

Гражданский союз «За реформы и результат»



## **Реформа органов внутренних дел в Кыргызской Республике за период 2013 – 2016 гг. Достижения и упущенные возможности**

*независимый доклад  
для Комитета Жогорку Кенеша по правопорядку и борьбе с преступностью*

*г. Бишкек  
8 апреля 2016 года*

«Реформа ОВД в Кыргызской Республике за период 2013 – 2016 гг. Достижения и упущенные возможности» является независимым докладом, подготовленным Гражданским союзом «За реформы и результат» по запросу **председателя Комитета Жогорку Кенеша по правопорядку и борьбе с преступностью Джаныбека Бакчиева** от 4 апреля 2016 года. Группируя по выводам, авторы представили свой взгляд на ситуацию, сложившуюся вокруг преобразований в милиции и системе обеспечения общественной безопасности, которые произошли с принятием постановления Правительства КР №220 от 30 апреля 2013 года «О мерах по реформированию ОВД». В докладе приведены рекомендации, направленные на совершенствования реформы милиции и сектора общественной безопасности, а также на формирование парламентского контроля за ее реализацией. Информация, выводы и представленные рекомендации основываются на результатах мониторинга реформы ОВД, осуществляемого Гражданским союзом «За реформы и результат» (подробнее: [www.reforma.kg](http://www.reforma.kg)).

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	3
<b>Общие вопросы и управление реформой (выводы)</b> .....	4
1) Политическая воля остается главным условием успешности реформы ОВД, но пока она не была четко проявлена.....	4
2) Уделяется слабое внимание анализу правительственных и ведомственных решений вокруг совершенствования деятельности милиции, а также .....	4
3) Появился интерес отдельных депутатов парламента к реформе милиции, которому еще предстоит трансформироваться в конкретные действия .....	5
4) Сужается поле для дискуссий.....	6
5) Попытка оценивать успешность реформы только через осуществленные меры, не беря в расчет их воздействие на решение проблем в милиции, может привести к тому, что общество не увидит реальных результатов .....	6
6) Меры по реформированию ОВД в полной мере не отражают современные требования преобразований в правоохранительном органе. ....	8
7) Закон КР «Об органах внутренних дел» серьезно устарел, требуется принятие принципиально нового нормативного правового акта .....	8
<b>Содержательные вопросы реформы (выводы)</b> .....	9
8) Наибольший общественный резонанс вызвало создание Главного управления патрульной милиции, которое в следствие отсутствия обновления кадров может унаследовать .....	9
9) Комплексная оценка внедряется постепенно и нуждается в конкретизации как механизмов проведения, так и влияния на кадровые и управленческие решения.....	9
10) Улучшение взаимодействия с населением стало для МВД приоритетным направлением, внедрение новых подходов социального партнерства пока происходит разрозненно на базе пилотных проектов.....	10
11) Конкурсный отбор сотрудников ограничен только двумя службами .....	11
<b>Рекомендации</b> .....	12
Жогорку Кенешу, Комитету по правопорядку и борьбе с преступностью .....	12
Специфические рекомендации для различных сторон .....	12

## Введение

Неоднократно в Кыргызстане предпринимались попытки изменить основы деятельности милиции. Последняя такого рода инициатива связана с принятием Правительством «Мер по реформированию ОВД»<sup>1</sup>. В апреле 2016 г. минует три года после официального начала курса преобразований, соответственно **можно говорить о предварительных выводах относительно эффективности выбранного курса и примененных подходов.**

К проблемам, существующим в ОВД, **правительство в 2013 году официально отнесло** нарушения прав человека, грубое отношение к людям, коррупцию, непрофессионализм сотрудников, укрывательство преступлений, искажение статистики и т.д.<sup>2</sup> Все эти недостатки продолжают сохраняться в системе до настоящего времени. Например, говоря о ситуации с правами человека, официальные правозащитные структуры отмечают рост зафиксированных случаев пыток<sup>3</sup>.

### Общественное мнение:

Общенациональный социологический опрос показал, что 82,3% граждан Кыргызстана требуют реформы милиции («Erfolg consult», 2015 г).

Причины лежат глубже и связаны, по всей видимости, с закрытым, милитаризованным характером самой системы ОВД с вытекающим из этого стилем мышления личного состава. В то время как в странах с устоявшейся демократией полиция является гражданской службой, предоставляющей правоохранительные услуги населению и работающей исходя из запросов общества.

На фоне стремительно меняющейся за последние 25 лет страны, милиция, с ее внутренней системой и подходами в работе, практически оставалась неизменной. Нормативная правовая база - Закон КР «Об органах внутренних дел», принятый в 1994 году, также практически не изменялся. Все предыдущие попытки осуществить реформу, по оценкам экспертов и отдельных сотрудников милиции, являлись имитацией и ограничивались структурной оптимизацией и переименованием. Стремление активных граждан указать на недостатки и предложить свои идеи встречали болезненную реакцию со стороны должностных лиц. Реформа оставалась делом

исключительно самого МВД.

Рост гражданской активности и общественных требований к властям, в том числе к правоохранительным структурам, вынудил политическое руководство искать варианты переустройства милицейской системы. Появилась восприимчивость к предложениям со стороны гражданского общества. По этой причине реализация «Мер по реформированию ОВД» отличается несколько большей вовлеченностью активных граждан в этот процесс. Однако приведенный в настоящем докладе анализ покажет, что **предпринятых с 2013 года мер оказалось недостаточно, чтобы за три года систему поменять, а МВД сохраняет за собой лидирующие позиции в выработке решений и контроле за их реализацией.** Ликвидация правительством в феврале 2016 года<sup>4</sup> Совета по реформированию и развитию системы правопорядка, который официально являлся координирующим звеном в реформе, только усугубила изоляцию процессов от общественного воздействия.

Неоднократно Гражданский союз «За реформы и результат» отмечал, что **одной из главных причин затягивания реформы являлась крайне слабая вовлеченность V созыва парламента.** Изначально планировалось, что именно Жогорку Кенеш утвердит концепцию реформирования ОВД, однако эта задача была отдана кабинету министров.

Ситуация постепенно начала меняться начиная с предвыборной кампании 2015 года, когда практически все основные партии включили в свои программы реформу правоохранительной

<sup>1</sup> Постановление Правительства №220 от 30 апреля 2013 года.

<sup>2</sup> Из «Мер по реформированию ОВД»

<sup>3</sup> По данным Национального центра предупреждения пыток, в 2014 году поступило 70 заявлений, в 2015 – более 130 (<http://rus.azattyk.org/content/article/27466286.html>)

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства КР от 10 февраля 2016 г. №50-р

системы в качестве одного из приоритетов. В стенах нового парламента все чаще стали обсуждать проблемы в милиции, ход реформы и отдельных ее компонентов, таких как проект «Безопасный город». Активность проявляют Комитет по правопорядку и борьбе с преступностью, отдельные фракции, парламентарии и Форум женщин-депутатов. **Планы профильного комитета заслушать отчет Правительства о реализации реформы являются подтверждением серьезности намерений осуществлять парламентский контроль за перестройкой правоохранительной системы и возможно активно принимать участие в этом процессе.** Кроме того, появились инициативы изменить Закон КР «Об ОВД» или принять принципиально новый нормативный правовой акт, отвечающий современным стандартам, предъявляемым к полиции.

В этом процессе гражданское общество может стать партнером Жогорку Кенеша, оказывая содействие в экспертизе, сборе и передаче предложений от населения, анализе текущих проблем и информировании граждан о решениях парламента.

## Общие вопросы и управление реформой (выводы)

- 1) Политическая воля остается главным условием успешности реформы ОВД, но пока она не была четко проявлена

Прежние главы исполнительной власти Жанторо Сатыбалдиев и Джоомарт Оторбаев, определяя варианты решений, связанных с реформой милиции, не ограничивались предложениями МВД. В частности, ими проводились встречи с представителями гражданского общества, в том числе с Гражданским союзом «За реформы и результат». Это становилось сигналом для МВД активизировать сотрудничество и приводило к интересу к альтернативным вариантам решений, например, к восприятию отдельных предложений «Альтернативной концепции реформы МВД» и разработке комплексной системы оценки деятельности ОВД.

Премьер-министр Темир Сариев, не раз публично заявляя о приверженности курсу реформ, такого рода диалог не поддерживал. В результате чего, в вопросах реформирования милиции руководство Правительства стало заложником ведомственных интересов МВД.

Также выявлено отсутствие преемственности в реализации реформаторских мер, утвержденных предыдущими составами Правительства. Примером служит отсутствие каких-либо действий по расширению перечня должностей ОВД, отбор на которые осуществляется через конкурс, несмотря на то, что правительство Дж. Оторбаева обязало до 1 июня 2015 года МВД *провести работу по расширению перечня должностей, отбираемых через конкурс, и в установленном порядке внести на рассмотрение Правительства.*<sup>5</sup> В этом же ряду стоит ликвидация 10 февраля 2016 года Совета по реформированию и развитию системы правопорядка, созданного постановлением Правительства №220 от 30 апреля 2013 г. и распоряжения №359-р от 6 сентября 2013 г. в бытность премьер-министром Ж.Сатыбалдиева.

- 2) Уделяется слабое внимание анализу правительственных и ведомственных решений вокруг совершенствования деятельности милиции, а также независимому анализу положения дел в ведомстве

**Это может приводить к повторению ошибок и принятию необдуманных решений, противоречащих целям реформы.**

Анализ решений должен выполняться Главным штабом МВД, который внутри ведомства несет ответственность за координацию реформы. Но возможности предоставлять объективный анализ у этого подразделения ограничены интересами ведомства. Альтернативное изучение затруднено в связи с закрытостью системы, чрезмерной засекреченностью информации и отсутствием запроса от органов власти.

---

<sup>5</sup> Постановление Правительства КР от 24 ноября 2014 г. №673

Примером решения, эффективность и целесообразность которого не отслеживается – создание лицея МВД (т.н. кадетского корпуса) вместо востребованного Центра подготовки и переподготовки кадров (ЦПК). К тому моменту в ЦПК уже был запущен процесс подготовки программы по совершенствованию деятельности, на который по просьбе МВД были потрачены значительные донорские средства.

Мониторинговая группа неоднократно заявляла, что для расширения конкурсного набора сотрудников ОВД необходимо провести независимый анализ этого подхода назначений, который уже был применен в отношении сотрудников ДПС и профессорско-преподавательского состава Академии МВД. Однако, в публичном доступе информации о выявленных недостатках и принятых мерах по их устранению нет.

В этом же ряду стоит проведение независимого функционального анализа всех звеньев ОВД, который позволил бы в последующем осуществить эффективную структурную оптимизацию в ведомстве, перераспределить штатные единицы и высвободить дополнительные финансовые ресурсы на реализацию новых инициатив, не прибегая к значительному увеличению общего бюджета МВД. Проведению подобного независимого функционального анализа, который мог состояться под эгидой профильного парламентского комитета, препятствует чрезмерная засекреченность сведений в ведомстве.

### 3) Появился интерес отдельных депутатов парламента к реформе милиции, которому еще предстоит трансформироваться в конкретные действия

Прошлый созыв Жогорку Кенеша интереса к реформе не проявил, что стало одной из главных причин затягивания реформы и игнорирования исполнительной властью некоторых наиболее чувствительных вопросов, таких как обновление кадров в ОВД, создание гражданского менеджмента в министерстве, создание независимой службы внутренних расследований и рассмотрения жалоб на действия и бездействия сотрудников ОВД и т.д. Несмотря на приглашение МВД представителей всех фракций V созыва принять участие в работе Совета по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве, только один депутат Айнуру Алтыбаева неоднократно присутствовала на заседаниях.

По словам отдельных парламентариев, слабая вовлеченность прежнего состава, была связана с тем, что «Меры по реформированию ОВД» были утверждены Правительством, соответственно не было оснований для парламентского контроля.

**VI созыв парламента проявляет больший интерес. Отражение реформы ОВД в Программе Правительства, принятой Жогорку Кенешем 5 ноября 2015 года,<sup>6</sup> сформировало условия для парламентского контроля.** В программе обозначены такие направления как децентрализация системы ОВД, разделение на криминальную милицию и службу общественной безопасности, создание патрульной милиции, конкурсный набор сотрудников и в целом повышение доверия населения к правоохранительной системе.

Появились соответствующие заявления депутатов в поддержку реформы милиции. Заметную активность проявляют **председатель Комитета по правопорядку и борьбе с преступностью Джаныбек Бакчиев, вице-спикер Алтынай Омурбекова, председатель Форума женщин-депутатов Айнуру Алтыбаева.**

Форум женщин депутатов обозначил преобразование в правоохранительной системе в качестве приоритета своей деятельности. По этому вопросу проведены 2 открытых заседания, итогом

## Жогорку Кенеш:

Нужно вернуть доверие общества к правоохранительной системе.

Из Постановления Жогорку Кенеша от 5 ноября 2015 г. №10-VI

<sup>6</sup> Постановление Жогорку Кенеша от 5 ноября 2015 г. №10-VI

последнего, состоявшегося в марте 2016 года, стало решение поддержать идею изменить Закон КР «Об ОВД».

В свою очередь, председатель Комитета по правопорядку и борьбе с преступностью Дж. Бакчиев заявил, что если МВД не представит проект изменений законодательства, то депутаты сами займутся его подготовкой<sup>7</sup>.

Стало известно, что на апрель 2016 г. назначено заседание Комитета по правопорядку и борьбе с преступностью, на котором будет заслушан отчет Правительства о достигнутых результатах реформы ОВД. Напомним, с таким предложением прежде выступал Гражданский союз «За реформы и результат» в обзорах мониторинга и обращении к депутатам, в поддержку которого подписались 2420 граждан Кыргызстана<sup>8</sup>.

#### 4) Сужается поле для дискуссий

В феврале 2016 года ликвидирован Совет по реформированию и развитию системы правопорядка при Правительстве КР<sup>9</sup>. При этом, создание Совета по реформе регулируется «Мерами по реформированию ОВД», утвержденными постановлением Правительства, а упразднен он был документом на порядок ниже – распоряжением. В качестве альтернативы премьер-министр Т.Сариев предлагает передать эти функции Совету по обеспечению безопасности и правопорядка. Однако этот совет будет закрыт для гражданского общества в виду редкой периодичности заседаний (1 раз в полгода) и обсуждения вопросов национальной безопасности, которые вменены в обязанности данного коллегиального органа.

Ликвидированный Совет по реформированию и развитию системы правопорядка имел ряд недостатков. В частности, мониторинг Гражданского союза «За реформы и результат» показал, что МВД доминировало в определении повестки и на самих заседаниях, была слабо поставлена работа по отслеживанию решений коллегиального органа, отсутствовал регламент. Согласно «Мерам по реформированию ОВД», Совет должен был оценивать проводимые реформы, однако ни разу эта задача не была выполнена.

Однако общепризнано, что Совет являлся единственной общенациональной диалоговой площадкой, на которой открыто обсуждались вопросы реформы ОВД и ситуация в милиции, а также велась попытка найти консенсус в принятии решений.

Гражданский союз «За реформы и результат» в марте 2016 года обратился в Комитет по правопорядку и борьбе с преступностью и Форум женщин-депутатов с просьбой оказать содействие в создании официальной площадки по обсуждению и координации хода реформы.

Стоит отметить, что за последние годы значительно **сократились контакты МВД с независимой частью гражданского общества**. В прошлом заместитель министра Курсан Асанов, который ранее курировал вопросы реформы в ведомстве, поддерживал связь с общественностью через регулярные встречи и функционирование рабочих групп по направлениям реформы. **После передачи этих вопросов в конце 2014 года Главному штабу МВД, диалог резко пошел на спад.**

#### 5) Попытка оценивать успешность реформы только через осуществленные меры, не беря в расчет их воздействие на решение проблем в милиции, может привести к тому, что общество не увидит реальных результатов

Зачастую орган государственной власти отчитывается о реформе на основе перечислении осуществлённых мер. Соответственно, оценка базируется на этих же показателях. Порой это

<sup>7</sup> Закон «Об органах внутренних дел могут изменить», Knews, 14 марта 2016 г.:

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

<sup>8</sup> Граждане просят депутатов ЖК реформировать милицию, Sputnik.kg, 31 января 2016 г.:

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

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства КР от 10 февраля 2016 г. №50-р

происходит в отрыве от проблем, на решение которых реализованные действия должны быть направлены.

Утверждая Меры по реформированию ОВД, Правительство официально признало наличие ряда проблем в системе (см. таблицу далее). Также в «Мерах по реформированию ОВД» были представлены ожидаемые результаты реформы.

Хотя в плане действий по реализации мер есть столбец «индикаторы результатов», они формальны и ограничены такими показателями как «приказ», «справка», «отчет», «проект закона» и т.д. Таким образом, Правительство не позаботилось о выработке механизмов, которые бы позволили показать эффективность реформы через решение имеющихся проблем.

Оценивая результативность реформы на текущем этапе, важно учитывать не только проведенные мероприятия сами по себе, а насколько они способствовали решению обозначенных выше проблем.

№	Проблемы согласно «Мерам по реформированию ОВД»	Реализованные меры
1	коррупция, нарушения законности и служебной дисциплины	Частично через утверждение поправок в Дисциплинарного устава
2	грубое и неуважительное отношение к гражданам, несоблюдение этических норм поведения	-
3	низкий уровень профессионализма	Предприняты попытки ввести на базе Академии МВД программу обучения для выпускников гражданских ВУЗов
4	нарушение прав человека	Внедрение комплексной системы оценки деятельности ОВД косвенно может снизить применение противоправных действий со стороны сотрудников милиции
5	волокита и укрывательство, несоблюдение процессуальных норм при расследовании преступлений	Внедрение комплексной системы оценки
6	искажение статистических данных, в следствие несовершенной (т.н. «палочной») системы оценки результатов работы ОВД в ущерб принятию необходимых управленческих решений, основанных на адекватном анализе криминогенной ситуации	Внедрение комплексной системы оценки, однако ясно не прописаны последствия результатов внешней оценки
7	устаревшие, шаблонные методы работы, отсутствие инноваций, снижение качества профессиональной подготовки и обучения, системные недостатки в кадровой работе	Попытки внедрить конкурсный порядок набора отдельных категорий сотрудников ОВД (ДПС, Академия МВД), однако этот процесс на другие службы не распространился вопреки требованию Правительства
8	отсутствие прозрачности в деятельности милиции	-

Таким образом, из всего перечня действий, которые МВД называет реформой, лишь незначительная часть влияла на решение проблем в системе ОВД, которые были официально признаны Правительством.

## Мнение экс-президента:

«Мы не увидели заметного продвижения реформы милиции»

Экс-президент КР Роза Отунбаева, «Азаттык», 6 апреля 2016 г.

- 6) Меры по реформированию ОВД в полной мере не отражают современные требования преобразований в правоохранительном органе.

Принятие и реализация «Мер по реформированию ОВД» стали важным шагом в деле преобразований, однако они не отражают ряд требований, связанных как со структурой документа, так и с содержанием. Так, он содержит не детализированные нормы, которые трактуются по-своему исполнителем в лице МВД. Кроме того, в нем нет таких важных направлений как изменение системы внутренних расследований и абстрактно говорится о внедрении конкурсного набора сотрудников ОВД и т.д.

Стоит также отметить тот факт, что документ был утвержден правительственным актом и позволял новым составам Правительства отдельные нормы игнорировать. По этой же причине в прошлом депутаты проявляли слабый интерес к данным процессам.

- 7) Закон КР «Об органах внутренних дел» серьезно устарел, требуется принятие принципиально нового нормативного правового акта

Несмотря на заявленную реформу, Закон «Об ОВД», которым в первую очередь руководствуется милиция, с момента принятия в 1994 году существенно не изменялся. Например, он содержит недостаточно подробные полномочия сотрудников, что может приводить к злоупотреблениям, в нем вовсе нет норм, связанных с внутренним контролем за деятельностью милиции, с отчетностью и подотчетностью правоохранительного органа перед населением, социальным партнерством с гражданским обществом.

Сложившаяся за последние годы тенденция принимать реформаторские меры через подзаконные акты правительства не могут заложить устойчивые изменения, так как будут зависеть от воли руководства ведомства, а также будут иметь вторичное значение, если никак не будут отражены в базовом законе.

Вместе с тем, Национальная стратегия устойчивого развития<sup>10</sup> и Меры по реформированию ОВД говорят о необходимости законодательного закрепления единых подходов к оценке деятельности правоохранительных органов в сфере осуществления уголовного преследования, правовой защиты сотрудников, конкретизации полномочий и обязанностей органов МСУ в сфере обеспечения общественного порядка. В «Мерах по реформированию ОВД» в качестве основных направлений включено совершенствование нормативной правовой базы в соответствии с международным правовым опытом.

На просторах бывшего Советского Союза возник подход подробно формулировать нормы, регулирующие деятельность правоохранительных органов, а также законодательно закреплять основы прохождения службы в рядах ОВД. Такого подхода в Кыргызстане пока нет.

Россия пошла по пути принятия двух рамочных нормативных правовых документов - Закона РФ «О полиции» (2011 г.) и Закон РФ «О службе в рядах ОВД» (2011 г.). Модельным может стать Закон Украины «О Национальной полиции» (2015 г.), которым детально расписаны порядок конкурсного набора сотрудников, полномочия, все виды полицейских мер, роль МСУ в оценке деятельности территориальных подразделений полиции с ясными механизмами влияния на кадровые решения, емко расписаны статьи о правах человека, принципах обеспечения открытости, прозрачности и политической нейтральности. Все чаще на постсоветском пространстве говорят и предпринимают конкретные меры по **разделению должностей министра внутренних дел и главы национальной полиции, чтобы обеспечить политическую беспристрастность правоохранительного органа в условиях партийной системы.**

<sup>10</sup> Указ Президента КР от 21 января 2013 г. №11

## Содержательные вопросы реформы (выводы)

- 8) Наибольший общественный резонанс вызвало создание Главного управления патрульной милиции, которое в следствие отсутствия обновления кадров может унаследовать недостатки ДПС

Создание 1 апреля 2016 года Главного управления патрульной милиции (ГУПМ) стало шагом, заслуживающим внимание. Рекомендация объединить патрульно-постовую и дорожно-патрульную службу с обязательным обновлением кадров была предложена Гражданским союзом «За реформы и результат» в июле 2015 года<sup>11</sup>.

Эта инициатива может привести к повышению качества работы за счет закрепления за патрулем ответственности за поддержание правопорядка на строго очерченном участке. Также это может положительно сказаться на оперативности реакции на сообщения о правонарушениях и инцидентах, о чем не раз заявлял министр Мелис Турганбаев.

Анализ проекта положения «О ГУПМ» выявил ряд недостатков, связанных с тем, что функции ППС слабо раскрыты в документе, нет четкой регламентации полномочий, ответственности и порядка действий в различных ситуациях, а также специфических критериев оценки, содержатся спорные с точки зрения соблюдения прав человека полномочия по остановке транспорта. Главной претензией к новой службе является то, что она была **укомплектована на основе «старых» кадров ДПС и ППС. Таким образом, не было проведено тотальное обновление личного состава, что в некоторых других постсоветских странах стало главным фактором успеха реформы полиции.**

Принятие самого положения оказалось закрытым процессом, за исключением того, что проект документа был выставлен на сайте Правительства.

В анализе работы милиции важную роль играют усилия гражданского общества. Так, общественный фонд «Голос Свободы» в 2015 году проанализировал работу патрульно-постовой службы милиции, выработав рекомендации.

**Общество ждет реализации проекта «Безопасный город», что является одним из условий для борьбы с коррупцией на дорогах и повышения эффективности патрульной милиции.** Однако пока установлен 1 аппаратный комплекс в пригороде столицы, а тендер на реализацию проекта второй раз был сорван.

Также вызывает беспокойство отсутствие заранее проведенной работы по переоформлению транспорта. Большинство водителей (около 70%!<sup>12</sup>), приобретая автотранспорт, совершили сделку купли-продажи по генеральной доверенности, что прежде позволяло государству.

Официальные лица заявляют, что штрафы за нарушение ПДД, зарегистрированные камерами видеофиксации, будут приходиться собственникам, даже если они фактически транспортом уже не владеют.

- 9) Комплексная оценка внедряется постепенно и нуждается в конкретизации как механизмов проведения, так и влияния на кадровые и управленческие решения

---

<sup>11</sup> Реформы в ДПС и системе внутренних расследований становятся все более востребованными, 31 июля 2015 г.: <http://www.reforma.kg/news/reformy-v-dps-i-sisteme>

<sup>12</sup> Данные МВД, 16 марта 2016 г.

24 февраля 2015 года постановлением Правительства внедрено понятие внешней оценки, как часть комплексной оценки<sup>13</sup>. Принятие этого подхода стало важным шагом в реформе и отказе от «палочной» системы, которая провоцирует применение пыток и других противоправных действий со стороны отдельных работников милиции. Нужно отметить, что при разработке указанного документа была проявлена политическая воля премьер-министра Джоомарта Оторбаева и понимание со стороны МВД, включая министра Мелиса Турганбаева.

Внешняя оценка не заработает в полной мере до тех пор, пока не будут методологически проработаны механизмы изучения и учета мнения органов МСУ, ОПЦ, общественных объединений и др. В настоящее время Гражданский союз «За реформы и результат» совместно с Общественным советом МВД апробируют новые подходы этого компонента внешней оценки.

Мониторинг показывает, что в реальности наибольшее внимание в оценке до сих пор уделяется внутренним критериям, в то время как внешняя оценка, сводимая только к соцопросу населения, используется в имиджевых целях министерства. Нет механизмов, которые обеспечивали бы влияние результатов внешней оценки на работу милиции.

Говоря о новых внутренних критериях оценки, стоит отметить, что на практике «палочная» система частично сохраняется. По словам инспекторов по делам несовершеннолетних из регионов, руководство территориальных подразделений ОВД требуют от них ставить на учет не менее двух несовершеннолетних в месяц, от чего на практике зависит оценка этой категории сотрудников. Один из руководителей областных УВД считает, что внутренние критерии нуждаются в доработке, потому что по-прежнему вынуждают стремиться к более высоким количественным показателям, а не к качественным.

Ситуация вокруг внедрения комплексной оценки показала, что даже прогрессивные решения не приносят мгновенных результатов. Система продолжает долгое время работать по инерции. Когда высокопоставленные должностные лица МВД продолжают публично отчитываться о высокой раскрываемости и низком уровне зарегистрированной преступности, это сигнализирует личному составу, что нужно продолжать работать по-старому. К этому приводит также практика отдельных парламентариев публично делать выводы об эффективности милиции на основе количественных показателей раскрываемости, обнаружения наркотических средств и т.д..

#### 10) Улучшение взаимодействия с населением стало для МВД приоритетным направлением, внедрение новых подходов социального партнерства пока происходит разрозненно на базе пилотных проектов

В общественном мнении и среди официальных лиц укоренилось представление, что за общественную безопасность отвечает прежде всего милиция. Отсюда вытекает нежелание и неумение таких важных сторон как органы МСУ находить свою роль в поддержании правопорядка. Сосредоточенность на милиции закреплена также законодательно. Модель, при которой за общественную безопасность отвечают и другие стороны называется *собезопасность*.

Отдельные попытки реализовать собезопасность в стране начали осуществляться.

В июле 2015 года правительством было утверждено Положение «О взаимодействии ОВД с институтами гражданского общества»<sup>14</sup>. Этот документ включает распространенные подходы в поддержании сотрудничества милиции с общественностью, среди инноваций – понятие совместных планов по обеспечению общественной безопасности, которые вправе финансировать органы МСУ.

Но механизмы пока работают неравномерно по стране. Значительную роль во внедрении новых подходов играют неправительственные и международные организации, такие как Saferworld, Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), ОБСЕ, Фонд «За международную

<sup>13</sup> Постановление от 24 февраля 2015 г. №81

<sup>14</sup> Постановление Правительства от 30 июля 2015 г. №547

толерантность», МОФ «Инициатива Розы Отунбаевой», Гражданский союз «За реформы и результат».

Заслуживает внимание практика подготовки совместных планов обеспечения общественной безопасности и профилактики правонарушений, которая в 2015 – 2016 гг была реализована Гражданским союзом «За реформы и результат» и УНП ООН в 12 пилотных муниципалитетах Кыргызстана. Милиция, МСУ, совместно с самой общиной, смогли распределить между собой ответственность в решении приоритетных проблем<sup>15</sup>.

Сохраняется важность принятия ведомством решений, которые бы не противоречили основному направлению реформы – установлению социального партнерства, в том числе участковыми. Несмотря на это, в новом Наставлении по организации деятельности участкового уполномоченного милиции за этой категорией сотрудников закрепляются не только эти вопросы, но и *выявление и раскрытие преступлений, совершенных на участке, розыск лиц, совершивших преступления, пропавших без вести, непознанных тел и т.д.*<sup>16</sup>.

Другой ведомственный документ<sup>17</sup> наделяет Главный штаб функцией координации взаимодействия с представителями гражданского общества, независимыми экспертами и НПО по вопросам совершенствования деятельности ОВД. На практике есть случаи, когда территориальные подразделения отказывались самостоятельно отвечать на запрос гражданских активистов, ссылаясь на данную норму. В то же время загруженность Главного штаба является серьезным ограничителем для рассмотрения всех заявлений, поступающих из различных регионов страны.

#### 11) Конкурсный отбор сотрудников ограничен только двумя службами

Неоднократно отмечалось, что постепенный переход к набору сотрудников ОВД на конкурсной основе является важным условием преодоления коррупции и необъективности в кадровых решениях. В 2014 г. кабинет министров утвердил конкурсный набор в отношении сотрудников ДПС и профессорско-преподавательского состава Академии МВД<sup>18</sup>.

Этим же решением правительство обязало МВД провести работу по расширению перечня должностей, отбор на которые осуществляется на конкурсной основе, до 1 июня 2015 года. Однако фактически министерство это требование нормативного правового акта не исполнило.

Также пока остается нереализованным предложение представителей гражданского общества относительно включения работников органов МСУ в состав конкурсных комиссий по отбору сотрудников низовых подразделений.

#### Мнение сотрудников:

**70,8%** опрошенных сотрудников ОВД отметили, что находятся в зависимости от руководителей из-за сложившейся кадровой политики в ведомстве

*Мониторинг реформы ОВД, ноябрь 2015 г.*

<sup>15</sup> Гражданский союз запустил проект по профилактике правонарушений в регионах, Zanoza, 19 ноября 2015 г.: <http://zanoza.kg/328255>

<sup>16</sup> Приказ МВД от 14 декабря 2015 г. №1211

<sup>17</sup> Приказ МВД №1053 от 19 декабря 2014

<sup>18</sup> Постановление Правительства от 24 ноября 2014 г. №673

## Рекомендации

### Жогорку Кенешу, Комитету по правопорядку и борьбе с преступностью

- Предлагается в полной мере осуществить парламентский контроль за реализацией реформы ОВД, включая регулярную практику заслушивания отчетов Правительства и дачу оценки со стороны депутатов. Данная рекомендация также включает подробное отражение вопросов реформы в Программе Правительства, определение четких индикаторов достижения результатов и решения проблем, и сбор парламентом альтернативных точек зрения относительно хода преобразований.
- Сформировать при Комитете по правопорядку и борьбе с преступностью совет по координации усилий и контролю за реформой ОВД (другим вариантом является воссоздание подобного коллегиального органа при Правительстве, но с участием депутатов Жогорку Кенеша).
- Инициировать подготовку принципиально нового закона, регулирующего деятельности милиции в рамках рабочей группы, созданной при Комитете по правопорядку и борьбе с преступностью. При этом, предлагается вовлечь представителей гражданского общества и экспертов в этот процесс, с обязательной организацией широких общественных слушаний во всех регионах Кыргызстана. При разработке законопроекта важно учесть положительный международный опыт.
- В рамках совершенствования законодательства предлагается рассмотреть возможность разделения системы на гражданское МВД и подчиненную ему национальную полицию (милицию). При этом, глава полиции должен иметь определенную автономию и независимость от политических изменений за счет назначения на фиксированный срок через конкурс и прописанный в законе статус. Другим вопросом законодательства может стать обеспечение независимости от национальной полиции (милиции) службы внутренних расследований. Также предлагается рассмотреть возможность внедрения позиции статс-секретаря в МВД для обеспечения законности в реализации кадровой политики.
- С учетом необходимости закрепления ответственности разных сторон в обеспечении общественной безопасности, в том числе органов МСУ, предлагается законодательно определить механизмы такого рода участия.
- Инициировать пересмотр перечня сведений, составляющих государственную тайну в части информации о штатной численности, структуре и финансировании ОВД, с целью обеспечения большей открытости и проведения независимого функционального анализа в ОВД.
- Инициировать проведение независимого функционального анализа всех звеньев ОВД для последующей оптимизации распределения средств и человеческих ресурсов внутри системы, в том числе перераспределения штатных единиц на низовой уровень, сокращение управленческого аппарата на центральном и областном уровнях.

### Специфические рекомендации для различных сторон

- МВД осуществить полноценное внедрение проекта «Безопасный город» с заблаговременным решением вопроса переоформления автотранспорта, приобретенного по генеральной доверенности.
- Правительству провести независимый анализ и оценку деятельности ГУПМ и по результатам доработать положение о ее деятельности, с детализацией полномочий, ответственности и т.д. **Рассмотреть возможность запуска процесса обновления кадров через открытый конкурсный набор сотрудников патрульной милиции.**
- По результатам апробации комплексной оценки деятельности ОВД и изучения мнения общественности и сотрудников ОВД, Правительству предлагается доработать положение, в том числе критерии внешней и внутренней оценки. Важно регламентировать

последствия внешней оценки на управленческие и кадровые решения. Также подробно прописать механизм учета мнения органов МСУ в оценке.

- Правительству, МВД, ГАМСУМО и другим проанализировать опыт принятия совместных планов обеспечения общественной безопасности и профилактики правонарушений в 12 пилотных муниципалитетах и интегрировать эти подходы в нормативные правовые акты.
- Правительству, МСУ расширить применение конкурсного порядка набора сотрудников ОВД на другие службы. Также предлагается обеспечить включение в состав конкурсных комиссий при назначении сотрудников низовых подразделений представителей МСУ, общественности. Данную норму Жогорку Кенешу предлагается отразить в законодательстве.

---

Гражданский союз «За реформы и результат»

[kg@reforma.kg](mailto:kg@reforma.kg)

[www.reforma.kg](http://www.reforma.kg)

авторский коллектив и мониторинговая группа:  
Тимур Шайхутдинов, Урмат Казакбаев,  
Айсулуу Алымбек кызы, Анна Зубенко,  
Галина Давлетбаева, Темир Нурматов и др.