отмечались трудности по налаживанию взаимодействия с милицией в начале работы. Отдельные респонденты связывали это с закрытостью структуры, другие – с негативным имиджем НПО-сектора в глазах отдельных милиционеров. В некоторых

.....
³¹ Из протокола фокус-группы

случаях начальники территориальных подразделений не понимали, для чего им нужна такая работа и не готовы были брать на себя ответственность, подписывая совместный план.

На начальном этапе ключевым инструментом обеспечения доступа к милиции стало поручение заместителя министра внутренних дел оказывать всестороннюю поддержку инициативе. Это помогло обеспечить формальное участие ОВД на начальных этапах. По мере вовлечения ОВД в процесс работы над совместным планом, появился осознанный интерес, что подтверждается данными исследования. По мнению опрошенных представителей рабочих групп, это связано с осознанием важности и пользы совместной работы. Достижение ощутимых результатов для всех сторон, в том числе для милиции, способствовало развитию диалога. Также милиция признает ценность инфраструктурной поддержки, предоставляемой при поддержке донорских организаций.

Другой, не менее значительной трудностью, оказалась частая смена вовлеченных сотрудников органов внутренних дел. Это касается как инспекторов по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных, так и начальников территориальных подразделений, которых переводили в другие районы, а на их место назначали новых сотрудников. Рабочие группы вынуждены были каждый раз заново выстраивать работу с новыми сотрудниками, объяснять им суть уже проделанной и предстоящей работы. Это сказывалось на сроках выполнения мероприятий совместного плана.

Вывод 7. В случае непонимания МСУ своей роли в обеспечении общественной безопасности, возникали сложности с их вовлечением в совместное планирование и выделением средств из местного бюджета.

В отдельных случаях трудности возникали с вовлечением местного самоуправления в работу над совместным планом. По словам отдельных респондентов, представители ОМСУ отказывались брать на себя решение вопросов безопасности, считая это прерогативой милиции³².

Местные кенешы в некоторых муниципалитетах неохотно брались рассматривать возможность выделения средств из бюджета на мероприятия по обеспечению безопасности и профилактике правонарушений. Рабочие группы с помощью айыл окмоту или собственными силами убеждали депутатов в необходимости решения местных проблем, участвовали в сессиях кенешей, доводя информацию о работе.

Стоит отметить, что в населенных пунктах, где в состав рабочей группы входили не только представители айыл окмоту, но и депутаты местных кенешей, процесс утверждения совместного плана и выделения финансовых средств проходил значительно легче. Не было сопротивления со стороны МСУ также там, где в совместном плане предусматривались инфраструктурные улучшения, особенно с привлечением софинансирования со стороны донорских организаций.

.....
³² Из интервью с представителями гражданского общества

§ 4. ФАКТОРЫ УСПЕХА

В ходе исследования были также выявлены факторы, наличие которых способствовало результативности процесса разработки, утверждения и реализации совместных планов в пилотных территориях. И хотя окончательную оценку давать пока рано, уже сейчас можно предположить, какие причины способствовали успешности. Ниже перечислен ряд факторов, которые отметили для себя представители рабочих групп, вовлеченные в разработку и реализацию плана.

ВЫВОД 8. Нацеленность совместного плана на решение конкретных проблем безопасности позволила объединить усилия сторон.

По признанию представителей рабочих групп, на этапе запуска работы, как среди основных сторон, так и среди самих инициаторов на местах практически не было уверенности в успехе инициативы. Однако уже в самом процессе начали подниматься реальные проблемы, которые ни одна из сторон не была в силах решить самостоятельно. Появление первых ощутимых результатов убедило стороны в том, что совместно решать проблемы не только возможно, но и более эффективно. Большинство сообществ, участвовавших в подготовке совместных планов, готовы продолжить эту работу в следующем году.

Главной отличительной особенностью совместного плана опрошенные члены рабочих групп считают изучение нужд сообществ, которое сделало план максимально полезным для населения. «Эта работа помогла глубже изучить проблемы населения и попытаться решить их совместно» - отмечали участники фокус-группы. Благодаря тому, что в процессе активно участвовали представители гражданского общества, удавалось сохранять уклон в сторону нужд и потребностей населения.

ВЫВОД 9. Вовлечение всех заинтересованных сторон давало возможность более широкого взгляда на проблемы и пути их решения.

Одним из важнейших условий успешности рабочие группы назвали вовлечение в работу всех сторон, имеющих отношение к проблемам. Это позволило не только определить наиболее эффективные способы решения проблемы, но и заранее обсудить необходимые ресурсы и имеющиеся для этого возможности.

Представители с. Уч-Коргон в ходе интервью отметили, что вовлечение молодых людей в решение проблем хулиганства среди несовершеннолетних и молодежи «позволило увидеть проблему их глазами, услышать их мнение, а не решать за них».

Активное участие депутатов местного кенеша в рабочей группе усиливало шансы на выделение финансовых средств на реализацию мероприятий, поскольку в ходе постоянных обсуждений заранее обдумывались необходимые средства и их источники.

Подписание совместного плана тремя сторонами позволило закрепить за ними ответственность за реализацию, что представители рабочих групп считают важным для взаимоконтроля.

ВЫВОД 10. По мере осознания ОМСУ своей роли в обеспечении общественной безопасности повышалась эффективность реализации совместных планов.

Поддержка инициативы со стороны органов местного самоуправления также отмечалась респондентами, как основное условие успешной работы. В тех территориях, где представители ОМСУ активно участвовали в обеспечении безопасности и профилактике правонарушений, процесс работы над совместным планом протекал с меньшим количеством затруднений. Это касается также выделения финансовых средств и непосредственной реализации плана.

ВЫВОД 11. Активность и требования населения подталкивали стороны к взаимодействию и исполнению совместного плана.

Представители опрошенных муниципалитетов отмечали, что постоянное взаимодействие сторон происходило благодаря активности гражданского общества и жителей. По их мнению, именно контроль со стороны населения, которое требовало решать важные для них проблемы, заставлял стороны действовать.

ВЫВОД 12. Заложенная в совместных планах донорская поддержка и другие способы софинансирования способствовали их принятию.

Представители отдельных муниципалитетов отмечали, что совместные планы, предусматривающие не только вклад местного самоуправления, но и международных организаций, бизнес-структур или иных источников софинансирования, охотнее принимались органами МСУ. Активную заинтересованность МСУ и милиция проявляли также в инфраструктурных изменениях, таких как ремонт или строительство, установка светофоров, знаков, нанесение разметки и т.п.

Вместе с тем, необходимо отметить, что мотивация получения донорской поддержки спорна с точки зрения устойчивости инициатив. Этот фактор может давать краткосрочный позитивный эффект, который должен быть заменен пониманием важности совместных усилий в развитии безопасной среды. Иначе в долгосрочной перспективе существует риск падения интереса ОМСУ и ОВД при отсутствии внешнего финансирования.

ВЫВОД 13. Постоянное повышение потенциала рабочих групп повлияло на качество совместных планов.

Многое зависело от потенциала и знаний членов рабочей группы, их способности выстраивать диалог друг с другом и другими сторонами. Работа оказалась новой для всех вовлеченных сторон, и вызывала большое количество затруднений. В ходе фокус-групп координаторы отмечали, что при запуске работы «сами не понимали, как организовать работу и с чего начинать». В связи с этим, опрошенные представители групп отметили важность обучения навыкам исследования проблем, планирования, фасилитации и др.

Гражданский союз и международные организации, такие как Saferworld и УНП ООН, обучали членов рабочих групп по перечисленным выше и другим темам. По словам местных координаторов, в будущем следует расширять охват подкрепляющими тренингами и семинарами.

«Нужно обучать в первую очередь сотрудников ОВД, депутатов, руководство айыл окмоту, иначе они не всегда понимают зачем совместные планы нужны» - отметил один из местных координаторов Гражданского союза.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прогрессивные подходы социального партнерства по вопросам правопорядка, появившиеся в ряде зарубежных стран, приживаются и в Кыргызстане. Они позволяют милиции, органам МСУ и общественности сообща определять проблемы и мобилизовать усилия для их решения. Совместные планы под различными названиями стали наиболее распространенным инструментом взаимодействия в решении актуальных для сообщества проблем общественной безопасности.

Ключевым условием для успешного внедрения практики совместного планирования стало вовлечение всех заинтересованных сторон, что позволило обеспечить широкий взгляд на приоритетные проблемы, а также значительно повысить потенциал различных акторов в решении вопросов общественной безопасности.

Несмотря на выявленный скепсис среди отдельных сотрудников ОВД и ОМСУ, процесс разработки и реализации совместного плана был способен снять сомнения. Исследование показало, что совместное планирование в пилотных местностях позитивно повлияло на авторитет милиции и МСУ в глазах населения, был налажен постоянный диалог. Нацеленность совместных планов на достижение конкретных результатов также способствовала пониманию сторонами важности принципов социального партнерства. Однако пока примеры устойчивого сотрудничества остаются редкими и зависят от позиции глав МСУ и ОВД, а также от активности и потенциала сообщества.

Фактором успешности внедрения социального партнерства в большинстве случаев являются интервенции гражданского общества и международных организаций. Эта же причина может стать риском для устойчивости инициатив. Устранить данный риск возможно через расширение роли ОМСУ в вопросах общественной безопасности на законодательном уровне, а также постоянное повышение потенциала ОМСУ, ОВД и гражданского общества на местах по вопросам социального партнерства.

Для дальнейшего продвижения социального партнерства и подхода совместного планирования в частности, существуют и другие препятствия. Устранение обозначенных в настоящем документе и иных трудностей возможно в рамках текущего процесса реформирования системы правопорядка. Для этого Гражданский союз намерен способствовать совершенствованию законодательной базы и продолжать практическое внедрение подхода совместного планирования.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Для дальнейшего развития и распространение практики совместного планирования Гражданский союз рекомендует **всем акторам**, вовлеченным в процесс обеспечения общественной безопасности и профилактики правонарушений **содействовать**:

- Распространению практики принятия совместных планов обеспечения общественной безопасности и профилактики правонарушений во всех муниципалитетах Кыргызстана;
- Разработке и внедрению методики совместного планирования на районном и национальном уровнях;
- Нормативному закреплению практики совместного планирования.

Рабочим группам и акторам, непосредственно вовлеченным в процесс совместного планирования в 12 пилотных муниципалитетах:

- Завершить процесс оценки совместных планов обеспечения безопасности и профилактики правонарушений на 2016 год;
- Продолжить процесс разработки и принятия совместных планов на 2017 год.

Международным и неправительственным организациям:

- Рассмотреть возможность адресной поддержки мероприятий совместных планов для успешной их реализации;
- Оказывать консультативную поддержку рабочим группам и ОПЦ, вовлеченным в процесс совместного планирования, в том числе через обучение, для постоянного повышения их потенциала.

В целях укрепления взаимодействия ОВД с населением и МСУ:

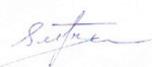
- Отражение в законодательстве основ взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества и МСУ;
- Учет в практической деятельности милиции потребностей и интересов граждан в вопросах безопасности.

В целях расширения роли МСУ в вопросах обеспечения общественной безопасности:

- Законодательно расширить полномочия ОМСУ в вопросах поддержания общественной безопасности на своей территории, в том числе через финансирование мероприятий по обеспечению безопасности;
- Закрепить за ОМСУ функции участия в совместном планировании и оценке деятельности ОВД.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

РАСПОРЯЖЕНИЕ О СОЗДАНИИ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Кыргыз Республикасы Баткен облусу Каламжай району Уч-Коргон айыл окмоту		Кыргызская Республика Баткенская область Каламжайский район Уч-Коргонский айылный окмот
Б У Й Р У К № <u>03-12/146-Б</u>		РАСПОРЯЖЕНИЕ "26" <u>06</u> 2015-ж.
О создании группы по разработке проекта совместного плана по обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений в селе Уч-Коргон		
В соответствии п. 17 ст. 18 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», ст. 14 Закона Кыргызской Республики «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике», в целях содействия реализации государственной политики, направленной на установление доверительных отношений между населением, органами внутренних дел и местным самоуправлением, с учетом предложений Гражданского союза «За реформы и результат» и Управления ООН по наркотикам и преступности, для оказания поддержки проведению Гражданским союзом «За реформы и результат» комплексного исследования ситуации по обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений и для последующей разработки проекта Совместного плана по обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений		
РАСПОРЯЖАЮ:		
1. Утвердить состав группы по разработке проекта Совместного плана по обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений в Уч-Коргонском айыл окмоту согласно приложению. (приложение прилагается)		
2. Определить конечный срок представления проекта Совместного плана по обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений в Уч-Коргонском айыл окмоту в Уч-Коргонского айылного отдела милиции не позднее 30.10.2015 года		
3. Контроль за исполнением данного распоряжения возложить на заместителя главы Уч-Коргонского айыл окмоту Якубову М.К.		
Глава Уч-Коргонского айыл окмоту		А.Абдурахманов

Приложение
к распоряжению Уч-Коргонского
айыл окмоту № 03-12/146-Б
от 26.06 2015 г.

Состав группы по разработке проекта Совместного плана по
обеспечению общественной безопасности и профилактики
правонарушений в Уч-Коргонского айыл окмоту

- | | |
|----------------------|---|
| 1. Якубова М.К. | заместитель главы Уч-Коргонского айыл окмоту,
руководитель группы |
| 2. Калыров Г. | старший участковый инспектор Уч-Коргонского
айылного отделения милиции, заместитель
руководителя; |
| 3. Турсуналиева Р.О. | региональный координатор Гражданского союза
«За реформы и результат», секретарь |
| Члены | |
| 4. Нурматов А., | ведущий специалист по делам молодежи
Уч-Коргонского айыл окмоту |
| 5. Ахмедов Х., | главный специалист, юрист Уч-Коргонского айыл
окмоту |
| 6. Хашимов А. | айыл башчы Уч-Коргонского айыл окмоту |
| 7. Адирбаев Э. | председатель суда аксакалов
заместитель председателя Уч-Коргонского
айылного кенеша (по согласованию) |
| 8. Назирова М. | депутат Уч-Коргонского айылного кенеша
(по согласованию) |
| 9. Мурзалиева Д. | инспектор по делам несовершеннолетних
Уч-Коргонского айылного отделения милиции |
| 10. Умурзаков Ш. | айыл башчы Уч-Коргонского айыл окмоту |
| 11. Раимбеков Р. | руководитель крестьянского хозяйства
Тажик - Кыштак |

Ответственный секретарь
Уч-Коргонского айыл окмоту  Г. Маматова

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

Бишкек, Кыргызская Республика

Тел: + 996 312 315 912

e-mail: kg@reforma.kg

<http://www.reforma.kg>

