6.2.3. Реформа правоохранительных органов

644. За период приобретения независимости Кыргызской Республики в целях повышения ответственности в защите гарантированных Конституцией Кыргызской Республики прав и свобод человека, собственности, интересов общества и государства от преступных посягательств, укрепления законности, а также обеспечения открытости и прозрачности работы правоохранительных органов проводились реформы правоохранительных органов. Однако проводимые реформы не дали ожидаемых результатов.

645. **Общая оценка текущей ситуации.** Органы прокуратуры представляют собой единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящему и Генеральному прокурору Кыргызской Республики.

646. **Прокуратура** Кыргызской Республики осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов. Органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование, участвуют в судебном разбирательстве дел в предусмотренных законом случаях и порядке.

647. Систему органов прокуратуры составляют: Генеральная прокуратура Кыргызской Республики; прокуратуры областей, города Бишкек и Военная прокуратура Кыргызской Республики; межрайонные, городские, районные и приравненные к ним специализированные прокуратуры. Образована и действует многоуровневая система переподготовки и повышения квалификации прокурорских кадров на базе Центра повышения квалификации прокурорско-следственных работников Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики.

648. В 2007 г. с учетом международного опыта функции по выдаче санкции на арест и содержание под стражей из органов прокуратуры переданы в ведение судебных органов.

649. **Органы внутренних дел.** Министерство внутренних дел

Кыргызской Республики является органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека, охраны правопорядка. Систему органов внутренних дел составляют: Министерство внутренних дел, главные управления, управления и отделы внутренних дел областей, городов, районов.

650. **Служба финансовой полиции** Кыргызской Республики. Служба финансовой полиции Кыргызской Республики (далее Финансовая полиция) является иным органом исполнительной власти, обладающим статусом правоохранительного органа, не входящим в структуру Правительства Кыргызской Республики, деятельность которого направлена на выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование экономических, должностных и коррупционных преступлений.

651. Финансовая полиция является единственным правоохранительным органом, осуществляющим выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений в сфере экономической деятельности. В своей деятельности Финансовая полиция подотчетна Президенту Кыргызской Республики.

652. Финансовая полиция статус иного органа исполнительной власти получила 10 июня 2008 г.

653. **Агентство Кыргызской Республики по контролю наркотиков** (далее АKN) является центральным координирующим антинаркотиковым органом страны, выявляющим и расследующим наркопреступления. Агентство проводит работу по развитию международного антинаркотикового сотрудничества Кыргызской Республики с международными организациями и зарубежными государствами.

654. **Служба финансовой разведки** (далее СФР) – государственный орган, образованный 29 декабря 2005 г. и уполномоченный принимать меры по противодействию финансированию терроризма и по борьбе с легализацией доходов, полученных преступным путем.

655. **Достижения и проблемы.** За период с 2006 по 2008 годы

был предпринят ряд мер по реформированию правоохранительной системы, уточнению функций и задач правоохранительных органов, повышению эффективности и прозрачности их деятельности.

656. **Органы прокуратуры.** С учетом международного опыта в 2007 г. функции по выдаче санкции на арест и содержание под стражей из органов прокуратуры переданы в ведение судебных органов.

657. Остается слабым выполнение органами прокуратуры функции по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, издаваемых властно-управленческими структурами. Отсутствие в законодательстве Кыргызской Республики нормы, предусматривающей ответственность должностных лиц за нерасмотрение акта прокурорского реагирования, сводит на нет правозащитный потенциал органов прокуратуры.

658. Необходимо совершенствовать участие прокуроров в судебном разбирательстве дел, с учетом состязательности процесса, для поддержания гособвинения на высоком уровне.

659. **Органы внутренних дел.** Реформа органов внутренних дел продиктована осуществляемыми демократическими преобразованиями и приобретает реальные достижимые шаги. Внедряются механизмы реального взаимодействия с институтами гражданского общества для налаживания с ними отношений партнерства, установления постоянного и эффективного контроля над сферой правопорядка и борьбы с преступностью.

660. Концепция реформирования органов внутренних дел на период до 2010 г. определила направления реформирования органов внутренних дел с учетом их основных задач – обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью. Это, прежде всего:

- (i) приоритетная ориентация на решение задач борьбы с преступностью, обеспечения общественной безопасности;
- (ii) обеспечение охраны прав и свобод человека и гражданина, его имущества, собственности, а также интересов общества и государства;
- (iii) повышение профессионализма, правовой культуры

сотрудников ОВД и укрепление их технических возможностей;
(iv) прозрачность, расширение внешней подотчетности в милицейской работе;
(v) повышение уровня ответственности, соблюдение принципа верховенства закона в ОВД;
(vi) устойчивые социальные гарантии сотрудников ОВД.

661. Отдельные направления реформирования ОВД, заложенные в Концепции, с учетом изменившейся обстановки были изложены в концептуальной программе, представленной Кыргызской Республикой для участия в Пороговой программе Корпорации «Вызовы тысячелетия» США. В целях реализации задач, изложенных в концептуальной программе по реформированию ОВД 14 марта 2008 г., подписано Соглашение о содействии в рамках пороговой программы счета «Вызовы тысячелетия» между Кыргызской Республикой и США. Срок действия Соглашения определен до 30 июня 2010 и предусматривается выделение грантовых средств на реализацию мероприятий по реформе органов внутренних дел.

662. **Финансовая полиция.** В целях повышения эффективной организации борьбы с экономическими видами преступлений Финансовая полиция при Правительстве Кыргызской Республики преобразована в Службу финансовой полиции Кыргызской Республики. Служба финансовой полиции определена единственным органом, осуществляющим выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование экономических видов преступлений.

663. **Агентство Кыргызской Республики по контролю наркотиков.** АКН налаживает и развивает антинаркотиковое взаимодействие с компетентными органами иностранных государств и международными организациями, принимает меры по противодействию незаконному обороту наркотических средств и прекурсоров. Одним из положительных примеров сотрудничества с международными организациями является создание Управления мобильных оперативных групп для противодействия контрабанде наркотиков через кыргызско-таджикскую границу. Несмотря на предпринимаемые меры, из года в год количество наркотиков, задерживаемых сотрудниками АКН, возрастает, и поток его не останавливается. Кыргызстан в силу своего географического расположения используется как транзитная страна по незаконной переброске наркотиков из Афганистана в Россию и далее в

Европу.

664. Вместе с тем имеется и ряд проблем, от решения которых зависит жизнеспособность государственного органа. Принимая во внимание, что часть финансирования деятельности АКН осуществлялась за счет международных организаций, следует решить вопрос о полном его финансировании за счет республиканского бюджета. Немаловажным остается вопрос увеличения заработной платы сотрудников АКН не менее чем на 50%. Для эффективности противодействия незаконному обороту наркотических средств усилить координирующую роль АКН. В последнее время остро стоит вопрос о подготовке кадров по борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

665. **Служба финансовой разведки.** За короткий период времени Службой финансовой разведки совместно с Национальным банком Кыргызской Республики проделана большая работа по законодательной регламентации деятельности по противодействию финансированию терроризма и легализации доходов, полученных преступным путем. В частности, в 2006 г. принят базовый Закон «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». В рамках СНГ 5 октября 2007 г. подписан Договор о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма, ратифицированный Кыргызской Республикой 23 июня 2008 г.

666. В реализацию положений Закона «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» Службой финансовой разведки утверждено приказом от 2 ноября 2006 г. Положение «О форме предоставления в СФР информации, предусмотренной Законом «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» и приказом от 19 июля 2007 г. Положение «О порядке предоставления в СФР информации, предусмотренной Законом «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

667. Национальным банком и Службой надзора и регулирования финансового рынка утверждены внутренними приказами положения,

устанавливающие минимальные требования к системе внутреннего контроля коммерческими банками, иными финансово-кредитными учреждениями, а также профессиональными участниками рынка ценных бумаг в целях противодействия финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

668. Законодательная регламентация действий по противодействию легализации денег, добытых преступным путем, и финансированию терроризма позволит Службе финансовой разведки четко отслеживать действия в данном направлении. В связи с чем в ближайшее время необходимо внести соответствующие изменения в законодательство Кыргызской Республики, вытекающие из базового Закона «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» и завершить процесс формирования законодательной базы.

669. **Приоритеты. Прокуратура.** Усиление функции надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Именно это направление деятельности прокуратуры должно обеспечить профилактический характер предотвращения нарушений законов. Качественное поддержание государственного обвинения является важным составляющим деятельности органов прокуратуры в уголовном судопроизводстве.

670. **Органы внутренних дел.** Защита прав и законных интересов человека и гражданина, борьба с преступностью и обеспечение общественной безопасности, улучшение процедур найма на работу и оценки работы сотрудников ОВД для повышения качества работы и снижения количества случаев ненадлежащего поведения сотрудников ОВД.

671. **Финансовая полиция.** Институциональное укрепление финансовой полиции и совершенствование методов набора сотрудников для исключения случаев коррупции в системе финансовой полиции.

672. **Агентство по контролю наркотиков.** Необходимо предпринять действенные меры по выявлению и перекрытию каналов по поставке наркотиков и психотропных веществ. Отслеживать поставку прекурсоров для предотвращения их незаконного

оборота.

673. **Служба финансовой разведки.** Потенциал СФР должен быть использован для предоставления информации правоохранным органам по операциям с денежными средствами или иным имуществом государственных чиновников и их близких родственников, при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операции связаны с легализацией доходов, добытых преступным путем. Данное направление деятельности СФР позволит выявлять лиц, использующих свое служебное положение в корыстных целях, и противодействовать коррупционным проявлениям.

674. **Цели и задачи.** Реформа правоохранительных органов направлена на повышение эффективности их деятельности в выполнении возложенных на них задач и снижение уровня коррупции среди сотрудников правоохранительных органов.

675. Задачи, стоящие перед органами прокуратуры:

- (i) усиление функции по надзору за исполнением законов всеми субъектами, независимо от формы собственности, и законностью правовых актов, издаваемых органами государственной власти;
- (ii) повышение качества государственного обвинения;
- (iii) реализация системы мер, обеспечивающих транспарентность деятельности органов прокуратуры в интересах гражданского общества и обеспечения законности;
- (iv) совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека, деятельности прокуратуры по их обеспечению.

676. Для надлежащего обеспечения защиты прав и законных интересов человека и гражданина, общества и государства от преступных посягательств, общественной безопасности, борьбы с преступностью, исключения фактов коррупции среди сотрудников органов внутренних дел необходимо решить следующие задачи:

- (i) изменить процедуру найма на работу на основе соответствия квалификационным требованиям и выработать критерии оценки качества работы;
- (ii) разработать систему реального взаимодействия с гражданским обществом с целью мониторинга соблюдения законодательства сотрудниками ОВД и выполнения возложенных на них задач;

(iii) обеспечить действенную работу службы собственной безопасности по расследованию случаев ненадлежащего поведения сотрудников ОВД, в том числе и в части организации курсов повышения квалификации на базе Академии МВД;

(iv) укрепить материально-техническую базу органов внутренних дел.

677. Финансовой полиции в связи с приданием функции единственного органа, осуществляющего выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование экономических преступлений, и в целях эффективной организации борьбы с экономическими видами преступлений необходимо:

(i) внести изменения в процессуальное законодательство в части уточнения подследственности экономических преступлений;

(ii) изменить процедуру найма на работу на основе соответствия квалификационным требованиям и выработать критерии оценки качества работы.

678. АКН как специализированному органу по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров предпринять действенные меры по выявлению и перекрытию каналов их поставки. Для достижения целей необходимо открытие специального факультета или центра в Академии МВД по подготовке кадров по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и повышению квалификации сотрудников АКН.

679. СФР должна обеспечить осуществление мер по борьбе с финансированием терроризма и «отмыванием» доходов, полученных преступным путем, и выполнение обязательств по Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, участником которой является Кыргызская Республика.

680. **Перспективы развития на 2009-2011 гг. Политика и меры.** Реформа правоохранительных органов направлена на повышение эффективности их деятельности и доверия населения к указанным органам, призванным обеспечить охрану конституционных прав и свобод человека, борьбу с преступностью.

681. Генеральной прокуратуре следует усилить работу по

надзору за исполнением законов всеми субъектами, независимо от форм собственности. В целях обеспечения эффективности выполнения функции общего надзора и действенности акта прокурорского реагирования подготовить новую редакцию Закона «О прокуратуре» и предусмотреть ответственность должностных лиц за нерассмотрение акта прокурорского реагирования.

682. В целях повышения качества государственного обвинения необходимо в 2009 г. оптимизировать структуру органов прокуратуры. Оптимизация структуры позволит обеспечить требуемое количество сотрудников прокуратуры для поддержания гособвинения.

683. Обучение прокурорских работников методике расследования и выявления организованной преступности, коррупции и отмывания денег, с использованием ресурсов, предусмотренных Соглашением о содействии в рамках пороговой программы счета «Вызовы тысячелетия».

684. Министерству внутренних дел разработать и утвердить квалификационные требования к каждой категории должностей с учетом специфики работы каждого подразделения. Применение квалификационных требований обеспечит набор в органы внутренних дел лиц, имеющих соответствующую подготовку и квалификацию.

685. МВД распространить по всей республике положительный опыт по внедрению принципов работы квартальной милиции.

686. Не менее важным в работе органов внутренних дел является взаимодействие с гражданским обществом, для чего следует разработать инструмент, обеспечивающий данный процесс, целью которого является установление партнерских отношений, и свидетельствующий (о) прозрачности деятельности органов внутренних дел, а также принять новые процедуры рассмотрения жалоб на действия сотрудников ОВД.

687. Завершить работу по уточнению подследственности экономических преступлений и принять все необходимые меры по его законодательному закреплению.

688. В целях обеспечения надлежащего отбора сотрудников и их перемещения разработать и утвердить квалификационные требования к каждой категории должностей с учетом специфики работы каждого подразделения.

689. В целях повышения эффективности противодействия незаконному обороту наркотических средств в 2010 г. завершить передачу антинаркотических подразделений правоохранительных органов со всеми штатными единицами и финансированием в ведение Агентства по контролю наркотиков. В 2010 г. Академия МВД должна обеспечить первый набор курсантов на факультет по заявке АКН. Финансирование АКН в 2010 г. должно быть полностью переведено на республиканский бюджет, и предусмотрено увеличение заработной платы сотрудников АКН на 50%.

690. Службе финансовой разведки в 2009 г. провести процедуру вступления в группу «Эгмонт» (международная организация, объединяющая более 108 стран мира по взаимному обмену информации по противодействию финансированию терроризма и отмыванию доходов, добытых преступным путем (ПФТ/ОД)), решить вопрос создания в г.Бишкек постоянного действующего учебного центра для обучения сотрудников правоохранительных, надзорных органов, а также и нефинансового сектора Кыргызской Республики по ПФТ/ОД.

691. **Программы и проекты в рамках обозначенных приоритетов.** Для реализации задач в рамках реформы правоохранительных органов необходимо:

(i) разработать новый проект Закона «О прокуратуре», в рамках которого усилить функции общего надзора;

(ii) разработать проект Закона «О внесении дополнений в Кодекс об административной ответственности», предусматривающий ответственность должностных лиц за нерассмотрение акта прокурорского реагирования;

(iii) оптимизировать структуру органов прокуратуры;

(iv) разработать программу обучения по методике расследования и выявления организованной преступности, коррупции и отмывания денег;

(v) разработать Министерству внутренних дел и Финансовой полиции квалификационные требования к каждой категории должностей с учетом специфики работы каждого подразделения;

(vi) разработать Порядок взаимодействия с гражданским обществом для обеспечения прозрачности деятельности органов внутренних дел и установления партнерских отношений;

(vii) утвердить новую процедуру рассмотрения жалоб на действия сотрудников ОВД;

(viii) разработать изменения в процессуальное законодательство в части уточнения подследственности экономических преступлений; СФР разработать изменения в законодательные акты, вытекающие из базового Закона «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», что позволит в полном объеме получать информацию для выполнения целей и задач, определенных для данного органа, провести организационные мероприятия по вступлению в группу «Эгмонт», решить вопрос создания постоянно действующего учебного центра для обучения по ПФТ/ОД.

692. Усилить АКН как специализированный орган, занимающийся вопросами противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

693. **Ресурсы.** Финансирование будет осуществляться за счет средств государственного бюджета, грантовых средств, предусмотренных Соглашением о содействии в рамках пороговой программы счета «Вызовы тысячелетия», подписанным между Кыргызской Республикой и США 14 марта 2008 г., а также помощи донорских организаций.

694. Соглашением о содействии в рамках пороговой программы счета «Вызовы тысячелетия», действие которого предусмотрено до 30 июня 2010 г., будут предоставлены ресурсы (технические, консультационные и материальные) на грантовой основе:

(i) в объеме 5,3 млн. долл. США, для реформы органов внутренних дел;

(ii) Генеральной прокуратуре по компоненту «Реформирование системы уголовного судопроизводства» на обучение прокурорских работников в сфере уголовного судопроизводства.

695. **Ожидаемые результаты.** Реформа правоохранительных органов должна способствовать:

(i) повышению эффективности деятельности правоохранительных органов в выполнении возложенных на них задач;

- (ii) достижению качественного уровня исполнения работниками правоохранительных органов своих должностных обязанностей;
- (iii) созданию условий для обеспечения открытости деятельности правоохранительных органов гражданскому обществу;
- (iv) повышению эффективности кадровой политики в системе правоохранительных органов;
- (v) снижению уровня коррупции в системе правоохранительных органов;
- (vi) повышению доверия населения к системе правоохранительных органов.