

*Келдибеков Р.Ж.*

**РЕФОРМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*R.Zh. Keldibekov*

**REFORM OF THE POLICE: PROBLEMS AND PROSPECTS**

УДК: 343.977(572.2)(043.3)

*В статье рассматриваются основные этапы реформирования органов внутренних дел в Кыргызской Республике; раскрываются основные причины, тормозящие развитие органов внутренних дел; анализируются основные программы реформирования; предлагаются пути совершенствования кадровой политики.*

*The article considers the main stages of the reform of the police in Kyrgyz Republic; revealed the main reasons hindering the development of internal affairs; analyzes the major reform programs; suggests ways to improve the personnel policy.*

Кыргызстан в настоящее время осуществляет долгосрочную программу реформирования органов внутренних дел (ОВД). Программа предполагает не только установление высоких профессиональных и управленческих стандартов в соответствии с общепризнанными ценностями, но также и обеспечение создания людского и технического потенциалов. Очевидным является тот факт, что это представляет собой долгосрочный процесс развития, требующий постепенных изменений, которые могут быть реализованы правительством и уже запланированы в рамках трехгодичных стратегических циклов.

Выступая в Вене на 775-м заседании Постоянного Совета ОБСЕ 24 сентября 2009 года, министр внутренних дел Кыргызской Республики генерал-лейтенанта милиции М.Т. Конгантиев отметил, что "центральным звеном процесса реформирования ОВД Кыргызстана является первостепенная важность обеспечения оснащенности органов милиции и ее способности в поддержании общественной безопасности, правопорядка, действия профессионального кодекса поведения, уважающего права граждан и справедливость. Укрепление взаимного доверия, уверенности и средств сотрудничества с общественностью является неотъемлемой частью процесса перемен" [1, с. 2].

В этой связи Программа реформирования ОВД предоставляет как бы несущий каркас этого процесса реформирования. В результате реализации первого этапа Программы к 2009 году были достигнуты следующие положительные результаты:

- усовершенствованы элементы системы профессионального образования и обучения сотрудников милиции;
- улучшены методы расследования преступлений, включающие использование подхода, основанного на оценке всей совокупности представленных доказательств, например, использование криминалистических экспертиз при проведении расследования;
- расширен географический и людской "горизонты" милицейской работы в регионах, а также в гражданском обществе при осуществлении правоохранительной функции милицией, основанной на установлении партнерских отношений с населением;
- создана основа для доверительных отношений и инициативных предложений для развития сотрудничества, среди которых общественно-профилактические центры, сектора "соседского дозора", новые формы работы участковых инспекторов [1, с. 4].

В 2009 году при поддержке ОБСЕ был разработан стратегический план второго этапа Программы реформирования органов внутренних дел на период 2009-2012 гг. Следует отметить, что с самого начала реформ ОБСЕ оказывала самую активную помощь. Так, 7 августа 2003 года между ОБСЕ и кыргызским правительством был подписан Меморандум о взаимопонимании в выполнении всесторонней Программы ОБСЕ по оказанию содействия ОВД, которая нацелена на содействие охране правопорядка и повышение качества уголовных расследований [2, с. 4]. В рамках реализации данной программы сотрудники МВД Кыргызской Республики прошли обучение в Северной Ирландии в рамках проекта "Экспериментальное внедрение принципов охраны правопорядка (2-10 июля, 2004); 18 специально отобранных сотрудников Академии МВД им. Э. Алиева прошли базовый курс обучения в сфере предотвращения общественных беспорядков и урегулирования конфликтов. Целью теоретического и практического обучения являлось ознакомление участников курса с демократическими подходами урегулирования волнений среди гражданского населения с соблюдением прав человека, а также обучение новым концепциям и подходам в ведении диалога и переговоров с демонстрантами. Другой задачей обучения было улучшение знаний и умений отобранных участников по данному вопросу, чтобы они в дальнейшем смогли проводить обучающие курсы для старших сотрудников милиции из районных отделов внутренних дел г. Бишкек, курсантов Академии МВД КР им. Э. Алиева, Средней

специальной школы МВД КР им. Ж. Шабирова, а также для старших сотрудников милиции с юга республики.

Сотрудники милиции и следователи экспертно-криминалистических подразделений ОВД приняли участие в двух обучающих курсах "Участие специалиста криминалиста в осмотре места происшествия", на которых были обучены тактике осмотра места происшествия, правилам фотографирования, приемам собирания следов и вещественных доказательств. В рамках реализации проектов: "Экспериментальное внедрение принципов охраны правопорядка на базе Первомайского РОВД г. Бишкек", "Улучшение качества расследований по линии органов внутренних дел" - было закуплено 32 транспортных средства для следственных подразделений УВД г. Бишкек и МВД КР, Академии МВД, а также для участковых инспекторов Первомайского ОВД г. Бишкек. Кроме того, был построен и полностью оснащен оборудованием Центр по предотвращению общественных беспорядков и разрешению конфликтов. Были также установлены системы радиосвязи для уголовного розыска и участковых инспекторов милиции. Оборудование было выкуплено за счет финансовой поддержки ОБСЕ [3, с. 22].

Определяя приоритеты проводимой реформы, государственные органы Кыргызской Республики с участием гражданского общества определили важнейшие направления реформирования органов внутренних дел на втором этапе - работа по структурно-функциональному преобразованию системы МВД с учетом демократических принципов гражданского общества и действующих реальных угроз безопасности общества и государства. В рамках действия этой программы в 2009 году был реорганизован и укрупнен ГУУР МВД за счет сокращения штатной численности сотрудников. Были приобретены и направлены в ОВД скоростные служебные автомобили, компьютеры средства связи, оргтехника на сумму свыше 144 млн. сомов [4].

Для вещевого обеспечения милицеских подразделений ОБСЕ выделило Министерству внутренних дел Кыргызстана 27 501 200 сомов. Для сотрудников ОВД были построены два многоквартирных жилых дома и малосемейное общежитие в г. Бишкек [4].

Министерство внутренних дел в 2008 году инициировало создание на территории сельских управ, айыл Скметі общественно-профилактические центры, которые повсеместно стали открываться в соответствии с Приказом МВД КР "О реализации Закона "О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике" от 28 февраля 2008 года №162. В работе ОПЦ прямое участие приняли представители местных органов власти, общественных формирований, правоохранительных органов.

Если на начало 2008 года в республике было всего 69 общественно-профилактических центров, то на 1 июля 2009 года создано 498 ОПЦ [4].

В целях совершенствования деятельности следственных и экспертных подразделений органов внутренних дел, при непосредственном участии российской компании "Сонда технолоджи", завершен первый этап проекта по созданию Автоматизированной дактилоскопической идентификационной сети (АДИС) в масштабах республики, что позволило устанавливать личности задержанных за 5-7 минут.

Для психологического обеспечения воспитательной работы с личным составом ОВД по укреплению служебной дисциплины и законности приказом МВД от 13 мая 2008 года была утверждена Концепция создания и развития психологической службы ОВД. В штаты кадровых подразделений МВД, ГУВД г. Бишкек, УВД областей и г. Ош были введены должности инспекторов-психологов [4].

Приказом МВД от 5 февраля 2008 года были утверждены положение и персональный состав Общественного совета при министре внутренних дел. Его важной функцией является проведение регулярного мониторинга и общественного контроля за сотрудниками органов внутренних дел в обеспечении законных прав и интересов граждан, состояния законности в деятельности милиции. Стали регулярными "Дни открытых дверей", рейды "Подросток", "Снова в школу", социологические опросы населения.

Подписан Меморандум о взаимодействии и сотрудничестве МВД с НПО, средствами массовой информации. При непосредственном участии пресс-службы МВД КР, с начала 2008 года в средствах массовой информации было опубликовано более 10 000 материалов об оперативно-служебной деятельности ОВД; по каналам телевидения и радио передано более 600 информационных сообщений, интервью, репортажей; проведены около 400 пресс-конференций, брифингов министра внутренних дел, его заместителей, начальников Главных управлений, управлений, самостоятельных отделов, начальников Академии и Средней специальной школы милиции им. \*\* [4].

2009 год по праву заслужил название "года большого строительства". Построены два девятиэтажных жилых дома в Бишкеке, здание СОБРа с тренировочным комплексом, тиром, общежитием. В Баткене, Сулюкте, Сокулукке строятся, реконструируются жилые комплексы для сотрудников ОВД и семей сотрудников, погибших при исполнении служебных обязанностей. За счет увеличения бюджетных ассигнований, финансовой поддержки местных госадминистраций, помощи спонсоров, иностранных целевых инвестиций, участия в осуществлении программ международных организаций было осуществлено сооружение 30 важных объектов. Например, благодаря финансовому вкладу общества Красного Креста и программы ОБСЕ "По реформированию МВД" реконструированы и капитально отремонтированы ИВС Иссыккатынского, Баткенского, Карасуйского, Кеминского, Иссыккульского, Сокулукского РОВД и УВД Таласской области. Чтобы создать сотрудникам ОВД нормальные условия для работы, сооружен комфортабельный комплекс для ЭКЦ в центральном здании МВД, осуществлен капремонт Кинологического центра, построены и торжественно

введены в эксплуатацию новые здания УВД г. Оша, Баткенского ГОВД, Тонского РОВД, Ак-Бууринского ОМ, СпецМРЭО в Бишкеке, Ак-Суйского РОВД, спортивный комплекс "Динамо" в Караколе. Ведется сооружение 5-этажной пристройки к центральному корпусу МВД, здания Аламудунского РОВД, завершается капремонт УВД Жалалабадской области, Узгенского, Кеминского, Ноокатского, Чаткальского РОВД, строительство административного здания ОБДД и платной автостоянки в Караколе, котельной для отопления административного корпуса УВД Таласской области, спортзала и ИВС. С 1 мая 2009 года на 2 тысячи сомов увеличена зарплата аттестованному составу милиции республики [4].

Однако несмотря на очевидные успехи первых этапов реформ, стоит все же отметить, что складывающиеся социально-экономические и политические отношения в нашем обществе на современном этапе (особенно после июньской трагедии на юге страны в 2010 г.) требуют переоценки органами внутренних дел своих приоритетных задач, которые в значительной степени должны быть направлены на защиту прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, национальности и вероисповедания. Усиление роли и ответственности органов внутренних дел в условиях построения демократического правового государства требует сегодня инициирования и проведения системной правовой политики во всех правоохранительных органах: органах прокуратуры, суда, в сфере юридического образования и науки. Сегодня надо понять, что реформирование органов внутренних дел невозможно реализовать без коренных изменений в государственном управлении, в том числе и в силовых структурах. Все силы нужно направить сегодня на коренное преобразование тех подразделений, которые непосредственно связаны с обслуживанием населения, - участковые инспекторы милиции, патрульно-постовая служба, Государственная автомобильная инспекция, дежурные части, следственные подразделения. Особое внимание должно быть уделено вопросам подбора и обучения кадров. Наряду с собственно юридическими приобретают актуальность и проблемы поиска адекватных организационно-правовых форм и методов принятия решений по управлению кадровым обеспечением ОВД. Кроме того, при выборе структуры и принципов функционирования кадровой системы существует объективная необходимость перехода к их научно-обоснованному проектированию, прогнозированию и планированию. В связи с этим неотложной задачей является формирование новых принципов и организационно-правовых основ управления кадровыми ресурсами. Масштабность задач управления кадрами органов внутренних дел требует научного анализа процессов, наблюдаемых в деятельности кадровых служб ОВД. Особое значение в реализации кадровой политики приобретают также вопросы, связанные с совершенствованием профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников милиции в системе образовательных учреждений. Сотрудники милиции сталкиваются в настоящее время со многими нестандартными ситуациями, разрешение которых подчас в значительной степени зависит от их ценностных установок и профессиональных навыков, способности действовать в строгом соответствии с законом. Формирование этих и иных необходимых качеств сотрудников органов внутренних дел должна обеспечивать эффективная система профессиональной подготовки и переподготовки кадров.

В целях нового восприятия органов внутренних дел как социального партнера, обеспечивающего не только безопасность и общественный порядок, но и защиту прав граждан, целесообразно введение существенных изменений, способствующих укреплению доверия населения и повышению престижа сотрудников милиции. По тому, какими качествами обладают сотрудники служб общественной безопасности, начиная с внешнего вида, умения общаться, этичности, у населения формируется образ сотрудника милиции, который сегодня носит в целом резко негативный характер. Средства массовой информации пестрят статьями об "оборотнях в погонах", коррупции и взяточничестве в милицейских рядах. Так, по результатам исследования Антикоррупционного делового совета "Барометр", самый высокий уровень коррупции наряду с Государственной таможенной службой отмечен и в Министерстве внутренних дел КР. Респонденты (в исследовании приняли участие 1600 человек) отметили 184 случая дачи взяток/вознаграждений в МВД КР [5, с. 2].

Нельзя не сказать и о жестоком обращении с заключенными в следственных изоляторах. По мнению экспертов, июньские события взорвали ситуацию с пытками и полностью развязали руки сотрудникам милиции и ГКНБ. Сразу после трагедии на юге страны появились сообщения о массовых арестах граждан. Правозащитные организации и международные эксперты сообщали также, что при задержании обвиненных в совершении насильственных действий лиц правоохранительные органы особо не церемонились и зачастую сами применяли силу. Появилась также информация о том, что задержанные подвергались пыткам [6, 7, 8]. В ответ на резкую критику со стороны международных организаций президент Роза Отунбаева признала, что "пытки стали особо актуальным вопросом для Кыргызстана после июньских событий 2010 года на юге страны, после произошедшего кровавого бунта кыргызские правоохранительные органы допустили ряд нарушений прав граждан" [9].

Сегодня к органам милиции у населения, еще раз подчеркнем, очень негативное отношение. Согласно исследованию Международного республиканского института, уровень доверия к МВД Кыргызстана в 2010 году составил всего 15% [10].

Некоторые эксперты считают, что на работе сотрудников милиции, оперуполномоченных сотрудников сказываются устаревшие критерии оценки их деятельности. Каждый оперативный работник должен сегодня

раскрыть в месяц три преступления, чтобы быть признанным успешным сотрудником. При этом не учитывается его стаж работы, навыки, тяжесть раскрытых преступлений. Это способствует тому, что сотрудники стремятся раскрыть преступление любыми путями. Отсюда и возникают вопросы, связанные с пытками, нарушением элементарных прав человека, злоупотреблением должностными полномочиями [11]. Так, по данным НПО "Голос свободы", за 2010 год в Генеральную прокуратуру поступило 97 жалоб на применение пыток сотрудниками правоохранительных органов и ГКНБ [12]. После апреля 2011 года в Кыргызстане было зарегистрировано 243 случая применения пыток в отношении задержанных [13]. Несмотря на то, что реформа МВД обошлась слишком дорого (в 2004 году на содержание милиции было затрачено 311 млн. сомов, в 2007 - уже почти в два раза больше, а в 2010 - 1 млрд. 680 млн. сомов [3, с. 6]), за последние 10-15 лет милиция отошла в сторону от жизненных интересов и потребностей населения.

Понимая все это, президент Кыргызской Республики Р. Отумбаева подписала 25 февраля 2011 года Указ о создании рабочей группы по разработке проекта Концепции правовой политики, в Министерстве внутренних дел была создана комиссия по разработке Концепции развития органов внутренних дел КР на период 2011-2015 годы. Предлагаемый проект разработан с учетом действующей системы государственного управления. Был проведен ряд рабочих совещаний с представителями гражданского общества. Для более широкого обсуждения Концепции при содействии с программой ОБСЕ по реформированию органов внутренних дел КР были проведены региональные совещания во всех УВД областей, городов Бишкек и Ош. По итогам проведенных мероприятий от представителей гражданского сектора, государственных администраций, международных организаций внесен ряд предложений, замечаний и рекомендаций по реформированию всей правоохранительной системы.

В то же время нельзя не отметить, что двигателем реформ в системе органов внутренних дел уже на протяжении многих лет является ОБСЕ - и никто более. Главная причина в том, что к проводимой в стране реформе не подключен главный исполнительный орган республики - Правительство. Именно оно должно скрупулезно прорабатывать программу, ведь все правоохранительные органы подконтрольны ему. Делать реформу МВД, не рассматривая другие правоохранительные органы, - обрекать ее на неудачу.

Заметное оживление в обсуждение реформы МВД внесла публикация Альтернативной концепции реформы системы МВД. Проект является плодом творчества нескольких членов Клуба либеральной молодежи, которые позиционируют себя как независимую группу. Главным отличием этого проекта от положений Концепции развития органов внутренних дел КР на период 2011-2015 годы, является кардинальный подход к обновлению кадров: предполагается выведение за штат всех сотрудников МВД с последующим проведением конкурсного набора для всех желающих. "Это приведет к увольнению, по мнению разработчиков, к 30-40% из числа нынешних сотрудников органов внутренних дел", - заявляет один из разработчиков альтернативной концепции Тимур Шайхутдинов. Он замечает также, что "общее управление самой реформой должно осуществлять не МВД, а Правительство или какой-то коллегиальный временный орган" [14].

Другим отличительным признаком альтернативного проекта является желание упразднить нефункциональные и непрофильные структуры МВД. Расформированию в данном случае подвергаются Внутренние войска МВД. Разгосударствлению или передаче на баланс других государственных органов, согласно этому же плану, подлежат санаторно-курортные и лечебные учреждения МВД. Изоляторы временного содержания передаются Государственной службе исполнения наказаний. Ликвидируются приёмники-распределители. Прекращает существование институт внештатных помощников. С другой стороны, предполагается введение ряда новых подразделений: на месте УВД областей и городов республиканского значения создаются региональные управления, подчиняющиеся непосредственно МВД; внедряется служба психологической поддержки для работников МВД; вводится электронное делопроизводство; возникает Департамент содействия правоохранительной системе с довольно широкими полномочиями - в помощь значительно сокращенной (по плану) Службе внутренней безопасности; учреждается Орган гражданского надзора из числа активистов гражданского общества.

Правительство разработало свою концепцию развития органов внутренних дел. В системе МВД предполагается запустить три проекта, направленных на обеспечение безопасности граждан.

Первый проект - "Безопасный город" - предполагает введение современной электронной системы обеспечения наблюдения за транспортным движением в крупных городах Кыргызстана. Эта система, по замыслу разработчиков, приведет к созданию патрульной службы, ликвидации коррумпированной службы ГАИ. В патруль будут набраны граждане с высшим образованием. Они пройдут специальную подготовку в Академии МВД. Введение патрульной службы позволит обеспечить эффективность раскрываемость преступлений по горячим следам [15, с. 8].

Второй проект - введение электронной системы учета заявлений граждан, что упорядочит случаи отсутствия реагирования на них. С ведением электронного учета зафиксированное преступление нельзя будет спрятать, и каждый руководитель в МВД будет вынужден следить за раскрытием преступлений.

Третий проект предполагает переподготовку всех без исключения сотрудников МВД. По итогам тестирования милиционеру выдадут сертификат, который в свою очередь будет залогом повышения его заработной платы и предотвращения коррупции при приеме кадров на работу. Сегодня образована

межведомственная рабочая группа, в которую также входят депутаты Жогорку Кенеша. В ближайшее время стоит задача закрепления этих программ, находящихся на стадии завершения, и представления их в Жогорку Кенеш. После одобрения она полноценно получит реализацию. Правда, вопрос финансирования такого проекта остается пока еще открытым. Планируется задействовать 20 млн. долларов средств зарубежных доноров, после чего реорганизованная структура будет финансироваться из госбюджета. Пока же на амбициозный проект смогли найти только 200 тыс. сомов [16]. Из них 80% уже потрачены на зарплаты сотрудникам [17].

Таким образом, завершая рассмотрение вопроса, особо подчеркнем, что кардинальная реформа МВД назрела давно. Однако если откладывать и затягивать реформу, напряженность в обществе сохранится и может привести к непредсказуемым последствиям. Изучение успешных реформ в постсоветских странах показало, что ключом к успешным преобразованиям была политическая воля руководства этих стран. Хочется верить, что и у политического руководства нашей страны хватит желания и главное - воли сделать, наконец, милицию ближе к народу.

#### **Литература:**

1. Выступление министра внутренних дел Кыргызской Республики генерал-лейтенанта милиции М.Т. Конгантиева на 775-м заседании Постоянного Совета ОБСЕ (Вена, 24 сентября 2009 года).
2. Итоги реформы МВД Кыргызстана // Вестник ОБСЕ в Бишкеке. - 2003. - № 6. - С. 4-12.
3. Приложение к Программе содействия органам МВД КР // Вестник ОБСЕ в Бишкеке. - 2004. - №5-6. - 16-24.
4. История Министерства внутренних дел Кыргызской Республики. Режим доступа - [www.mvd.kg/index.php](http://www.mvd.kg/index.php)
5. Петров А. Моя милиция меня бережет? // Дело №.. - 2009. - 23 дек. - С. 2.
6. Human Rights Watch, "Kyrgyzstan: Torture, Detentions Escalate Tensions". Доступ на сайте: [www.hrw.org](http://www.hrw.org), 14 июля 2010 г., <http://www.hrw.org/en/news/2010/07/13/kyrgyzstan-torture-detentions-escalate-tensions>.
7. Кыргызстан: генпрокуратура впервые сообщила об этническом составе погибших во время "ошских событий", а также арестованных после них. Доступ на сайте: [www.ferghana.ru](http://www.ferghana.ru), 16 августа 2010 г.
8. Illegal Acts by Security Forces Threaten Fragile Peace in Southern Kyrgyzstan, Says UN Human Rights Chief". Доступ на сайте: [www.un.org](http://www.un.org), 20 июля 2010 г., <http://www.un.org.kg/en/news-center/news-releases/article/65-news-center/4364-illegal-acts-by-security-forces-threaten-fragile-peace-in-southern-kyrgyzstan-says-un-human-rights-chief>.
9. Kyrgyz President Admits Abuses Committed by Security Forces". Доступ на сайте: [www.rferl.org](http://www.rferl.org), 5 августа 2010 г., <http://www.rferl.org/content/>
10. Эффективность работы правоохранительной системы в Кыргызстане / Policy brief [подготовлен командой Кесилиш Club'a с участием Клуба "Кебел" и Клуба либеральной молодежи]. - Бишкек, 2011.
11. В Кыргызстане всерьез озаботились проблемой искоренения пыток, и в целом государственной безопасностью // Информационное агентство Polit.kg 15 сентября 2011 года. Доступ на сайте: <http://polit.kg/conference>
12. Иващенко Е. Новая волна пыток в Кыргызстане: Жестко, изощренно, повсеместно [Электронный ресурс]: Режим доступа - <http://kloop.kg/blog/2011/11/17/>
13. Звягинцев И. Реформы проходят мимо (Часть II) Режим доступа: <http://polit.kg/conference/4/55>
14. Какие реформы ждут систему МВД Кыргызстана // МСН. - 2011. - 23 нояб. - С. 2.
15. Какие реформы ждут МВД Кыргызстана? // Сегодня и завтра. - Липецк, 2011. - 11 нояб. - С.8.
16. Без реформы МВД государство не сможет обеспечить безопасность своих граждан. Режим доступа: <http://region.kg/index.php?option>
17. Лейтин А. Основная причина, по которой реформы МВД могут не реализоваться, - недостаточное финансирование. Режим доступа: <http://kabar.kg/index.php/law-and-order/full/12808>

**Рецензент: д.ю.н., профессор Ишимов Б.Б.**