



# Население и милиция: партнерство через диалог

аналитика безопасности

Настоящая справка представляет собой анализ результатов исследования существующих форм взаимодействия милиции и населения с акцентом на общественно-профилактические центры (ОПЦ). Выбор ОПЦ в качестве объекта исследования объясняется их широким распространением, а также тем фактом, что некоторые представители органов внутренних дел видят в профилактических центрах главный инструмент взаимодействия милиции и населения.

Аналитическая справка содержит рекомендации по внедрению эффективных форм «Собезопасности». Документ предназначен для лиц, принимающих решения, заинтересованных представителей гражданского общества, международных организаций, экспертного сообщества и средств массовой информации.

С электронной версией документа можно ознакомиться на сайте <http://reforma.kg/articles/view/114>



**Гражданский союз «За реформы и результат»**  
**[www.reforma.kg](http://www.reforma.kg)**



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.

# Население и милиция: партнерство через диалог

**аналитика безопасности**

**Авторский коллектив и исследовательская группа:**

Тимур Шайхутдинов, Самара Папиева, Урмат Казакбаев,  
Равшан Абдукаримов, Лариса Кацура, Анна Черепанова,  
Галина Давлетбаева, Атыр Абдрахматова, Айжан Майрамбекова

**Кыргызстан, 2014**

## Благодарность

Авторы выражают признательность Сидорову Сергею Ивановичу и Алиевой Гульсаре Мидиновне за ценные комментарии и предложения, данные ими в процессе подготовки документа. Мы также выражаем благодарность Мадеюеву Ахмату Низамовичу и Третьякову Александру Викторовичу за предоставленные консультации.

Авторский коллектив признателен партнерам из Гражданского союза «За реформы и результат», которые активно содействовали проведению полевого исследования, и коллегам из Saferworld за ценные предложения.

Отдельное и особенное спасибо нашим интервьюерам и участникам фокус-групп, которые нашли время, чтобы принять участие в полевом исследовании, а также сотрудникам МВД за представление необходимой информации.

## Содержание

|   |    |
|---|----|
| Введение  | 5  |
| Методология и география исследования                    | 6  |
| Обзор предыдущих попыток создания общественных площадок | 6  |
| Результаты полевого исследования                        | 8  |
| Передача информации на уровень принятия решений         | 9  |
| Открытость к населению и общественным объединениям      | 10 |
| Выводы исследования                                     | 11 |
| Проблематика и решение                                  | 12 |
| Анализ вариантов  | 14 |
| Открытые площадки. Подробный обзор модели.              | 15 |
| Рекомендации по внедрению                               | 18 |
| Приложения  | 19 |

## Сокращения и некоторые термины

*ГОМ – городские отделения милиции*

*ГорРОВД – городские и районные органы внутренних дел*

*ГС «За реформы и результат» – Гражданский союз «За реформы и результат»*

*ГУОБ – Главное управление общественной безопасности Министерства внутренних дел*

*Координационные совещания – координационные совещания правоохранительных органов*

*КР – Кыргызская Республика*

*МВД – Министерство внутренних дел*

*ОНС при МВД – Общественный наблюдательный совет при МВД*

*ОПЦ – общественно-профилактические центры*

*ОСК – областные совещательные комитеты*

*МСУ – местное самоуправление*

*НПО – неправительственные организации*

*ОВД – органы внутренних дел*

*ПОМ – поселковые отделения милиции*

*РГБС – рабочие группы по безопасности сообществ*

*IRI – Международный республиканский институт (International Republican Institute)*

**Собезопасность** - неологизм, образуемый от полной фразы «совместное обеспечение общественной безопасности», предложен ГС «За реформы и результат» для обозначения философии, комплекса норм и практик, направленных на установление и поддержание взаимодействия правоохранительных органов и населения для лучшего обеспечения безопасности с акцентом на интересы людей. В иностранной литературе распространение получил близкий по значению англоязычный термин «community policing»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. также: Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом (ОБСЕ, 2008 г.)

# Население и милиция: партнерство через диалог



Источник: mvd.kg

## Введение

В Кыргызской Республике участились случаи проявления агрессии и неподчинения милиции со стороны гражданского населения<sup>2</sup>. Одна из причин этого видится в низком доверии общества к правоохранительным органам<sup>3</sup>, изолированности последних от потребностей людей. Традиционная модель работы ОВД, которая строится на жестком подчинении, указаниях «сверху» и не включает механизмы учета интересов сообществ, оказывается не в состоянии обеспечить безопасность на должном уровне.

«Полиция не обладает ресурсами, достаточными для того, чтобы своими силами справиться с решением проблем, и нуждается в поддержке других общественных структур, в частности гражданского общества»<sup>4</sup>.

В противоположность традиционной, современная концепция правоохранительной деятельности строится на активном вовлечении представителей общества в процессы выявления проблем и непосредственного их решения.

Старая модель строится на поддержании общественной безопасности силами, прежде всего, милиции, другие же участники обязаны оказывать помощь ОВД<sup>5</sup>. Суть изменений в смещении центра от ОВД к самой безопасности, которую обеспечивают различные стороны, действующие в партнерстве друг с другом. Таким образом, возможно обеспечить учет мнения различных групп общества.

Правительство Кыргызской Республики признало необходимость совершенствования практики социального партнерства ОВД и населения, утвердив в «Мерах по реформированию ОВД» в качестве одного из приоритетов «укрепление взаимодействия милиции и общества в охране общественного порядка и профилактике правонарушений»<sup>6</sup>.

Без проработанного механизма и готовности всех заинтересованных сторон к участию в переменах социальное партнерство может остаться всего лишь декларацией.

ГС «За реформы и результат» заявил о намерении оказать содействие в разработке новых механизмов взаимодействия в рамках стратегии «СоБезопасности»<sup>7</sup>. Диалог, посредством которого завязываются доверительные отношения, выявляются проблемы и находятся совместные пути решения, является фундаментом нового подхода.

**Цель аналитической справки:** на основе анализа существующих практик взаимодействия предложить эффективную модель построения диалога и партнерства между населением, милицией и другими заинтересованными акторами по вопросам поддержания безопасности и правопорядка.

Только 16% жителей городов Бишкека и Оша отмечают, что налажена тесная связь милиции с населением, лидерами сообществ.

Исследование SIAR research&consulting и ГС «За реформы и результат», сентябрь 2013 г.

- 2 Самым последним известным случаем стало сопротивление милиции и органам национальной безопасности во время массовых акций в г. Караколе и с. Саруу, а также ряд инцидентов вокруг сотрудников ДПС, произошедших в г. Бишкеке.
- 3 Последний общенациональный опрос показал, что 59% населения отрицательно относятся к милиции, 26% - положительно. Источник: «Национальный опрос жителей Кыргызстана», IRI, Baltic Surveys Ltd и др., февраль 2013 г.
- 4 Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом (ОБСЕ, 2008 г.).
- 5 Постановление правительства КР «О мерах по реформированию ОВД» от 30 апреля 2013 г.
- 6 См. также: «В Кыргызстане разрабатывают новые механизмы взаимодействия правоохранительными органами и населением» (ИА «Кабар», 18.07.2013 г.): <http://www.kabar.kg/society/full/59524>.
- 7 См. также: «В Кыргызстане разрабатывают новые механизмы взаимодействия между правоохранительными органами и населением» (ИА «Кабар», 18 июля 2013 г.): <http://www.kabar.kg/society/full/59524>.

## Методология и география исследования<sup>8</sup>

Исследование включало кабинетную и полевую фазы, в ходе которых аналитическая группа Гражданского союза «За реформы и результат» изучила массив нормативных правовых актов, тематических материалов, статистических данных, а также провела экспертный опрос среди основных акторов, напрямую вовлеченных в процесс взаимодействия населения, милиции и МСУ.

Полевая фаза содержала проведение фокус-групп и глубинное интервьюирование представителей следующих групп:

- населения;
- органов МСУ;
- ОПЦ;
- координационных совещаний;
- начальников территориальных подразделений ОВД;
- участковых инспекторов милиции;
- неправительственных организаций.



## Обзор предыдущих попыток создания общественных площадок

Государство, неправительственные и международные организации в прошлом приложили ряд усилий для установления партнерских отношений между населением и милицией. Самыми распространенными общественными структурами с официальным статусом считаются общественно-профилактические центры. Существуют также иные формы, в том числе неофициальные, инициированные неправительственными и международными организациями.

<sup>8</sup> Развернутую информацию о методологии и географии исследования см.: <http://reforma.kg/articles/view/100>



ОПЦ создаются на территории городов, районов и населенных пунктов. Их задачи, как следует из названия, направлены на реализацию мер по предупреждению правонарушений, а также на пропаганду правовых знаний, участие в охране общественного порядка, патрулирование с правоохранительными органами и т.д. Возглавляет ОПЦ руководитель или ответственный работник МСУ, каждая такая площадка включает секции: суды аксакалов, молодежные комитеты и женские советы. На практике за каждым ОПЦ закреплен участковый инспектор милиции, который передает дела по административным нарушениям на рассмотрение суда аксакалов, а по семейно-бытовым спорам - в женский совет.

Статус ОПЦ закреплен Законом КР «О профилактике правонарушений» (ст. 14). На основе закона областные государственные администрации своим постановлением приняли идентичные по тексту положения. Этим документом регулируется процесс формирования ОПЦ, принятия решений, а также задачи, полномочия и подотчетность. На сегодня в стране насчитывается 553 ОПЦ, объединяющие в общей сложности 12611 представителей общественности<sup>9</sup>.

Интерес политического руководства к повышению потенциала ОПЦ проявился в 2013 году попыткой законодательно закрепить право за подобными структурами получать статус некоммерческой организации, что должно, по мнению авторов законопроекта, расширить возможности ОПЦ для привлечения финансирования<sup>10</sup>. Инициатива депутатов имеет высокие шансы прохождения в парламенте.

Другой пример диалоговых площадок - областные совещательные комитеты. Они действуют при полномочных представителях премьер-министра во всех областях. Комитеты включают в себя представителей органов государственной власти, местного самоуправления, неправительственных организаций, конфессиональных и этнических общин, молодежи и призваны обеспечивать совместное обсуждение и решение широкого спектра проблем региона<sup>11</sup>. Деятельность ОСК сосредоточена на миростроительстве и разрешении конфликтных ситуаций. Представители ОПЦ не участвуют в деятельности областных совещательных комитетов.

Стоит упомянуть также о неформальных площадках, таких как рабочие группы по безопасности сообществ (РГБС), созданные при содействии Saferworld, и Сеть раннего предупреждения (СРП), поддерживаемая АКТЭД. Эти структуры действуют в ряде районов Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей. Известны случаи преобразования РГБС в ОПЦ, как, например, произошло в Базар-Коргонском айыл окмоту Джалал-Абадской области. РГБС являются примером низовых формирований, действующих на уровне сел.

*«Люди осознали и начали приходить к нам. ОПЦ ближе к народу, чем милиция».*

Из интервью с членом ОПЦ г. Балыкчи.

<sup>9</sup> Письмо от ГУОБ МВД от 11 июня 2013 г.

<sup>10</sup> Комитет ЖК одобрил создание общественных центров профилактики правонарушений, ИА «АКИпресс», 10.12.2013 г.: <http://news.namba.kg/read.php?id=2083281>

<sup>11</sup> См. также: «Национальный отчет по процессу анализа мира и развития в Кыргызстане», А.Дикамбаев, М.Тюлегинов и др., 2011 г.

# Результаты полевого исследования

*Большая доля незнающих (об ОПЦ – прим. авторов) респондентов оказалась в столице.*

*В г. Оше неосведомленных оказалось на 20% меньше. 9% тех, кто знаком с деятельностью ОПЦ, отметили их номинальное существование. Лишь 4% респондентов сказали, что ОПЦ иногда помогает в решении их проблем.*

**Исследование SIAR research&consulting и ГС «За реформы и результат», сентябрь 2013 г.**

В ходе полевой части данного исследования представители ОПЦ и участковые инспекторы, которые чаще всего сталкиваются в своей работе с профилактическими центрами, высоко оценили сотрудничество между милицией и ОПЦ. Более сдержанными в оценках оказались руководители территориальных органов внутренних дел, но и они в целом отзываются о профилактических центрах положительно, называя их формой взаимодействия между населением и ОВД.

На практике взаимодействие фактически сводится к рассмотрению заявлений, поступающих по линии ОВД через участковых инспекторов. Основной объем рассматриваемых дел касается семейно-бытовых и межличностных конфликтов, также осуществляется совместное патрулирование. Представители ОПЦ, в частности женских и молодежных советов, совместно с участковыми и инспекторами по делам несовершеннолетних проводят профилактическую работу с лицами, состоящими на учете в милиции<sup>12</sup>. По словам опрошенных членов ОПЦ и представителей милиции, наиболее слабым звеном профилактических центров являются молодежные комитеты, чья деятельность, как правило, ограничивается эпизодическим проведением развлекательных мероприятий, а в ряде случаев они существуют только на бумаге. Члены ОПЦ, участковые, и представители МСУ считают суды аксакалов наиболее эффективной структурой ОПЦ.

Анализ нормативной правовой базы и ответов респондентов свидетельствует о закрепившейся за ОПЦ роли помощников милиции. Пока не получила распространения практика обсуждения на базе профилактических центров проблем в сфере безопасности между общественностью и руководителями местной милиции. В процесс обсуждения управленческих решений ОПЦ не вовлечен.

Несменяемость членов ОПЦ – распространенная проблема во многих населенных пунктах. «Население само не знает. Домкомы, председатели кондоминиумов сами выдвигают (кандидатов в члены ОПЦ – прим. авторов), и местные кенешы утверждают. Давно не обновляется состав ОПЦ», - заявили участники фокус-группы с представителями населения в г. Джалал-Абаде.

Несмотря на нормативное закрепление за ОПЦ общественного статуса, на деле значительная часть актива представлена муниципальными служащими, работниками учреждений образования и квартальными комитетами.

Данная особенность ограничивает самостоятельность ОПЦ.

Из формализованных площадок к равноправному партнерству между государством и гражданским обществом приблизились отдельные областные совещательные комитеты, как, например, в Джалал-Абадской области. Гражданские лидеры, состоящие в ОСК, имеют возможность озвучивать проблемы и пути решения, и просить через руководителя аппарата областной администрации содействия со стороны органов власти. ОПЦ напрямую не вовлечены в деятельность ОСК.

## Передача информации на уровень принятия решений

В общественно-консультационных структурах ряда зарубежных стран большое значение придается поддержанию коммуникаций между различными уровнями площадок<sup>13</sup>. Взаимодействие способствует передаче информации по вертикали до лиц, принимающих решения.

Роль общего управления ОПЦ на территории закреплена за координационными совещаниями, возглавляемыми главами местных администраций. Большинство опрошенных членов ОПЦ отметили слабый характер взаимодействия с координационными совещаниями. Представители профилактических центров в г. Джалал-Абаде, г. Нарыне, а также в Иссык-Кульской области заявили, что они не взаимодействуют с ними.

В свою очередь, большинство опрошенных членов координационных совещаний на вопрос о взаимодействии с ОПЦ отвечали либо «частично есть», либо «вовсе нет». Анализ полученных ответов позволяет предположить, что координационные совещания на практике играют слабую роль связующего звена от ОПЦ к лицам, принимающим решения.

Наиболее известная общественно-коллегиальная структура в сфере безопасности на республиканском уровне - Общественный наблюдательный совет (ОНС) при МВД. Помимо осуществления гражданского контроля за органом, при котором он создан (в данном случае МВД), ОНС призван «наладить эффективное взаимодействие указанных органов с общественностью, учет общественного мнения при формировании и реализации государственной политики»<sup>14</sup>. Судя по ответам опрошенных членов ОПЦ, ОНС никоим образом не поддерживает взаимодействие с профилактическими центрами. Схожие ответы имелись у представителей других консультативных площадок и местных НПО во всех регионах Кыргызстана.

Таким образом, различные уровни консультативных площадок недостаточно активно сотрудничают друг с другом, каналы передачи информации между ними оказались слабыми.

<sup>13</sup> «Положение об общественном наблюдательном совете при государственном органе» утверждено Указом президента КР от 5.03.2011 г., №56.

<sup>14</sup> Результаты опроса по вопросам безопасности и деятельности правоохранительных органов в гг. Бишкеке и Оше, ГС «За реформы и результат» и SIARresearch&consulting: [http://reforma.kg/media/uploads/users/admin/files/final\\_report\\_RUS\\_print.pdf](http://reforma.kg/media/uploads/users/admin/files/final_report_RUS_print.pdf)

## Открытость к населению и общественным объединениям

В формировании ОПЦ участвует население, уверяют представители официальных структур. По словам опрошенных представителей МСУ, ОПЦ и ОВД, основным способом формирования состава являются собрания жителей, после чего предложенные населением кандидатуры утверждаются местным кенешем. Также существует практика назначения членов ОПЦ решением мэрии (г. Джалал-Абад).

Взаимодействие ОПЦ с населением строится на основе отчетности, которая проходит ежегодно вместе с отчетными встречами МСУ и участкового инспектора милиции. Фокус-группы с жителями показали, что в большинстве своем люди слышаны об ОПЦ, но мало информированы о процессе их отбора и отчетности, что вызывает сомнения в открытости центров перед населением. В Джалал-Абадской и Иссык-Кульской (с. Тюп) областях участниками фокус-групп из числа жителей было замечено, что члены ОПЦ сами себя избирают и ни перед кем не отчитываются. Другие исследования показывают слабую осведомленность граждан о работе профилактических центров. Опрос жителей городов Бишкека и Оша показал, что 74% населения ничего не знают об ОПЦ<sup>15</sup>.

В ходе данного исследования были опрошены также сотрудники неправительственных организаций, работающих в сфере безопасности и прав человека. Их попросили оценить эффективность и открытость ОПЦ. Подавляющее большинство ответов было негативным. Руководитель одной из НПО в г. Оше назвала ОПЦ «умирающим органом, чисто символическим». Положительные примеры сотрудничества отмечены активистами в Араванском районе Ошской области.

Одна из причин отчуждения видится в слабой вовлеченности НПО в работу ОПЦ и взаимном отсутствии интереса друг к другу.

В Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областях активисты заявили о несправедливости и закрытости процесса отбора членов профилактических центров.

**Фокус-группа  
с членами ОПЦ,  
г. Ош**



<sup>15</sup> Результаты опроса по вопросам безопасности и деятельности правоохранительных органов в гг. Бишкеке и Оше, ГС «За реформы и результат» и SIAR research&consulting: <http://reforma.kg/media/uploads/users/admin/files/report13.pdf>

## Выводы исследования

### **1) ОПЦ является состоявшейся структурой, выполняющей функции профилактики правонарушений и не предназначенной для организации диалога между населением и органами внутренних дел.**

Несмотря на определенные нарекания в адрес ОПЦ, нужно признать стабильность их профилактической деятельности. Они также способствуют снижению нагрузки на участковых инспекторов за счет рассмотрения административных дел, семейных конфликтов и т.д. Однако не выдерживают критики попытки некоторых представителей ОВД приписать профилактическим центрам роль поддержания партнерских отношений, диалога между милицией и гражданским обществом.

### **2) ОПЦ, несмотря на свое название, не являются в чистом виде общественными формированиями и, по сути, представляют собой подразделения местного самоуправления.**

Многие члены ОПЦ работают в органах местного самоуправления и государственных учреждениях. Эта особенность затрудняет выполнение ОПЦ функции представительства общественных интересов при сотрудничестве с милицией и МСУ, ограничивает самостоятельность профилактических центров. Даже в случае расширения спектра задач профилактических центров, они не смогут стать полноценной диалоговой площадкой без изменения порядка их формирования. Но они могут стать одной из ее сторон.

### **3) Отсутствует полноценный канал передачи информации между консультационными площадками всех уровней.**

Канал передачи информации через консультационные площадки о проблемах и возможных путях решения от общин к лицам, принимающим решения, развит слабо, т.е. все ключевые существующие площадки обособлены друг от друга.

### **4) Население в большинстве своем слабо информировано о деятельности ОПЦ и других общественных консультационных площадок.**

Выявлены скептицизм и отсутствие общественного интереса к работе ОПЦ, координационных совещаний, ОНС при МВД, что мешает открытости населения к данным структурам.

### **5) Взаимодействие между общественными организациями и ОПЦ в большинстве регионов крайне слабое.**

Хотя отмечаются положительные примеры такого рода сотрудничества, в большинстве случаев консультационные площадки не поддерживают сотрудничество с НПО. В свою очередь, общественные организации не проявляют интерес к работе профилактических центров, выражая в их адрес недоверие.

## Проблематика и решение

Резюмируя вышесказанное, отметим, что в Кыргызстане **недостаточно развита функция диалога и партнерства между населением и лицами, принимающими решения в сфере общественной безопасности.**

Без решения данной проблемы милиция сохранит свою изолированность от общин, а задача обеспечения общественной безопасности и впредь будет всецело принадлежать органам внутренних дел, что может привести к **следующим негативным последствиям:**

- Неэффективность системы поддержания общественной безопасности;
- Неспособность милиции, опираясь лишь на свои силы, решать весь комплекс проблем, связанных с безопасностью граждан;
- Дальнейшее снижение уровня доверия населения к правоохранительным органам;
- Повышение напряженности во взаимоотношениях между гражданами и ОВД, которое может перерасти в конфликты;
- Отсутствие альтернативных каналов передачи информации приведет к слабой информированности центральной власти о реальных процессах на местах, вследствие чего количество ошибочных управленческих решений будет возрастать.

**Решение.** Перечисленное выше подтверждает необходимость развития диалоговых площадок. С их помощью может быть усилен голос гражданского общества, они также позволят лицам, принимающим решения, опираться на мнение граждан, понимать их нужды и выстраивать свою работу с учетом потребностей населения. Площадки сами по себе могут стать механизмом решения проблем на местном уровне.

Эффективные консультационные площадки способны превратиться также в инструмент подотчетности милиции перед гражданами. В случае вовлечения в их состав представителей различных слоев населения они могут участвовать в процессе внешней оценки подразделений и сотрудников ОВД.

### Возможные варианты решения:

#### А. Не менять ничего.

Этот вариант может быть обоснован тем, что консультационные площадки требуют финансирования, а также распространенным в обществе отсутствием веры в какие-либо изменения вокруг реформирования правоохранительной системы<sup>16</sup>.

Оставить все как есть означает не потратить средств и усилий, однако в этом случае не появятся стабильные каналы обмена информацией между гражданским обществом и правоохранительными органами, высока вероятность появления обозначенных выше негативных последствий.

#### Б. Закрепление за существующими площадками дополнительных функций обеспечения диалога между милицией и населением.

<sup>16</sup> По данным исследования «Опрос по вопросам безопасности и деятельности правоохранительных органов в гг. Бишкеке и Оше» (СИАР research&consulting, 2013 г.), каждый пятый житель считает, что реформы ОВД не принесут результатов, по мнению каждого десятого, эта система не поддается реформированию.

Этот вариант предполагает усовершенствовать уже существующие структуры:

- I. национальный уровень – Общественно-наблюдательный совет при МВД;
- II. районный уровень – координационные совещания правоохранительных органов;
- III. местный уровень – ОПЦ.

В этом случае функции и полномочия перечисленных выше структур должны быть расширены за счет включения задач поддержания диалога между населением и органами внутренних дел. Данная модель требует включения в состав координационных совещаний представителей гражданского сектора.

### **В. Открытые площадки (модель, предлагаемая авторами в качестве одной из альтернатив)**

Эта модель предусматривает выстраивание новой системы диалоговых площадок (общественных форумов по безопасности), в которых ОПЦ, милиция, МСУ, НПО, инициативные группы будут включены в качестве сторон диалога. Площадки должны получить статус в общенациональном нормативном правовом акте, в котором также будут прописаны механизмы вовлечения органов власти.

Предполагается свободное вступление представителей гражданского общества в площадки нижнего и среднего уровней, при условии соответствия претендентов определенным критериям. Официальные стороны (органы власти, милиция, ОПЦ) входят в состав площадок автоматически. Функции секретариата могут осуществлять либо орган МСУ, либо НПО, которая будет отобрана членами площадки.

Гибкость, открытость для всех заинтересованных и минимум бюрократизма могут стать главными преимуществами данной модели.

**По данным МВД, в Кыргызстане функционируют 553 ОПЦ, при них действуют 656 женских советов, 546 молодежных комитетов, 813 судов аксакалов**



## Анализ вариантов

Перечисленные варианты были сопоставлены с критериями эффективности (подробнее в таблице: приложение 1). Из дальнейшего рассмотрения исключен вариант №1 как консервирующий слабую практику взаимодействия милиции и населения.

Сильными сторонами варианта №2 можно считать наличие законодательной базы, устоявшегося состава и материально-технического оснащения. Однако ОПЦ, координационные совещания и ОНС при МВД характеризуются инертностью, бюрократизмом и закрытостью к инновациям. Аффилированность ОПЦ с органами МСУ закрепила за профилактическими центрами возможность исполнять роль одной из сторон широкого диалога, а не стать местом, где этот диалог появляется. Координационные совещания на практике выполняют функцию поддержания согласованных действий органов власти без участия общественности. Кроме того, наращивание ОПЦ и координационных совещаний дополнительными функциями может привести к снижению их эффективности в выполнении основных задач.

Модель «открытые площадки» (№3), как и все новое, встретит вызовы изначального скепсиса, сложности также возникнут из-за отсутствия материально-технической базы и законодательной основы. Первое время нельзя исключать попыток игнорирования механизма некоторыми сторонами. Потенциальным преимуществом открытой площадки является ее способность вобрать всех, кому есть что сказать по вопросам безопасности, без доминирования тех или иных игроков. Равенство сторон представляется отличительной чертой «открытых площадок».

Проанализировав плюсы и минусы обеих моделей, принято решение вынести на общественное обсуждение вариант №3 – «открытые площадки», - предусматривающий включение ОПЦ в качестве одной из сторон диалога.

**Неправительственные организации благодаря своим потенциалу и авторитету могут стать стороной «открытых площадок»**





# Открытые площадки. Подробный обзор модели.

## Открытые площадки

– это модель поддержания партнерских взаимоотношений через многоуровневые платформы для диалога по вопросам общественной безопасности и правопорядка. Она основана на принципах открытости для всех заинтересованных сторон. **Изложенное далее должно рассматриваться в качестве рекомендаций авторов. Выбор модели, которая будет внедрена в Кыргызстане, может произойти в итоге публичных дискуссий и консенсуса между государством и обществом.**

Внедрение новых структур в рамках модели «открытые площадки» должно идти параллельно с изменениями нормативных правовых актов, закрепляющих участие официальных органов в работе подобных институтов, большую прозрачность ОВД, новую систему оценки эффективности сотрудников милиции на основе общественной оценки. Открытые площадки способны занять центральное место в системе «Собезопасности»

## Уровни.

Предполагается создать три уровня площадок, при этом в зависимости от потребностей региона их количество может быть увеличено. Основные уровни:

- **Центральный (общественный совет по безопасности):** объединяет представителей среднего уровня, аппарата правительства, МВД, Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений, национальных НПО.
- **Средний (районные и городские общественные форумы по безопасности):** деятельность в большей степени регламентирована, в одной территориальной единице предполагается создание одной площадки, которая объединит руководителей местной милиции, представителей МСУ, местной государственной администрации, заинтересованных общественных организаций, а также представителей общинных площадок.

- **Нижний (общинные форумы по безопасности):** минимальная регламентация порядка формирования; группа граждан или организаций может инициировать создание площадки, известив МСУ и местное подразделение ОВД о целях и задачах; члены инициативной группы и сотрудники официальных структур в рабочем порядке проговаривают возможности взаимодействия и т.д.

Создание открытых площадок должно регулироваться нормативным правовым актом, в то время как сами новые общественные формирования должны быть наделены правом определять внутренние положения самостоятельно.

#### **Вертикальные и горизонтальные связи, постоянное обновление практик.**

За счет процедур коммуникации между площадками как по горизонтали, так и по вертикали, будут поддерживаться обмен опытом, передача предложений лицам, принимающим решения, анализ ситуации на местах, обсуждение и распространение новых практик в работе и др. В частности, это проведение общих встреч и семинаров, публикация обзоров о деятельности, учет предложений нижних площадок верхними и т.д. Взаимовлияние площадок должно способствовать постоянному обновлению подходов, позволит избежать инертности, свойственной изолированным структурам.

**Представленность общественности.** Общинный уровень площадок формируется по инициативе граждан, которые заявляют ОВД и органу МСУ о своем намерении взяться за решение той или иной проблемы в сфере безопасности. ОПЦ по умолчанию приобретают статус общинной площадки. Таким образом, подобных структур может быть несколько на одной территории. Вход на средний уровень для гражданских активистов обеспечивается через НПО, общинные площадки. Общественная квота на центральном уровне формируется за счет представителей районных/городских площадок и национальных НПО.

**Участие официальных структур.** Обеспечивается за счет включения соответствующих норм в нормативные правовые, ведомственные акты. Вовлеченность представителей власти не ограничивается исключительно участием на общих собраниях, также важна совместная работа в тематических группах. Во всех территориальных подразделениях ОВД должны быть выделены штатные единицы, ответственные за взаимодействие, анализ и обобщение предложений, поступающих от открытых площадок.

**Тематические (рабочие) группы.** Создаются при всех уровнях площадок в качестве рабочего, постоянно действующего механизма решения проблем. Каждая группа работает в рамках своего направления для решения специфических задач, в нее входят представители организаций гражданского общества, МСУ, ОВД.

**Правила принятия решений.** Открытость должна быть сбалансирована за счет четко прописанных процедур обсуждения и принятия решений. Следует разграничить круг вопросов, которые могут быть приняты простым большинством участников, и категории вопросов, принимаемых только консенсусом.

**Стратегическое планирование.** Площадки ежегодно разрабатывают стратегический план по совместному обеспечению общественной безопасности на соответствующей территории. При принятии плана обязательным является достиже-

ние консенсуса между всеми сторонами площадки, включая представителей органов государственной власти и МСУ. Данный документ распределяет сферы ответственности между различными сторонами диалога, для легальности может быть завизирован ОВД и органом МСУ.

**Инструменты подотчетности милиции.** Общественные площадки наряду с социологическими опросами могут стать эффективным инструментом оценивания деятельности подразделений и сотрудников ОВД:

- Первый уровень: оценка подразделений центрального аппарата и МВД в целом.
- Второй уровень: оценка территориальных органов внутренних дел.
- Третий уровень: поселковые отделения милиции, городские отделения милиции, участковые инспекторы, инспекторы по делам несовершеннолетних.

Действенность данного инструмента будет во многом зависеть от включения в нормативные правовые и ведомственные акты механизмов влияния результатов внешней оценки на карьеру сотрудника и его деятельность. Шагом к большей подотчетности может стать закрепление за открытыми площадками права рекомендовать уволить руководителей территориальных подразделений за неэффективную работу или нарушения.

**Интеграция с другими механизмами.** Общинным и средним площадкам целесообразно наладить сбор данных о потребностях жителей через участие на отчетных встречах участковых инспекторов. Также эти мероприятия могут использоваться представителями площадок для информирования жителей о своей работе.

**Постоянный диалог населения и милиции – залог партнерских отношений и в итоге лучшего обеспечения безопасности.**



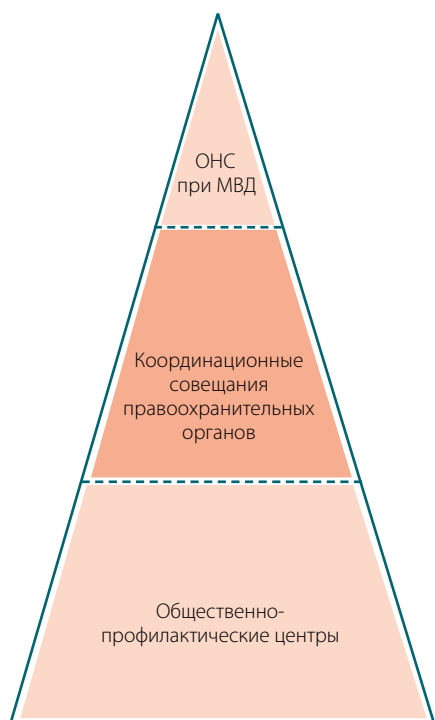
## Рекомендации по внедрению

В случае принятия за основу модели «открытые площадки», авторы предлагают реализовать следующие меры, направленные на придание начинаниям устойчивого характера

- Создание инициативных групп на местах, в которые войдут представители гражданского общества, ОВД и МСУ.
- Проведение инициативными группами широкой кампании по обсуждению механизмов создания и функционирования открытых площадок, периодичности заседаний и т.д.
- Целесообразно разделение процесса создания диалоговых площадок на пилотный и основной этапы.
- Разработка и принятие общенационального нормативного правового акта, в котором будут определены рамки функционала площадок, каналы передачи информации между площадками и закреплено участие органов государственной власти. В последующем возможно принятие закона «О социальном партнерстве по вопросам общественной безопасности и правопорядка», затрагивающего различные аспекты социального партнерства.
- На уровне НПА и ведомственных актов принятие критериев оценки сотрудников и подразделений ОВД, выделив в них внешнюю и служебную оценку, при этом документ должен быть публичен, о его сути и преимуществах должны быть проинформированы личный состав и общественность.
- Закрепление за площадками трех уровней функции внешней оценки ОВД с высоким коэффициентом значимости показателей.
- Расширение публичного доступа к информации о деятельности ОВД, включая данные о структуре, штатной численности, финансировании, системе оценки сотрудников министерства и др.
- Инициативным группам по продвижению открытых площадок целесообразно организовать семинары по стратегическому планированию для членов этих структур, а также проводить обучение навыкам взаимодействия с органами власти и др.

# Приложения

## Приложение 1 Существующая модель площадок взаимодействия



| Функции   | Реальность   |
|---|--|
| Гражданский контроль за ОВД, обеспечение учета мнения граждан в деятельности госоргана        | работает слабо, не поддерживает связь с общественно-консультационными площадками нижнего уровня                              |
| Координация деятельности госорганов и общественных организаций; координация ОПЦ на территории | Поддерживают координацию государственных органов и МСУ по вопросам безопасности, слабо выполняя функцию координации ОПЦ      |
| Профилактическая работа на территории совместно с ОВД   | Осуществляют профилактику правонарушений; слабо взаимодействуют с другими общественными формированиями, такими как НПО и др. |

## Приложение 2

### Сравнительный анализ представленных моделей, исходя из критериев эффективности общественных консультационных площадок

| Критерии                                 | Варианты решений     |   |  |
|--|----------------------|---|--|
|  | №1. Не делать ничего | №2. Функционирование на базе существующих общественно-консультационных структур   | №3. Новая модель – Открытая площадка (потенциальное соответствие критериям)  |
| Наличие материально-технической базы     | -                    | Уже имеются помещения при органах власти и МСУ  | С техническим оснащением и наличием фиксированного помещения могут возникнуть проблемы. Решить их можно через закрепление функции секретариата за организациями (МСУ, НПО) и использование их базы для функционирования площадки   |
| Человеческий потенциал                   | -                    | В ОПЦ уже сформирован состав, который работает стабильно.<br><br>В ряде населенных пунктов независимые активисты и представители населения выражают сомнения в эффективности ОПЦ и процессе отбора; НПО вовлечены слабо.<br><br>Координационные совещания, как правило, не включают представителей общественности и ОПЦ.<br><br>ОНС сформирован, но закрыт для площадок низового уровня | Появление новой площадки первоначально вызовет сомнения в ее действенности. Инициативной группе предстоит большая работа по убеждению в их необходимости среди различных групп.<br><br>Устойчивый человеческий потенциал возможно нарастить только с помощью успешности площадок, если стороны увидят в них пользу |
| Нормативное правовое обеспечение         | -                    | ОПЦ: Закон КР «О профилактике правонарушений», областные положения «Об ОПЦ».<br><br>Координационные совещания: Закон КР «О профилактике правонарушений», положения на местах.<br><br>ОНС при МВД: Указ президента КР  | Пока отсутствует.<br><br>Общая модель диалоговых площадок должна быть утверждена нормативным правовым актом на национальном уровне (закон, Указ президента, постановление Правительства); специфика отражена в актах МСУ   |
| Открытость для различных групп интересов | -                    | ОПЦ и ОНС при МВД во многом закрыты для влияния других общественных групп.<br><br>Координационные совещания полностью закрыты для общественных групп  | Как все новые образования имеет большой потенциал объединения различных сторон, включая ОПЦ, НПО, бизнес-сообщества  |
| Открытость к новому и гибкость           | -                    | Состоявшиеся структуры не расположены к восприятию новых подходов, склонны работать по сложившимся схемам.<br><br>Исследование показало, что члены ОПЦ и КС не видят системных проблем в своей работе. Открытость может быть обеспечена за счет одномоментного прихода новых людей  | Большой потенциал к принятию новых подходов в работе при условии открытости к различным группам интересов  |

## Приложение 3

### Модель открытых площадок

| Уровень   | Формирование   | Функции  |
|---|--|--|
| <p>Общественный совет по безопасности</p> <p>Секретариат: отобранная самим советом общественная организация</p>   | <p>Органы государственной власти, ответственные за формирование политики в сфере безопасности и поддержания общественного порядка, национальные НПО, делегаты средних площадок, ОНС при МВД</p>  | <p>Координация взаимодействия милиции, МСУ и других государственных органов и общественности в республике; рассмотрение стратегических проблем с безопасностью; без представителей МВД – оценка ОВД, в части открытость к обществу.</p> <p>Отчетность: перед общественностью, профильным парламентским комитетом и отделом аппарата правительства.</p> <p>Форма: публичный ежегодный отчет, включающий данные о деятельности площадок нижних уровней</p>   |
| <p>Районные и городские общественные форумы по безопасности</p> <p>Секретариат: отобранная советом НПО, действует на основе принципа сменяемости</p> <p>Тематические (рабочие) группы</p> | <p>Руководители территориального ОВД, местной государственной администрации и МСУ;</p> <p>Представители общинного уровня площадок и ОПЦ;</p> <p>НПО – заявительный порядок вхождения</p>   | <p>Координация правоохранительных органов, МСУ, МГА, общественности в сфере поддержания общественной безопасности и правопорядка; разработка и осуществление стратегического плана района/города по обеспечению общественной безопасности;</p> <p>Без представителей ОВД – оценка территориального подразделения ОВД, в части открытости обществу;</p> <p>Тематические (рабочие группы) создаются для решения специфических проблем в области общественной безопасности и правопорядка.</p> <p>Отчетность: перед общественностью, местным кеңешем депутатов, национальным общественным советом безопасности.</p> <p>Форма: публичный отчет, представляемый кеңешам соответствующего уровня и др.</p> |
| <p>Общинные площадки</p> <p>- ОПЦ, местные инициативные группы</p>  | <p>Местные инициативные группы формируются самостоятельно, но для получения статуса открытой площадки должны соответствовать заранее разработанным критериям и известить о своих намерениях территориальное ОВД, МСУ. ОПЦ являются общинной площадкой по умолчанию</p> | <p>Решение проблем общественной безопасности на местах с участием представителей ОВД и МСУ; без участия ОВД – участие в оценке ПОМ, ГОМ, участковых инспекторов милиции, инспекторов по делам несовершеннолетних.</p> <p>Отчетность: перед общинами, районными/городскими форумами по безопасности, собрания (сходы) жителей.</p> <p>Форма: публичный отчет</p>  |



**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»

Бишкек, Кыргызская Республика

Тел: + 996 (312) 31 59 12

E-mail: [kg@reforma.kg](mailto:kg@reforma.kg)

<http://www.reforma.kg>



**SAFERWORLD**

**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:

28/87 Султан Ибраимов

Ош, 723510, Кыргызская республика

Тел/факс: + 996 (3222) 5 01 74

Офис в городе Бишкеке:

27/36 Уметалиев

Бишкек, 720010, Кыргызская Республика

Тел: + 996 (312) 91 07 57

Факс: +996 (312) 91 08 58

E-mail: [general@saferworld.org.uk](mailto:general@saferworld.org.uk)

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



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