

СИСТЕМА ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД

НОВЫЕ
ПОДХОДЫ



СЕРИЯ
«АНАЛИТИКА СОБЕЗОПАСНОСТИ»
#3

2014

Настоящий аналитический документ является третьим в серии «Аналитика Собезопасности», издаваемой Гражданским союзом «За реформы и результат» в партнерстве с Saferworld.

В данной работе рассматривается система оценки сотрудников ОВД в Кыргызской Республике. Выбор темы объясняется как текущими инициативами МВД в этой сфере, так и продолжением реализации стратегии Гражданского союза по укреплению подотчетности правоохранительного ведомства перед гражданами.

Настоящая публикация основывается на данных исследования, включавшего опрос личного и управленческого состава ОВД, представителей неправительственного сектора и экспертов, а также на анализе нормативных правовых, ведомственных актов и других материалов. Внимание уделено проекту приказа МВД «Об утверждении основных положений оценки деятельности ОВД КР», представленному министерством в марте 2014 года.

Аналитическая справка предназначена для лиц, принимающих решения и всех заинтересованных в реформе милиции граждан и организаций.

Аналитический документ, его краткая версия и методология исследования размещены на сайте: reforma.kg/articles/view/142



Гражданский союз «За реформы и результат»
www.reforma.kg



Фотографии, размещенные в настоящей публикации, приведены исключительно для иллюстрации и не связаны напрямую с исследованием. Источники фотографий: Reforma.kg, Mvd.kg, Gov.kg, Ktrk.kg, Barakelde.org и другие интернет-ресурсы.



Данный документ подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза. Его содержание является исключительной ответственностью ГС «За реформы и результат» и Saferworld и не может рассматриваться как официальная позиция Европейского Союза.

СИСТЕМА ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД

СЕРИЯ
«АНАЛИТИКА СОБЕЗОПАСНОСТИ»
#3

НОВЫЕ
ПОДХОДЫ

**Авторский коллектив и
исследовательская группа:**

Тимур Шайхутдинов, Самара Папиева,
Урмат Казакбаев, Равшан Абдукаримов,
Алексей Крук, Анна Черепанова,
Галина Давлетбаева, Лариса Кацура.

Кыргызстан, 2014

Благодарность

Авторский коллектив выражает благодарность Министерству внутренних дел Кыргызской Республики.

За содействие в подготовительной работе персонально благодарим заместителя Министра внутренних дел Курсана Асанова, начальника Отдела развития деятельности ОВД МВД Шамшыбека Мамырова, заместителя начальника Главного штаба МВД Гульмиру Баратову, инспектора Отдела развития деятельности ОВД МВД Динару Алиеву, экспертов Ахмада Мадеюева, Кейти Моррис, Атыр Абдрахматову.

Особая признательность всем участникам интервью и фокус-групп, проведенных в рамках исследования, за знания, идеи и источник вдохновения всего авторского коллектива.

Содержание

Введение	4
1. Текущая ситуация	6
1.1. Раскрываемость – основной показатель оценки эффективности в ОВД	6
1.2. Другие критерии оценки сотрудников ОВД	8
1.3. Субъекты оценки	9
1.4. Влияние результатов оценки на кадровые решения	10
2. Анализ социальных последствий действующих подходов в оценке	13
3. Значимость изменения системы оценки в общей реформе ОВД	16
4. Проект новых критериев оценки деятельности ОВД	19
4.1. Общий обзор проекта приказа	19
4.2. Достоинства и ограничения проекта приказа	21
5. Инициативы правительства по вопросам оценки	24
6. Рекомендации	26

Сокращения и некоторые термины

ГОРОВД – Городские и районные органы внутренних дел

Гражданский союз – Гражданский союз «За реформы и результат»

ИДН – Инспектор по делам несовершеннолетних

КР – Кыргызская Республика

МВД – Министерство внутренних дел Кыргызской Республики

МСУ – Местное самоуправление

ОВД – Органы внутренних дел Кыргызской Республики

Проект приказа – здесь: проект приказа МВД «Об утверждении основных положений оценки деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики»

УВД – Управление внутренних дел

УИМ – Участковый инспектор милиции

Введение

В мире все чаще правоохранительную деятельность рассматривают не как выполнение исключительно контролирурующих функций от имени государства, а как функцию по обеспечению безопасности в сотрудничестве с населением. Новый комплексный подход получил название *community policing* (в терминологии Гражданского союза – «**Собезопасность**»¹). По мнению зарубежных экспертов, критерии оценки эффективности являются одними из наиболее важных способов поощрения подотчетности и улучшения качества работы полиции в демократическом обществе, при условии отражения в показателях ожиданий граждан². Соответственно, эволюция системы оценки имеет большое значение в реформе милиции Кыргызстана.

В настоящее время в ОВД укоренился подход, при котором приоритетное значение имеет статистика зарегистрированных и раскрытых преступлений, используемая в качестве основного показателя определения эффективности служб и сотрудников. Этот метод подвергается критике со стороны значительной части личного состава ОВД и большинства представителей гражданского общества.

Принятая в начале 2013 года Национальная стратегия устойчивого развития КР на период 2013 – 2017 гг. утвердила курс на преобразования в правоохранительных органах (п. 2.9), заложив в качестве одного из приоритетов «*повышение уровня открытости, доступности для внешнего государственного и общественного контроля*» и «*законодательное закрепление единых подходов в оценке*». В свою очередь, Правительство КР приняло «*Меры по реформированию ОВД*»³. Программный документ отражает необходимость «*изменения критериев оценки деятельности милиции с внедрением механизмов внешнего контроля и оценки*».

Во исполнение «*Мер по реформированию ОВД*», МВД в начале 2014 г. опубликовало проект «*Об утверждении основных положений оценки деятельности ОВД КР*» (далее: проект приказа), что демонстрирует готовность ведомства обсуждать его с заинтересованными сторонами.

Сформированное в апреле 2014 г. новое Правительство заявило о преемственности решений предшественников касательно курса преобразований правоохранительных органов. Среди прочего, программа кабинета министров включает устранение количественных показателей работы милиции⁴.

Настоящая аналитическая справка представляет собой вклад Гражданского союза «За реформы и результат» и Saferworld в публичную дискуссию о системе оценки деятельности ОВД.

1 От полной фразы «совместное обеспечение общественной безопасности». См. также <http://www.reforma.kg/articles/view/69>

2 Robert C. Davis, 'Selected International Best Practices in Police Performance Measurement', RAND, 2012, rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2012/RAND_TR1153.pdf

3 Постановление Правительства КР №220 от 30 апреля 2013 г. «О мерах по реформированию ОВД в КР»

4 Дж.Оторбаев намерен устранить количественные показатели для оценки качества работы милиции / ИА АКИpress: kg.akipress.org/discus:595200/



Изменение критериев оценки необходимо рассматривать в рамках общего курса реформирования ОВД и, в большей степени, таких направлений, как кадровая политика, внедрение новых подходов взаимодействия милиции и населения, и гражданского контроля. В противном случае, даже тщательно проработанный комплекс показателей может остаться лишь красивой декларацией, которая не сможет мотивировать личный состав на качественную работу во благо общества. Именно по этой причине авторы справки изучают систему оценки в контексте влияния на другие аспекты управления.

Цель данного аналитического документа: на основе результатов исследования и изучения проекта приказа предложить лицам, принимающим решения, рекомендации по совершенствованию системы оценки деятельности ОВД.



ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

1.1. РАСКРЫВАЕМОСТЬ – ОСНОВНОЙ ПОКАЗАТЕЛЬ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ В ОВД

Вывод: Система оценки сотрудников и подразделений ОВД основывается, прежде всего, на статистических показателях раскрываемости и количестве зарегистрированных преступлений, доминирование этих подходов связано преимущественно с ведомственными традициями.

Количество зарегистрированных и раскрытых преступлений за 2013 год*

№	Регионы	Зарегистрировано	Раскрыто
1	по республике	24156	18729**
2	г. Бишкек	9565	5999
3	г. Ош	1892	1515
4	Чуйская область	4707	3595
5	Иссык-Кульская обл.	1910	1708
6	Нарынская область	418	416
7	Ошская область	1884	1794
8	Джалал-Абадская обл.	2524	2070
9	Таласская область	657	628
10	Баткенская область	599	528

* Информация предоставлена МВД 21 января 2014 г.

** Включая 476 преступлений, раскрытых Управлением внутренних дел на транспорте МВД и Главным следственным управлением МВД

Наиболее распространенным подходом при оценке сотрудников и подразделений является сравнение количества зарегистрированных и раскрытых преступлений с аналогичными данными за прошлый период. *«Эти критерии касаются всех подразделений и, в первую очередь, уголовного розыска»⁵.*

Приоритет статистических показателей берет начало с советских времен. Тогда же получил распространение термин «палочная система», возникший от представления, что руководитель фиксирует достижения подчиненных в виде «палочек».

Важная особенность: на основе этих «палочек» оценивался и сам начальник, и его руководитель, и так по всей вертикали.

⁵ Из материалов фокус-группы с сотрудниками ОВД, проведенной в рамках исследования.



В Кыргызстане система оценки утвердилась в приказе №156 от 16 апреля 2001 года «Об утверждении критериев оценки деятельности ОВД». Согласно этому документу эффективность деятельности ОВД оценивается по следующим блокам:

- полнота регистрации, разрешаемость заявлений и сообщений о преступлениях;
- раскрываемость преступлений;
- расследование преступлений;
- общественная безопасность;
- законность.

Приложение №2 к Приказу №156 регламентирует процедуру проведения соревнования между ГОРОВД в УВД областей и г. Бишкека. За основу берется уровень преступности и раскрываемость, который сравнивается с данными различных территориальных подразделений в соотношении: количество раскрытых преступлений на одну штатную единицу, удельный вес раскрытых преступлений на число зарегистрированных, количество совершенных преступлений на число жителей и т.д. Данные суммируются, делятся на общее число позиций, после чего ГОРОВД ежегодно присуждается место. Данное положение действует по сей день, и в качестве символического приза победителю вручается переходное Красное знамя МВД.

Ежеквартально Главный штаб МВД обобщает передаваемую информацию по формам о состоянии преступности и сведениях о результатах работы правоохранительных органов. В них отражается общее количество принятых к производству уголовных дел, раскрытых и нераскрытых дел и т.д. Они группируются по степени тяжести, выделяются убийства, дела, раскрытые по «горячим следам» (в течение 1-х суток), объем изъятых наркотических средств и т.д. Рядом с текущей статистикой приводятся данные за предыдущий период.

Несмотря на отсутствие нормативного закрепления оценки на основе сравнения текущих показателей с предыдущими, именно этот способ используется на практике в отношении подразделений и персонала.

Снижение показателей раскрываемости за текущий период оценивается для подразделения негативно.

«Нужно чтобы количество раскрытых преступлений было хотя бы не меньше, чем за предыдущий период [год, месяц – прим. авторов]»⁶ - утверждает участковый инспектор из г. Оша.

⁶ Интервью с УИИМ.

1.2. ДРУГИЕ КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ СОТРУДНИКОВ ОВД

Вывод: Несмотря на то, что в ведомственных документах основными критериями оценки деятельности УИМ является их способность налаживать взаимодействие с сообществами и проводить профилактическую работу на своем административном участке, на практике эти аспекты в оценке менее востребованы по сравнению с раскрываемостью. Как следствие, данные категории сотрудников уделяют недостаточное внимание вопросам поддержания сотрудничества с населением.

Ранее руководство МВД предпринимало попытки ввести подходы, связанные с учетом мнения общественности, особенно в отношении участковых инспекторов милиции, которые по долгу службы обязаны находиться в тесном контакте с населением.

Инструкцией «Об организации работы участковых инспекторов милиции» (приказ МВД №169 от 3.03.2010 г.) утвержден перечень оснований для оценки, в котором нет ни слова о раскрытии преступлений. Акцент в документе поставлен на профилактическую работу и обратную связь с населением⁷. Отдельный блок в приказе отведен общественному мнению, измеряемому через опрос жителей, публикации в СМИ и качество приема граждан по записям в книге отзывов и предложений.

Однако, со слов участковых инспекторов милиции, этот приказ реализуется фрагментарно⁸.

По словам респондентов, если даже жители хорошо оценят работу УИМ, это никак не скажется на внутренней оценке, хотя у руководителя может сложиться хорошее мнение о сотруднике.

В то же время существует негласное правило, согласно которому УИМ должен раскрыть как минимум одно преступление в месяц, в противном случае может последовать наказание за низкую раскрываемость. Критерии оценки ИДН варьируются от позиции глав ГОРОВД, которые могут либо требовать раскрываемость, либо, руководствуясь ведомственными инструкциями, использовать другие показатели⁹.

В ведомственных документах учитывается профилактическая работа со стороны таких категорий сотрудников, как УИМ, ИДН, сотрудников ДПС. При оценке работы участковых, согласно Приказу №169, внимание уделяется подомовому обходу, проведению встреч с жителями, профилактической работе с лицами, стоящими на учете и т.д. Сотрудники ДПС, ответственные за предотвращение ДТП с участием несовершеннолетних, обязаны обучать детей в школах. Однако, по словам самих сотрудников, в

⁷ Инструкция «Об организации работы участковых инспекторов милиции» (приказ МВД №169 от 3.03.2010 г.), гл. 10, п.172.

⁸ Фокус-группа с сотрудниками ОВД.

⁹ Фокус-группа с сотрудниками ИДН и УИМ.



действительности многие пренебрегают этой функцией, а для отчетности составляются фиктивные справки о якобы проделанной работе¹⁰.

Среди сотрудников ОВД распространено мнение, что отношение к таким аспектам в работе, как профилактика, во многом формирует руководитель, в зависимости от его мировоззрения.

«Я смотрю на то, какую работу проделывает УИМ до совершения преступлений, а не после. Основная роль наружных служб - это профилактика. УИМ должен быть активен, инициативен, но тут должна быть поддержка руководителя, без этого тяжело»¹¹.

1.3. СУБЪЕКТЫ ОЦЕНКИ

Вывод: Единственным субъектом оценки сотрудников и подразделений ОВД являются сами ОВД в лице руководителей и штабных подразделений; внешние субъекты оценки отсутствуют. Объективность результатов снижается из-за того, что по ряду показателей руководитель выступает одновременно оценщиком и оцениваемым.

Оценка осуществляется руководителями по вертикали на основе одних и тех же показателей, которые по мере продвижения вверх суммируются. Сотрудников ОВД оценивают вышестоящие сотрудники, также как и подразделения оценивают вышестоящие подразделения, данные сводит Главный штаб МВД. Такая методика оценки получила название интегральной: *«...когда статистика, работающая в качестве критерия оценки для нижестоящих подразделений, суммируется непосредственно в статистику, являющуюся критерием оценки вышестоящих»¹².*

Эксперты приходят к выводу, что интегральная оценка приводит к искажению показателей, подталкивает к манипуляции данными, а также снижает значение управленческих обязательств высокопоставленных офицеров, сводя их работу к интенсивности загруженности подчиненных¹³. МВД отчитывается перед Правительством и Жогорку Кенешем, используя в приоритетном порядке данные о раскрываемости и количестве преступлений.

«В Аппарате Правительства тоже требуют раскрываемость, идет цепная реакция»¹⁴.

¹⁰ Интервью с ИДН.

¹¹ Интервью с руководителем областного УВД.

¹² Панеях ЭЛ., Титаева КД. От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел, (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения, март 2011 г.) СПб: ИПП СПб, 2011 г. – с.12.

¹³ Там же.

¹⁴ Интервью с сотрудником центрального аппарата МВД.

Сотрудник подвержен двойному давлению статистики:

- напрямую - потому что с него персонально требуют соответствия нужным показателям;
- опосредованно - поскольку его негативные данные приведут к «ухудшению» статистики подразделения, а это уже невыгодно его коллегам и руководству.

Последний фактор, вероятно, сыграл определяющее значение при назначении раскрываемости, как фактически действующего критерия в отношении УИМ, а в ряде случаев также ИДН, несмотря на то, что ведомственные инструкции определяют другие требования. При этом, нет единого подхода в отношении ИДН, многое зависит от руководителей ГОРОВД, и степени их заинтересованности в наращивании общей статистики подразделения за счет инспекторов по делам несовершеннолетних.

Ни нормативно, ни фактически гражданское общество и ОМСУ не вовлечены в оценку деятельности милиции. Теоретически главы МСУ могут выражать свое отношение к работе территориальных подразделений ОВД на заседаниях координационных совещаний правоохранительных органов¹⁵, однако, на практике этой возможностью они пользуются редко¹⁶.

1.4. ВЛИЯНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОЦЕНКИ НА КАДРОВЫЕ РЕШЕНИЯ

Вывод: Влияние результатов оценки на кадровые решения, поощрения и взыскания ограничено субъективным отношением руководителя к подчиненному. Отсутствие ясных нормативно закреплённых последствий результатов оценки приводит в ряде случаев к произвольности кадровых решений и к слабой мотивированности персонала повышать эффективность труда.

На практике оценка имеет чаще всего карательную функцию, нежели мотивирующую на эффективную работу.

Взыскания и поощрения сотрудников ОВД осуществляются на основании «Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом ОВД КР» (постановление Правительства КР от 20.06.2013 г. №360) и Дисциплинарного устава ОВД КР (постановление Правительства КР от 18.12.2004 г. №942).

¹⁵ Координационные совещания правоохранительных органов существуют на уровне районов, городов и областей для обсуждения вопросов профилактики правонарушений и поддержания безопасности. Они включают глав местной государственной власти, МСУ, ОВД, органов прокуратуры и др.

¹⁶ Интервью с сотрудником центрального аппарата МВД.



Согласно указанным документам, работник может быть поощрен начальником за образцовое исполнение обязанностей, а также несет ответственность за противозаконные действия или бездействие, ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

Каждый начальник в пределах прав, предоставленных Дисциплинарным уставом, обязан поощрять подчиненных за разумную инициативу, усердие и отличие в службе¹⁷. Руководитель также может ходатайствовать о поощрении подчиненного, если предлагаемые меры выходят за пределы его прав.

Нормативные правовые акты предусматривают спектр стимулирующих методов в виде объявления благодарности, награждения памятным подарком, фотографирования у развернутого знамени подразделения, награждения почетной грамотой, досрочного присвоения очередного специального звания, либо на одну ступень выше звания, предусмотренного занимаемой должностью и т.д.¹⁸

По словам руководителей среднего звена, в ОВД формируется резерв кадров на выдвижение из числа сотрудников, показавших хорошие результаты в работе¹⁹.

Взыскание налагается либо непосредственно руководителем, либо по его ходатайству, в зависимости от предоставленных полномочий. Применяются следующие виды дисциплинарного наказания: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, освобождение от занимаемой должности, снижение в специальном звании на одну ступень, увольнение из ОВД и др.²⁰

Изученные нормативные правовые и ведомственные акты не показывают прямую взаимосвязь между применением мер поощрения и взыскания, и оценкой деятельности на основании существующих критериев.

Тем не менее, на практике такая взаимосвязь существует, с уклоном на репрессивный характер управленческих решений по отношению к сотруднику.

Респонденты из числа личного состава отметили, что за низкие показатели раскрываемости преступлений может последовать наказание. Например, один из УИМ отметил, что сам получил выговор за низкую раскрываемость, несмотря на то, что на его территории не было зарегистрировано ни одного преступления за этот период. Опрошенные главы ГОРОВД также подтверждают, что наказание за низкую раскрываемость может варьироваться от предупреждения до освобождения от занимаемой

17 Дисциплинарный устав ОВД КР, постановление Правительства КР от 18.12.2004 г. №942, Глава 2.

18 Там же.

19 Положение о порядке прохождения службы рядовым и начальствующим составом ОВД КР, постановление Правительства КР от 20.06.2013 г. № 360.

20 Дисциплинарный устав ОВД КР, Глава 3.

должности. Один из опрошенных глав территориальных подразделений ОВД признал, что осознает недостатки системы, но вынужден следовать практике, поскольку этого требует вышестоящее начальство.

Несмотря на определяющее значение количественных показателей, в действительности, их положительное влияние на продвижение сотрудников по служебной лестнице ограничено из-за отсутствия четкой регламентации управленческих и кадровых решений. Исход оценки остается на усмотрение руководителей.

По словам ряда опрошенных начальников ГОРОВД, эффективных (с точки зрения системы) работников мотивируют включением в резерв кадров, который составляется ежегодно. Однако республиканское и областное руководство МВД нередко игнорирует местных выдвиженцев на повышение, и на вакантные должности назначают других, без обоснования причин. Как следствие, сотрудники ОВД не воспринимают включение их в резерв кадров как мотивацию и не верят в то, что за этим последует повышение в должности.

«Если честно, иногда приходят непрофессиональные кадры. Такое есть. Я узнаю об этом только после того, как уже вышел приказ о назначении»²¹ - признает один из районных руководителей правоохранительного ведомства.

Зачастую обязательное подписание листа согласований и представление при назначении сотрудников, не входящих в номенклатуру начальника ГОРОВД, осуществляются постфактум и на кадровое решение не влияет.

По словам респондентов, результаты оценки не всегда играют первостепенную роль при продвижении по службе. Среди неформальных факторов продвижения называются родственные связи и партийная принадлежность.

На примере процедур выдвижения на руководящие должности среднего звена также обнаружен слабый учет предыдущих показателей претендента. По словам бывшего высокопоставленного члена Правительства КР, МВД ограничивается предоставлением «наверх» информации общего характера: продолжительность службы, семейный статус, личностная характеристика и т.п.

21 Интервью с руководителем одного из территориальных отделов внутренних дел.



АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ДЕЙСТВУЮЩИХ ПОДХОДОВ В ОЦЕНКЕ

Вывод: Сложившаяся система оценки мотивирует сотрудников на выполнение тех аспектов работы, которые позволяют достичь высоких статистических показателей, при этом, профилактическая работа учитывается слабо.

Одним из последствий действующей системы оценки является применение противоправных действий со стороны сотрудников ОВД.

Негативное отношение к «палочной системе» сложилось как среди представителей гражданского общества, так и у ряда сотрудников ОВД. Однако среди среднего руководящего состава ОВД распространено мнение о том, что на сегодняшний день это лучшее, что придумано.

Некоторые эксперты формулируют широкий перечень негативных последствий «погони за цифрами»: *«коррупция, насилие и пытки в отношении задержанных по обвинению в преступлении, фальсификация документов, укрывательство настоящих преступников, а чаще отказ в регистрации преступления»*²².

По мнению опрошенных правозащитников и адвокатов, критерии оценки, чрезмерно сфокусированные на раскрываемости, могут провоцировать пытки и другие незаконные действия со стороны правоохранителей. Сотрудник ОВД вынужден соответствовать показателям, которые были выявлены за прошлый период как у него, так и у других коллег. **Такая установка приводит к погоне за статистикой в ущерб соблюдению прав человека и качеству рассмотрения уголовных дел.**

«Статистика раскрываемости, существующая еще с советских времен - это и есть причина, порождающая пытки. Многие не понимают, что за статистикой стоят судьбы людей» - приводит распространенное среди гражданского общества мнение адвокат из г. Бишкека²³.

*Противозаконные методы в милиции применяются для получения признательных показаний или, «когда вдобавок стараются получить признательные показания за другие эпизоды»*²⁴.

²² Реформа Органов внутренних дел в КР. SIAR research&consulting. – Б, 2012. с.26.

²³ Интервью, г. Бишкек.

²⁴ Там же.

К схожей точке зрения приходят также представители правозащитного сообщества, специализирующиеся на вопросах борьбы с пытками.^{25 26}

Начальник одного из РОВД с такими выводами не соглашается, утверждая, что за последнее время пытки перестали быть актуальной проблемой милиции²⁷.

Другая проблема заключается в том, что из-за привязки оценки к раскрываемости само МВД может не обладать достоверными данными о криминальной ситуации и эффективности служб.

«Руководители получают «отфильтрованное» описание происшествия, расследованием которого занимаются их подчиненные, формирующие информацию о принятых мерах» - отмечает эксперт А.Мусабаева²⁸.

С предположением журналиста газеты «Дело №9» о том, что существующая статистика «дутая», заместитель министра Курсан Асанов согласился.

«Сейчас в Кыргызстане раскрываемость составляет 80-95 %, а в других странах (где полиция оснащена куда более мощной техникой, в том числе криминалистической) раскрываемость - всего лишь 20-25%»²⁹.

С другой стороны, давление статистики вынуждает укрывать неочевидные преступления³⁰, имеющие небольшие шансы раскрытия.

«Мы гонимся за тем, чтобы достичь прошлогоднего уровня раскрытия, в связи с этим, в некоторых местах идет сокрытие преступлений, соответственно, доверие населения теряется. Если регистрируешь, то процент [раскрываемости – прим. авторов] падает и на уровень прошлого года мы не выходим» - заявил один из участников интервью с сотрудниками милиции.

Он также отметил, что регистрация всех заявлений возможна при отказе от «гонки» за процентом³¹.

Существующая система, по мнению некоторых экспертов, заставляет сотрудника балансировать между стремлением добиться показателей не ниже прошлых, в то же время не достигая слишком высоких. Иначе в следующий раз ему придется показать более высокие результаты.

Неслучайно, на постсоветском пространстве в качестве одной из временных мер предлагается обнуление показателей³², чтобы данные прошлых лет не оказывали давление на милицию.

25 Мониторинговый отчет «Соблюдение права на свободу от пыток и жесткого обращения в ИВС, СИЗО, психиатрических и детских учреждениях КР за 2013 г.», с.13.

26 90% обращений о применении пыток связаны с МВД КР, - представитель Национального центра по предупреждению пыток. ИА АКИпресс, 18 июня 2014 г. kg.akipress.org/news:599170

27 Интервью с начальником одного из РОВД.

28 А.Мусабаева. Гражданский контроль в силовых структурах: состояние и перспективы //Альманах 2012: Реформирование сектора безопасности Кыргызстана. – г.Женева – г.Бишкек, 2013 г. – с.141.

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

30 т.е. те преступления, по которым изначально отсутствуют сведения о лицах их совершивших.

31 Фокус-группа с УИМ.

32 Панеях ЭЛ., Титаев КД. От милиции к полиции. Реформа системы оценки деятельности ОВД. Аналитические записки по вопросам правоприменения. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2011.

Также отмечается конфликт интересов при учете и анализе данных³³. В настоящее время служебно-оперативная статистика со всех правоохранительных органов и органов национальной безопасности собирается и обобщается МВД. Поскольку эффективность милиции подсчитывается преимущественно на базе статистических данных, министерству сложно оставаться беспристрастным источником информации.

Стоит также отметить, что преобладание статистических данных отчетности приводит к фокусированию правоохранителей на достижение тех аспектов в работе, которые будут положительно влиять на оценку. Как следствие такие направления, как установление социального партнерства остаются второстепенными.

Перечисленные выше явления, известные как специалистам, так и обывателям, снижают уровень доверия к милиции. В свою очередь, низкое доверие приводит к стремлению граждан минимизировать контакты с представителями правоохранительного органа и, соответственно, милиции становится сложнее в должной мере справляться со своими обязанностями.



33 Интервью с бывшим членом Правительства КР.

ЗНАЧИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ В ОБЩЕЙ РЕФОРМЕ ОВД

Данное исследование показало, что статистический подход в оценке провоцирует целый ряд негативных последствий как по отношению к личному составу, так и опосредованно для общества.

Согласно популярной *теории ожиданий* (Виктор Врум)³⁴, мотивация персонала зависит от **трех переменных**: *ожидание сотрудников, что их работа даст желаемый результат; ожидание, что результат приведет к вознаграждению; ожидание, что вознаграждение будет валентно, т.е. ценно для самого сотрудника.* Укоренившаяся в МВД практика, с точки зрения этого научного подхода, неэффективна.

Так, система оценки направлена на поддержание дисциплины за счет постоянно висящей над сотрудниками угрозы наказания при недостижении количественных показателей. В то же время другая функция оценки – мотивация на эффективную работу – реализована слабо. Как бы сотрудник не стремился соответствовать критериям, решение о поощрении непредсказуемо, и не всегда обусловлено его продуктивностью. Эта ситуация сложилась из-за **отсутствия четкой регламентации кадровых и управленческих решений, привязанных к результатам в работе.**

Говоря об усилении социальной ответственности милиции, можно ввести дополнительную переменную – **ожидание общества**, – описывающую степень эффективности милиции, как службы, предоставляющей услугу гражданам в сфере обеспечения их личной безопасности. Ориентированность ОВД на общественные потребности и запросы может также иметь мотивирующий эффект для сотрудников из-за ожидаемого повышения доверия и уважения со стороны населения.

Современная модель правоохранительной деятельности наделяет население правом доводить свои предложения по приоритетам поддержания безопасности и, соответственно, возлагает на полицию обязательство отчитываться о проделанной работе.

В свою очередь, сложившаяся в ОВД КР конструкция, в силу военизированной структуры и слабого внешнего контроля, затрудняет общественное влияние на ее деятельность. Закономерным стало появление замкнутой внутриведомственной субкультуры с характерными ценностями и потребностями. По данным ряда исследований, профессиональ-

³⁴ См. также: Мотивационная теория ожиданий В. Врума cfm.ru/encycl/expectation_theory.shtml



ная ментальность сотрудников правоохранительных органов может отличаться «пессимизмом в отношении социальной справедливости, позицией постоянного подозрения, изолированной общественной жизнью, сильным кодексом солидарности», а также осознанием «морального права и даже необходимости применять незаконные методы»³⁵.

Укоренившиеся критерии оценки и трудности при попытках их изменить, предположительно, являются следствием такого рода обособленности правоохранительного органа.

Опыт Saferworld, который в партнерстве с местными НПО в течение трех последних лет поддерживает создание рабочих групп по безопасности сообществ, показывает потенциал правоохранительных органов стать более открытыми к потребностям людей. Пилотируемый метод приоритизации проблем безопасности и их решения совместно с местной общиной стал шагом к расширению спектра задач милиции на местах. Он также способствовал лучшему учету специфических для конкретной территории нужд.

Отмечая пользу диалога между милицией и населением, необходимо признать ее ограниченный эффект, который сохранится до тех пор, пока не будут расширены правовые возможности для гражданского контроля над работой милиции.

Именно внешняя оценка может стать инструментом гражданского контроля.

Значимую роль в этом может играть местное самоуправление, как орган власти, обладающий мандатом от населения и представляющий его интересы на локальном уровне, а также организации гражданского общества, ОПЦ и другие.

Внешняя оценка на местах, учитывая различие условий и потребностей сообществ, должна включать не только общие критерии (доверие к милиции, чувство безопасности и т.д.), но и специфические. Например, способность милиции решать *проблемы рэкета в школах, скотокрадства, частых случаев суицида среди подростков, дорожно-транспортных происшествий, приграничных конфликтов на бытовой почве*³⁶, если эти или иные проблемы оказываются злободневными на территории. Такая взаимосвязь между насущными проблемами и критериями оценки способна установить тесную связь и подотчетность ОВД перед жителями в решении проблем безопасности, **не подменяя выполнение традиционных функций, таких как борьба с преступностью.**

35 А.Мусабаева. Гражданский контроль в силовых структурах: состояние и перспективы //Альманах 2012: Реформирование сектора безопасности Кыргызстана. – Женева – Бишкек, 2013 г. – с.142.

36 Данные проблемы были определены в числе приоритетных УИМ и ИДН нескольких районов юга республики.

Изменение системы оценки с включением внешних субъектов может стать одним из ключевых факторов успешности реформы милиции в целом.

Среди вероятных внутренних последствий нерешения проблем - отток профессионалов, которые стремятся следовать Закону. Невнятные механизмы мотивации, основанные на соответствии формальным показателям и субъективные решения руководителей, могут вынудить добросовестных работников либо уйти со службы, либо подстроиться под неписаные правила.





ПРОЕКТ НОВЫХ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД

В марте 2014 г. МВД, в соответствии с планом реализации «Мер по реформированию ОВД», представило проект Основных положений оценки деятельности ОВД КР, которые планируется ввести в действие приказом министерства.

Ниже приводятся обзор и анализ проекта приказа.

4.1. ОБЩИЙ ОБЗОР ПРОЕКТА ПРИКАЗА

Представленный МВД проект определяет структуру оценки, которая включает следующие направления:

1. Исследование общественного мнения;
2. Исследование состояния (эффективности и результативности) оперативно-служебной деятельности ОВД;
3. Исследование качественных свойств личного и управленческого состава ОВД;
4. Исследование причинно-следственных взаимовлияний показателей, полученных в разных направлениях исследования.

Направление 1

Исследование общественного мнения представляет собой нововведение, вызывающее большой интерес. Предполагается, что подобные опросы будут направлены на изучение доверия к ОВД, мнения жителей о качестве предоставляемых услуг, восприятия индивидуальной безопасности. Опрос населения будет проводиться один раз в год независимой социологической компанией. Также для получения информации от жителей о качестве предоставляемых услуг, ОВД могут опрашивать участников процессуальных³⁷, профилактических и иных действий, граждан, присутствующих на отчетных встречах ОВД с общественностью. Отчет об исследовании общественного мнения передается в МВД, которое, в свою очередь, распространяет его по ОВД и предоставляет общественности.

³⁷ Согласно ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса КР, участниками процессуальных действий являются: прокурор, следователи, подозреваемые, обвиняемые, потерпевшие, защитники и другие.

В представленном документе не уточнена методика проведения социологических замеров.

Направление 2

Состояние оперативно-служебной деятельности анализируется штабными подразделениями ГУВД и УВД по приоритетным направлениям, таким как: *защита интересов; соблюдение прав и свобод граждан при их обращении в ОВД; предупреждение преступлений; выявление и раскрытие преступлений; расследование преступлений; обеспечение общественной безопасности; состояние служебной дисциплины; организационно-управленческая деятельность.*

Уделено внимание контролю над управленческой деятельностью ОВД, проводимому вышестоящими ОВД с использованием сравнительного анализа. Документ предписывает сбор и анализ данных, указывающих на выполнение запланированных мероприятий, оперативно-служебных действий и поручений, своевременность и законность управленческих решений, предпринятые меры по улучшению условий труда и морально-психологического климата и др.

Определена периодичность оценки на основе отчетности, передаваемой в ИАЦ МВД, в зависимости от уровня подразделения (от ежемесячной на уровне ГОРОВД, до ежегодной на уровне МВД).

В приложении №1 проекта приказа содержатся показатели оценки оперативно-служебной деятельности территориальных ОВД в виде таблицы³⁸. Приведенные в ней критерии разбиваются на показатели, измеряемые индикаторами. Напротив каждого индикатора выставлен коэффициент значимости (от 1 – до 3), а также идет пояснение о том, каким образом (положительно или отрицательно) оценивается рост индикаторов. Также подробно прописываются источники для определения индикаторов (отчеты, журналы регистрации, специализированные формы, акты прокурорских реагирований и др.).

Направление 3

Исследование персональных качеств личного и управленческого состава осуществляется ежегодно на основе выведения оценок тремя руководителями по определенному числу показателей.

Приводятся три показателя, указывающие на: (1) профессионально-служебные качества; (2) морально-этические качества; (3) коммуникационные качества и способность представлять деятельность милиции как услугу населению.

Руководители должны следовать приведенному списку вопросов, таких как ответственность, лояльность и энтузиазм, беспристрастность, склонность привлекать других лиц для получения собственной выгоды и

³⁸ Структура данной таблицы схожа с приложением №1 к приказу МВД РФ от 19.01.2010 г. №25.



другие. ОВД по согласованию с ГУРЛС МВД могут включать дополнительные вопросы. Не нашли свое отражение показатели, указывающие на коммуникационные качества и способность представлять деятельность милиции как услугу населению.

Сотрудников предлагается оценивать по 100-балльной шкале, где результаты ниже 60 баллов считаются неудачными; 60-75 – слабыми; 76-89 – средними; 90-100 – сильными. Полученные данные содержатся в формах оценочных документов, хранятся в личных делах и используются при принятии решений о поощрении и взыскании, повышении, включении в резерв кадров и т.д. Не приводятся механизмы влияния результатов оценки на кадровые решения.

Направление 4

Анализ причинно-следственных взаимовлияний показателей предлагается проводить путем сравнения данных, полученных в различных секторах для установления степени соответствия результатов деятельности ОВД потребностям и ожиданиям общества, намеченным целям ОВД, степени влияния качества личного состава на работу милиции.

Исследование причинно-следственных взаимовлияний показателей проводит Главный штаб МВД на основе данных, полученных в ходе других направлений оценки деятельности ОВД, и оформляется в форме Обзора результатов оперативно-служебной деятельности ОВД и системы управления ОВД.

4.2. ДОСТОИНСТВА И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДЛАГАЕМОГО ПРОЕКТА

Предложенный проект приказа включает в себя ряд практических идей, вытекающих из современных стандартов, предъявляемых к правоохранительной деятельности, в том числе ориентацию на общественное доверие. Одновременно с этим, можно отметить ряд недостатков, способных ограничить позитивный эффект от нововведений.

Разработчики проекта приказа предприняли усилия по разграничению индикаторов, относимых к подразделениям и персонально к сотрудникам, что способно снизить давление статистики зарегистрированных и раскрытых преступлений на личный состав. При этом, показатели оперативно-служебной деятельности территориальных подразделений прописаны детально и минимизируют субъективный фактор в оценке. Также включены социологические инструменты для изучения общественного мнения.

В то же время данные улучшения ограничены нехваткой ясности о по-

следствиях (позитивных или негативных) результатов оценки; а инструменты и индикаторы для сбора и интерпретации информации временно субъективны.

Неясность последствий оценки и обтекаемые вопросы:

- Нечетко обозначены последствия достижения и недостижения индикаторов как для территориальных подразделений ОВД, так и для сотрудников. Неясно, каким образом результаты персональной оценки будут влиять на кадровые решения в отношении сотрудника.
- Новшеством является балльная система оценки личного состава, которая могла бы использоваться для отслеживания карьерного прогресса. Однако вопросы оценки сотрудников (приложение №2) содержат обтекаемые понятия, не предложены объективные показатели, что оставляет оценщикам возможность для свободной трактовки и может привести к произвольным решениям.

Проект приказа не включает методику проведения исследований в рамках оценки, что потребует принятия дополнительных инструкций. В противном случае, можно ожидать отсутствия единых подходов и устойчивости при оценке. В частности:

- Отсутствует инструкция подсчета показателей оценки оперативно-служебной деятельности территориальных ОВД, неясно, каким образом коэффициент значимости будет влиять при выведении общей оценки и т.д. В тоже время, в приказе МВД РФ от 19.01.2010 г. №25 за схожей таблицей (приложение №1) следует подробная инструкция (приложение №3).
- Не приводятся основные вопросы (рамки) исследования общественного мнения и проведения опросов участников процессуальных, профилактических и иных действий, которые впоследствии могли бы послужить основой при разработке методологии.

Несмотря на включение внешних игроков в оценку, основным субъектом оценки по-прежнему остаются сами ОВД. Неясно, насколько эффективно мнение общественности будет инкорпорировано в процесс измерения качества работы милиции. Так, в проекте приказа отмечается следующее:

- Возможность внедрения внешних субъектов ограничена самим характером проекта документа – ведомственный акт МВД, соответственно, он не может регламентировать действия других сторон, например, местного самоуправления и организаций гражданского общества.
- Существуют серьезные сомнения относительно способности УВД объективно проводить опросы участников процессуальных действий, прежде всего, подозреваемых и обвиняемых. Поскольку последние находятся в заведомо зависимом положении от таких категорий сотрудников, как оперативные работники, УИМ, персонал изоляторов временного содержания, следователи и т.д., респонденты могут испытывать страх, предоставляя информацию критического характера.

- Эффект от внедрения общественного мнения в качестве источника информации снижается за счет того, что интерпретация результатов исследований остается за руководством милиции. Кроме того, предложенный документ оставляет на усмотрение руководителей территориальных ГУВД и УВД проведение опросов мнения участников процессуальных действий и отчетных встреч.
- Предложенный документ не предписывает, каким образом результаты соцопросов и опросов заинтересованных сторон будут влиять на оценку ОВД и на конкретных сотрудников.
- В проекте показателей оценки оперативно-служебной деятельности территориальных подразделений ОВД не находят отражение результаты опроса общественного мнения.
- Несмотря на то, что в числе обязательных исследований причинно-следственных взаимовлияний значится *«степень соответствия результатов оперативно-служебной деятельности ОВД потребностям и ожиданиям общества»*, в проекте приказа отсутствуют механизмы определения требований сообществ.



ИНИЦИАТИВЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСАМ ОЦЕНКИ

Внедрение новых подходов в оценке ОВД целесообразно проводить в общем контексте реформ данного направления во всем государственном аппарате страны, что позволит обеспечить устойчивость изменений. В этой связи выделяются две инициативы Правительства – установление плана для глав органов власти и принятие постановления «Об оценке эффективности государственных органов исполнительной власти и органов МСУ».

В мае 2014 г. Премьер-министр КР Жоомарт Оторбаев обязал руководителей органов государственной власти составить планы с конкретными задачами, чтобы *«можно было отследить эффективность работы каждого главы ведомства»*. Исходя из установок руководства правительства³⁹, план министра внутренних дел не включает наращивание показателей раскрываемости. Вместо этого поставлены задачи, напрямую касающиеся обеспечения общественной безопасности и реформы ОВД. Выделяется направление *«изменения критериев оценки, ориентируемых на чувство защищенности и безопасности каждого человека и общества в целом»*, которое предполагает, что к 1 августа будут внедрены новые показатели оценки для подразделений и индивидуально каждого сотрудника без увязки к проценту раскрываемости. Также в документе идет речь о необходимости разработки механизмов горизонтального и вертикального поощрения.

Пока не объясняется, последуют ли санкции за невыполнение плана, однако в случае успешности эксперимента, общественность сможет четче уяснить векторы развития исполнительной ветви власти. Применительно к МВД, подобного рода планирование и отчетность за реализацией может привести к пересмотру укоренившегося «палочного» подхода и переориентации оценки на системные изменения.

Инициативе по разработке плана для руководителей госорганов предшествовало принятие 17 февраля 2012 года (изменения внесены 18 апреля 2014 г.) постановления Правительства КР «Об оценке эффективности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления». В качестве базовых показателей для МВД определены

39 Дж.Оторбаев намерен устранить количественные показатели для оценки качества работы милиции /AKIpress// kg.akipress.org/discus:595200/



результаты снижения нескольких видов преступных проявлений и количества ДТП со смертельным исходом, участие ведомства в нормотворчестве, повышение качества следствия и т.д.

Также включено положение об «индексе доверия граждан» к госорганам, расчет которого ведется путем сложения показателей двух «частных индексов»: личная удовлетворенность граждан деятельностью госоргана и удовлетворенность оказываемыми услугами.

Оценка госоргана не включает каких-либо определенных последствий достижения и недостижения заявленных показателей.

Еще одной особенностью постановления Правительства является ограничение внешней оценки только проведением социологических опросов; не предусматриваются возможности для участия профессиональных групп и организаций гражданского общества.

Отмечая положительные предпосылки начатого процесса, стоит подчеркнуть важность согласованных действий Правительства и МВД при разработке новых подходов в оценке.



РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендации аналитического документа направлены на разграничение внешней и внутренней оценки, а также внедрение четких и недвусмысленных критериев для персонала. Перечисленные ниже предложения также предполагают расширение роли гражданского общества и местного самоуправления в участии в формулировании планов деятельности милиции на различных уровнях. Внешние субъекты также могут участвовать в разработке специфических показателей, исходя из условий регионов и населенных пунктов.

Стоит напомнить, что ранее Гражданский союз «За реформы и результат» уже представлял ряд рекомендаций общего порядка, в том числе, разделение внешней и внутренней оценки, закрепление взаимосвязи между результатами оценки и кадровыми решениями, утверждение рамочных норм оценки ОВД правительственным актом и другие⁴⁰.

Перечисленные далее рекомендации предназначены для Жогорку Кенеша, Правительства, МВД и подсекции «Новые критерии оценки деятельности ОВД» при МВД.

Общие рекомендации

1. Предлагается разграничить субъекты оценки ОВД на внешние и внутренние, закрепив эти понятия в Законе КР «Об органах внутренних дел», Законе КР «О взаимодействии ОВД и гражданского общества»⁴¹.
 - 1.1. В качестве внешних субъектов могут выступить организации гражданского общества, ОПЦ, представительные органы МСУ (местные кенешы) и др.; внутренних – управленческий состав и штабные подразделения ОВД.

⁴⁰ Обзор №1 хода реформы в ОВД (март 2014 г.): www.reforma.kg/media/uploads/users/admin/files/Rev_1_26.03.14.pdf (стр. 7-8)

⁴¹ Законопроект «О взаимодействии ОВД и гражданского общества» в настоящее время находится на стадии разработки. ГС «За реформы и результат» в апреле 2014 г. направил ряд рекомендаций по содержанию документа. Подробнее см.: reforma.kg/articles/view/133



- 1.2. Результаты оценки территориальных подразделений по критериям, измеряемым внешними субъектами, рекомендуется передавать для обобщения и анализа в местные кенешы. Местные кенешы раз в год выносят решение об оценке работы милиции, результаты направляют для рассмотрения в МВД, которое в свою очередь:
 - в обязательном порядке предоставляет публичный ответ по доводам МСУ;
 - включает внешние результаты в таблицу показателей оценки оперативно-служебной деятельности территориальных ОВД (дополнительно в рекомендации 11).
2. Общие положения об оценке ОВД рекомендуется отразить в нормативном правовом акте Правительства с указанием основных критериев, субъектов оценки, соотношения внутренней и внешней оценки, принципов влияния результатов оценки на кадровые и управленческие решения.
3. На период до 2017 г. предлагается использовать для оценки руководящего состава и территориальных подразделений ОВД способность реализовывать «Меры по реформированию ОВД» и План реализации мер.
4. Подробные процедуры внутренней оценки, а также влияния результатов внешней оценки на общую оценку целесообразно прописать в специализированной ведомственной инструкции, за основу которой может быть взят проект приказа МВД «Об утверждении основных положений об оценке деятельности ОВД» после внесения соответствующих изменений.
5. Внедрить практику ежегодной публичной отчетности МВД, включающей результаты внутренней и внешней оценки.
6. Рассмотреть возможность внедрения процедур внешней оценки МВД на национальном уровне, основанной на результатах внешней оценки территориальных подразделений:

Вариант 1: Закрепить данную функцию за Общественным советом МВД, реализовав в полной мере п. 8 ст. 7 Закона КР «Об общественных советах государственных органов».

Вариант 2: Создание коллегиальной структуры с участием представителей Жогорку Кенеша, Правительства, государственных органов и Общественного совета МВД;

 - 6.1. Результаты внешней оценки должны находиться в открытом доступе.
7. Разработать и утвердить стандарты функциональных обязанностей различных категорий сотрудников ОВД, сделав их максимально подробными, исключая двусмысленность толкований. Подобные документы в обязательном порядке должны пройти независимую

экспертизу, вытекать из нормативных правовых актов и находиться в открытом доступе. Выполнение стандартов может быть использовано для персональной оценки.

8. Принять во внимание проект закона «О взаимодействии органов внутренних дел и гражданского общества», в котором предполагается разработка стратегических планов по обеспечению общественной безопасности на местном уровне с участием милиции, МСУ, гражданского общества и других сторон. Эффективность реализации таких планов может стать дополнительным критерием оценки территориальных подразделений внутренних дел.
9. Предлагается провести экспертное обсуждение необходимости передачи системы учета и регистрации преступлений и криминогенной ситуации от МВД к органам прокуратуры, либо Национальному статистическому комитету КР, заранее проанализировав положительные и негативные стороны от передачи данной функции.

Рекомендации по усовершенствованию проекта приказа МВД:

10. Предлагается отразить перечисленные выше рекомендации общего порядка, и в случае утверждения правительственным актом рамочных норм оценки ОВД, переформатировать проект приказа в документ во исполнение правительственного решения.
11. Предлагается дополнить проект «Показателей оценки оперативно-служебной деятельности территориальных ОВД» блоком «внешняя оценка» с высоким коэффициентом значимости, включающим такие критерии как: профилактическая работа, взаимодействие с населением, общественное доверие, эффективность проведения отчетных встреч, способность милиции решать специфические проблемы сообществ и т.д.
12. Предлагается указать в документе методологию подсчета показателей оценки оперативно-служебной деятельности территориальных ОВД и общие рамки проведения социологических опросов.
13. Относительно оценки личного состава рекомендуется определить четкие показатели, индикаторы, источники подтверждения и коэффициенты значимости индикаторов, используя в качестве примера проект «Показателей оценки оперативно-служебной деятельности территориальных ОВД» (Приложение №1 к проекту приказа).
 - 13.1. В перечень показателей для сотрудников предлагается включить способность к самообучению и участию в мероприятиях по повышению квалификации и др.



14. Регламентировать влияние результатов внутренней и внешней оценки на кадровые решения в отношении личного и руководящего состава, включая поощрения и взыскания, а также на управленческие решения; предусмотреть использование полученных данных в планировании деятельности ОВД.
15. Внедрить понятие «оказание услуг населению», раскрыть в проекте приказа критерии оценки, вытекающие из этого понятия.
16. Включить возможность самооценки сотрудников (добавить раздел самооценки в приложении №2 проекта приказа).
17. Сделать обязательными опросы участников процессуальных действий, проводимые внешними оценщиками.
18. Обязать глав территориальных ОВД учитывать проведение отчетных встреч УИМ при оценке деятельности последних.

Рекомендации по внедрению новой системы оценки ОВД:

19. Внедрение новой системы возможно одновременно во всех ОВД, либо поэтапно.
 - 19.1. Поэтапное внедрение внешней оценки возможно на основе утвержденного плана по следующей схеме: на первом этапе в пилотных районах и населенных пунктах (на уровне ГОРОВД). В последующем, после корректировки, распространение на территории всей страны.
 - 19.2. При пилотировании новой системы оценки целесообразно проведение мониторинга, способного выявить положительный и негативный эффект, и сравнить деятельность ГОРОВД в пилотных территориях с теми, где действует старая система.
20. Организовать обсуждение и доработку новых подходов в оценке с различными заинтересованными сторонами, в том числе с личным составом ОВД, представителями МСУ, гражданского общества, независимыми экспертами.
21. Активное информационное освещение в СМИ и на интернет-платформах примеров и результатов внедрения новых подходов.



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.

ГС «За реформы и результат»

Кыргызская Республика, г. Бишкек

Тел: + 996 (312) 31 59 12

E-mail: kg@reforma.kg

<http://www.reforma.kg>

Организации, которые входят в ГС «За реформы и результат»:

Альянс либеральной молодежи «Свободное поколение», Центр «Интербилим», Комитет родителей студентов, БФ «Нагима», Центральноазиатский Институт Свободного Рынка (CAFMI), ОФ «Акцент», ОО «Вентус», ОО «Жарандык толкун», ОО «Энсан Диамонд», «ДиГрупп», ОФ «Мастер Радости», ТОС No3 (г. Ош), ОФ «Омур Булагы», ОФ «Эл-Site», «Пир Соломона», ОФ «Аттан», ОПЗО «Справедливость», ОФ «Абад», ОО «Дабан Кут Калем», ОО «ЗиОМ 21 век», ТОС «Уч Коргон» (Таласская обл.) и другие.



Saferworld – организация, которая работает над предупреждением и снижением конфликтов, а также внедрением совместных подходов по обеспечению безопасности. Мы сотрудничаем с правительствами, международными организациями и гражданским обществом в сфере поддержки эффективной политики и деятельности посредством адвокации, исследования и разработки политики, а также поддержки деятельности других.

Офис в городе Оше:

Кыргызская Республика

г. Ош, 723510, ул. С. Ибраимова 28/87

Тел/факс: + 996 (3222) 5 01 74

Офис в городе Бишкеке:

Кыргызская Республика

г. Бишкек, 720010, ул. Т. Уметалиева 27/36

Тел: + 996 (312) 91 07 57

Факс: +996 (312) 91 08 58

E-mail: general@saferworld.org.uk

<http://www.saferworld.org.uk>

