

КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ МВД РФ

Москва
2010

Содержание

Предуведомление	3
Преамбула	3
Основные принципы реформирования системы МВД	4
Основные принципы организации реформированной милиции	5
Модель будущей системы (схемы приведены в приложении)	6
Дорожная карта реформы	8
БЛОК 1: Структурная оптимизация (более подробное описание предложений и обоснований в приложении № 1)	8
БЛОК 2: Модернизация профессионального образования и переподготовки сотрудников милиции	10
БЛОК 3: Совершенствование кадровой политики в системе МВД России в процессе ее реформирования (подробное описание и обоснование предлагаемых мер находится в Приложении № 2)	10
БЛОК 4: Оценка деятельности милиции (Более детальный анализ существующей системы оценки и обоснование предлагаемых изменений в приложении № 4)	11
БЛОК 5: Повышение доверия к милиции со стороны населения через развитие прозрачности в ее деятельности	12

Предупреждение

Рабочая группа правозащитных организаций по стратегии взаимодействия с органами внутренних дел и содействию реформированию МВД была создана осенью 2008 года. В нее вошли организации, которые рассматривают вопросы соблюдения прав человека в деятельности правоохранительных органов в числе своих приоритетов. Неправительственные правозащитные организации - участники Рабочей группы - на постоянной основе занимаются правовым, информационным, экспертным сопровождением «милицейской» темы.

Предлагаемая Концепция реформирования МВД была подготовлена членами Рабочей группы по реформе МВД в январе-марте 2010 года, обсуждена и принята Рабочей группой на ее заседании 18 марта 2010 года.

В работе над текстом участвовали: Ольга Шепелева, Фонд «Общественный вердикт» (преамбула), Рамиль Ахметгалиев и Павел Чиков, Межрегиональная ассоциация «Агора» (основные принципы, модель будущей системы, структурная оптимизация), Рустем Максудов, Межрегиональный общественный центр «Судебно-правовая реформа (принцип восстановительного правосудия и работа с несовершеннолетними) Андрей Сулов, Центр гражданского образования и прав человека (принцип демилитаризации, модернизация образования), Александр Назаров, Красноярский комитет по защите прав человека (совершенствование кадровой политики), Асмик Новикова, Фонд «Общественный вердикт» (преамбула, оценка деятельности милиции), Наталья Таубина, Фонд «Общественный вердикт» (общая систематизация и редакция предложений), Валентина Череватенко, Союз «Женщины Дона» (редактирование сводного текста).

Преамбула

Милиция является первым звеном в системе уголовной юстиции. Изменения, вносимые в ее работу, с неизбежностью повлияют на характер деятельности других частей этой системы: прокуратуры, судов, пенитенциарных учреждений и иных правоохранительных служб. Но существующая практика работы этих структур может ограничить позитивный эффект от реформы милиции. По этой причине реформа милиции должна также сопровождаться внесением изменений в работу судов и других элементов системы уголовной юстиции.

В целом, милицейская реформа должна проводиться в контексте коррекции уголовной политики государства, а именно – снижения уровня уголовной репрессии, снижения роли изоляции с развитием альтернатив ей, введения элементов восстановительного правосудия, ориентированного на максимальную защиту интересов лиц, пострадавших от преступлений, гуманизации мест лишения свободы, ресоциализации бывших осужденных и пр.

Тем не менее, недопустимо откладывать реформу милиции до тех пор, пока не будет разработана комплексная программа совершенствования системы уголовного правосудия. Реформа милиции должна стать первым шагом, который будет дополнен соразмерными изменениями в работе других правоохранительных и судебных органов.

Содержание целей реформирования милиции зависит от того, как понимается ее роль в современном российском обществе. Определяя эту роль, необходимо отказаться от существующей концепции борьбы с преступностью, которая не соответствует ни современному научному знанию, ни запросу общества.

Стоящая сейчас перед милицией задача искоренения преступности недостижима, а попытки ее решения не только не дают позитивного результата, но и приводят к негативным последствиям в виде избыточного применения репрессивных мер. От такой постановки задачи следует отказаться в пользу более современных подходов, формулирующих в качестве основных задач правоохранительных органов минимизацию негативных последствий от преступности, а также создание и поддержание безопасной социальной среды. Следует отметить, что такой подход соответствует основному запросу российского общества, что подтверждается данными социологических опросов населения. В связи с этим профилактика преступлений и правонарушений и поддержание безопасной социальной среды должны стать в результате реформы одним из основных приоритетов в работе милиции. В настоящий момент профилактика как функция закреплена за милицией, однако система оценки и отчетности, устанавливающая приоритетные направления работы, демонстрирует, что она занимает незначительное место в деятельности милиции. Кроме того, значение профилактики правонарушений и преступлений не отражено должным образом в организационной структуре милиции, а репертуар

профилактических мер, которые в настоящий момент используются милицеейскими подразделениями, крайне узок.

Представляется, что приоритизация задачи профилактики правонарушений и преступлений должна найти отражение в организационной структуре милиции, в системе оценки деятельности милиции, в системе профессиональной подготовки, а также в методах ее работы. Соответственно необходимо создать механизмы и процедуры, в рамках которых муниципальные, социальные и другие службы совместно с милицией могли бы планировать и реализовывать усилия по поддержанию порядка и безопасности.

Кроме того, постановка и решение профилактических задач предполагает тесное взаимодействие с населением, которое является как источником информации о существующих угрозах безопасности, так и субъектом, способным реализовывать определенные шаги по поддержанию порядка и безопасности. Должны быть созданы каналы коммуникации, которые, с одной стороны, позволяли бы населению получать от милиции информацию, необходимую для разработки индивидуальных стратегий безопасного поведения, а с другой стороны, предоставляли бы гражданам возможность сообщать об угрозах безопасности и участвовать в формировании приоритетных задач по поддержанию общественного порядка.

Основой успеха профилактики преступлений и правонарушений является соответствие профилактических мер местным условиям, так как применение одинаковых профилактических мер на территории всей страны не дает желаемого результата. Милицеейские подразделения на местах должны обладать свободой выбора форм и методов работы, наиболее эффективных для данной территории, равно как и возможностью выбирать оптимальные формы взаимодействия с гражданами и государственными и муниципальными службами.

Повышение значения профилактической работы в деятельности милиции не должно привести к исключению ее роли в реагировании на совершенные преступления. Вместе с тем, фокус этой работы должен быть смещен в сторону повышения уровня защиты и восстановления прав лиц, пострадавших от преступных посягательств. Приоритизация защиты прав лиц, пострадавших от преступлений, предполагает усиление работы по обеспечению безопасности потерпевших и их близких в случае возникновения угроз, создание условий, располагающих потерпевших к сотрудничеству с правоохранительными органами, а также обеспечение реализации процессуальных прав потерпевших и их эффективного участия в юридических процедурах. Как и в случае с профилактикой правонарушений и преступлений, эта цель должна найти адекватное отражение в системе оценки работы милицеейских подразделений, в организационной структуре, а также в методах работы милиции.

Профилактика нарушений прав и свобод граждан со стороны сотрудников милиции также должна рассматриваться как одна из целей реформы. Соответственно необходимо скорректировать те аспекты организации милицеейской работы, которые наибольшим образом влияют на уровень соблюдения прав и свобод граждан, включая систему оценки работы милицеейских подразделений, систему оплаты труда, систему профессиональной подготовки и систему ответственности милиционеров.

Основные подходы к реформированию милиции

Конечность реформы: предполагает установленную поэтапность реформы с указанием сроков и ожидаемых результатов. Первый этап – интенсивные изменения, проводимые в короткий промежуток времени. Второй этап – оценка введенных изменений (полученных результатов). Третий этап – внесение необходимых корректив с учетом полученных результатов и оценка введенных изменений.

Прозрачность и публичность процесса реформирования милиции: предполагает создание различных механизмов, поддерживающих открытую и публичную дискуссию в течение всего периода реформирования. Формат дискуссии и принятия решений должен позволять гражданам принимать прямое и опосредованное участие в обсуждении хода реформы на разных ее этапах, иметь возможность донести до власти свои ожидания и предложения по этой теме, иметь возможность проконтролировать учет общественного запроса к реформе милиции.

Взаимозависимость контекстов реформирования милиции, уголовной юстиции, административной реформы и реформы органов местного самоуправления: реформирование МВД происходит в рамках коррекции уголовной политики государства, встроено в контекст административной и

муниципальной реформы, а также учитывает особенности текущего состояния экономики, государственного управления, развития гражданского общества и пр.

Анализ и учет современных стандартов деятельности полиции и ее реформы в других государствах: при реформировании милиции учитывается опыт других государств, в том числе и тех, в которых недавно прошли соответствующие реформы.

Вневедомственный подход: ответственность за планирование, реализацию и результаты реформирования несет не МВД, а другие органы власти.

Основные принципы организации реформированной милиции

Принцип аполитичности полиции/милиции: обеспечивается независимость руководителей полиции/милиции от воли органов власти, введением различного порядка назначения (выборов) и освобождения от должности. Назначение руководителей региональных управлений федеральной полиции происходит на основе ротации.

Принцип демилитаризации милиции: обеспечивается развитие реформированной милиции как государственной гражданской службы при сохранении строгой служебной дисциплины, необходимой для эффективного функционирования правоохранительных органов. Демилитаризация милиции, в первую очередь муниципальной милиции, требует отказа от военизированной идеологии организации деятельности и практик работы. Гражданская милицейская служба будет способствовать формированию среди сотрудников милиции чувства сопричастности обществу и сокращению социальной дистанции между гражданами и сотрудниками милиции, что позволит преодолеть кризис доверия между обществом и милицией, а также повысить гарантии соблюдения прав граждан и самих сотрудников.

Принцип общественного участия в деятельности милиции: предполагает создание открытой (прозрачной) для граждан милиции и разработку механизмов и обеспечение участия общества как в постановке задач для милиции, так и в оценке их исполнения.

Принцип поддержки альтернативного способа разрешения уголовно наказуемых деяний – предполагает развитие программ восстановительного правосудия, осуществляемых органами милиции совместно с компетентной общественностью. Восстановительное правосудие (и шире - восстановительный подход) помогает людям самим исправить зло, причиненное конфликтами и преступлениями, избежать чрезмерных репрессий в отношении обвиняемых и подсудимых и тем самым сокращать численность тюремного населения. Программы восстановительного подхода также доказали свою эффективность в минимизации последствий для жертв преступлений и в восстановлении их прав. Деятельность органов муниципальной милиции в рамках восстановительного подхода должна вестись во взаимодействии с учреждениями и организациями, имеющими специалистов, способных осуществлять такие программы.

Принцип прокурорского-судебного контроля: предполагает унификацию порядка обжалования действий сотрудников милиции, связанных с применением Закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», в порядке, предусмотренном УПК РФ. В целях обеспечения надлежащего исполнения должностными лицами постановлений суда в этой части представляется обоснованным дополнить УПК РФ нормами, регламентирующими порядок, сроки исполнения судебных решений, принятых по результатам рассмотрения жалоб, порядок контроля со стороны суда за их исполнением.

Принцип исключения внепроцессуальных прав милиции: Данный принцип был введен Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. N 293-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности". Требуется дальнейшее развитие этого принципа через четко прописанную процедуру и строгое ее соблюдение, а также исключение любого вмешательства в деятельность юридических лиц, ограничение их прав, а также прав и законных интересов граждан вне рамок процессов, установленных УПК РФ, КоАП РФ, ГПК РФ, НК РФ.

Принцип разделения функций и исключения дублирующих функций (принцип взаимоконтроля, оптимизация): предполагает четкое разделение функций между различными

государственными органами. Из системы МВД должны быть исключены функции, дублирующие функции других ведомств, а также подразделений МВД. В целях реализации принципа разделения необходимо:

- закрепить за МВД оперативно-розыскную функцию, производство по делам об административных правонарушениях, дознание.
- возложить функции проверки исключительно на специальные государственные органы (Минюст РФ, Росфинмониторинг, Росфиннадзор, Роспотребнадзор, налоговые органы, МЧС и т.д.).
- передать функции следствия единому следственному органу, созданному на базе СК при прокуратуре РФ и СК при МВД РФ (см. ниже).

Принцип частичной приватизации функций милиции: предполагает, что часть функций МВД передаются в негосударственные структуры, заинтересованные в эффективности этих функций. При этом за МВД сохраняются контрольные функции за деятельностью этих негосударственных институтов.

Модель будущей системы

Реформирование милиции должно базироваться на ее делении на федеральную полицию (СКМ) и муниципальную милицию (МОБ).

Это разделение должно обеспечить независимость в текущем управлении, определении приоритетов, выбора методов деятельности, распоряжении ресурсами как муниципальной милиции, так и федеральной. Такая независимость особо необходима для эффективной реализации задач по профилактике преступлений и правонарушений и поддержания общественного порядка.

Деление милиции на федеральную и муниципальную

В основу разделения на федеральную полицию и муниципальную милицию должно быть положено два критерия: территориальный признак и задачи функционирования:

Основными задачами федеральной полиции должны стать задачи общенационального значения: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений по делам, где производство предварительного следствия обязательно (тяжких и особо тяжких преступлений), организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Приоритетом деятельности федеральной полиции должны стать защита потерпевших и минимизация последствий преступлений для них.

Основной задачей муниципальной милиции должна стать обеспечение безопасности общества и защита интересов граждан с учетом их ожиданий от работы милиции. Деятельность муниципальной милиции должна планироваться и реализовываться с учетом особенностей и потребностей муниципального образования. Основные задачи: обеспечение безопасности личности, безопасности локальной среды, профилактика правонарушений, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам, где производство предварительного следствия не обязательно. Приоритетом деятельности муниципальной милиции должны стать профилактика правонарушений и создание комфортной, безопасной среды в муниципальном образовании. Решение этих задач должно осуществляться в повседневном взаимодействии с другими муниципальными службами.

Федеральная полиция и муниципальная милиция должны быть независимы друг от друга (что не исключает взаимодействия), не подчинены друг другу, а поставленные перед ними задачи должны найти отражение в принципах и особенностях организации внутренней структуры и функционирования каждой из них.

Правила и процедуры взаимодействия между федеральной полицией и муниципальной милицией требуют самостоятельной разработки, обсуждения и утверждения в рамках реформирования.

Структура федеральной полиции (территориальный и экстерриториальный признаки)

Предлагаемая структура должна быть подвергнута доработке и корректировке, после решения вопросов о разделении компетенции федеральной и муниципальной милиции.

Представляется, что одним из обязательных принципов создания территориальных управлений должна быть независимость от региональных органов власти. Наряду с территориальными управлениями должны создаваться межрегиональные (экстерриториальные) управления. Целесообразность создания межрегиональных (экстерриториальных) управлений обусловлена спецификой категорий преступлений в каждом конкретном регионе или схожими категориями преступлений в соседних регионах.

Директором федеральной полиции (Директор ФП) должно быть гражданское лицо, назначаемое по представлению Президента России Государственной думой РФ.

Примерный структурный состав федеральной полиции (центральный аппарат):

- департамент государственной защиты свидетелей и иных лиц;
- департамент уголовного розыска;
- главный информационный аналитический центр;
- административный департамент

Особенностью первого департамента должна быть его полная структурная независимость от других департаментов, централизованное подчинение федеральному центру. Руководитель департамента государственной защиты свидетелей должен подчиняться непосредственно Директору федеральной полиции. Должен быть предусмотрен особый порядок назначения (не Директором ФП).

Административный департамент — структура, обслуживающая деятельность ФП. Специалисты данного департамента должны быть неаттестованные сотрудники (кадровая работа, бухгалтерия и т.д.)

Аналитический департамент (главный информационный аналитический центр) - структура, которая проводит анализ ситуации с преступностью в режиме реального времени, выявляет тенденции, региональные особенности для раннего предупреждения наиболее серьезных угроз безопасности. Количество сотрудников аналитического департамента должно соответствовать пропорции: «один оперативник на трех аналитиков». Наряду с управлениями департамента, функционирующими на постоянной основе, должны создаваться и функционировать управления временного действия.

Структура муниципальной милиции

Шеф муниципальной милиции должен избираться в рамках альтернативных выборов в соответствующем муниципальном образовании из числа гражданских лиц. Порядок выдвижения кандидатур на избрание требует дальнейшей разработки. Выборный порядок занятия данной должности является реализацией принципа общественного участия в деятельности милиции.

В части структуры муниципальной милиции необходимо обратить внимание на особенности функционирования дознания, уголовного розыска и аналитического центра. Эти структуры не должны быть подчинены федеральной полиции, а предмет их деятельности должен быть строго ограничен подсудственностью органов дознания (преступления небольшой и средней тяжести). Деятельность этих структурных подразделений необходимо рассматривать в единстве с системой мировых судей, осуществляющих судопроизводство по таким категориям дел на муниципальных участках.

Приоритизация профилактической работы в деятельности муниципальной милиции требует разработки и внедрения структурных преобразований, которые будут обеспечивать реализацию на практике этой задачи.

Примерный структурный состав муниципальной милиции:

- дежурные части — прием граждан, регистрация заявлений и сообщений, координация действий различных подразделений муниципальной милиции;
- участковые уполномоченные милиции – представитель муниципальной милиции на конкретном участке;
- Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации – обеспечение безопасности дорожного движения;

- изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых – обеспечение мер принуждения по уголовным делам;
- специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке, – обеспечение исполнения мер принуждения по делам об административном правонарушении и мер наказания;
- центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей – обеспечение мер принуждения по преступлениям, совершенным несовершеннолетними;
- отряды милиции особого назначения – пресечение массовых правонарушений,
- подразделения:
 - дознания;
 - патрульно-постовой службы милиции;
 - контроля за частной детективной и охранной деятельностью;
 - охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых;

Дорожная карта реформы

БЛОК 1: Структурная оптимизация

Исключение несвойственных милиции и МВД функций

Медицинские вытрезвители: предлагается упразднить медицинские вытрезвители. В соответствии с действующим законодательством, медицинские вытрезвители выполняют две функции: медицинскую и содержание лиц в состоянии алкогольного опьянения, совершивших административное правонарушение. Милиция не должно заниматься медицинской деятельностью, для этого есть соответствующие медицинские учреждения. Функция содержания лиц, совершивших административные правонарушения, должна исполняться в соответствии со ст. 27.6 КоАП РФ и Положением об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2003 г. N 627).

Приемники-распределители для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество: предлагается упразднить данные учреждения. Законом не предусмотрена какая-либо ответственность за бродяжничество и попрошайничество (кроме вовлечения несовершеннолетних). Следовательно, нет необходимости оставлять эту функцию правоохранительным органам.

Экспертно-криминалистические центры МВД РФ: предлагается упразднить экспертные учреждения в системе МВД. Исполнение этой функции ЭКЦ МВД по делам, находящимся в производстве ОВД, на сегодняшний день противоречит требованиям Федерального закона от 31 мая 2001 г. N 73-ФЗ "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации" (ст. 7). Закон требует, что при производстве судебной экспертизы эксперт не может находиться в какой-либо зависимости от органа или лица, назначивших судебную экспертизу.

Функция контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере миграции: предлагается вывести ФМС из подведомственности МВД РФ. Проблема беженцев, вынужденных переселенцев, трудовой миграции тесно связана с внешней политикой. В этих условиях самостоятельность ФМС должна быть закреплена путем выведения из подведомственности МВД РФ.

Психологическая служба: предлагается вывести психологическую службу из системы милиции, переподчинить ее Минздравсоцразвитию РФ. Реформирование этой структуры провести в два этапа: (1)

разаттестация психологов с сохранением уровня финансового обеспечения. Подчинение психологов на местах только руководству психологической службы, исключение двойного подчинения. Руководство психологами на всех без исключения иерархических ступенях должны осуществлять люди с высшим психологическим образованием. (2) Вывод психологов милиции из подчинения МВД (переподчинение их Минздравсоцразвитию РФ).

Вневедомственная охрана при органах внутренних дел: предлагается упразднить вневедомственную охрану, перераспределив ее функции между Федеральной службой охраны (специальный государственный орган для обеспечения функции охраны государственных деятелей и объектов), частными охранными предприятиями и ведомственной охраной.

Подразделения по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств: предлагается упразднить данные подразделения, передав их функции ФСО.

Подразделение лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью: предлагается исключить функции по выдаче лицензий, оставив функцию контроля в сфере охранной, детективной деятельности и использования оружия. На сегодняшний день МВД осуществляет одновременно три функции: выдает разрешения, проверяет соблюдение лицензии, лишает лицензии. В целях противодействия коррупции функции выдачи лицензии и контроля должны быть разделены.

Подразделения по защите прав потребителей: предлагается исключить данную функцию из МВД, оставив полномочия осуществлять ОРМ, дознание, производство по делам об административных правонарушениях при поступлении от уполномоченных органов сообщений о преступлениях.

Оптимизация и перераспределение функций милиции

Следственная функция: предлагается создать единый самостоятельный следственный орган на базе следственных комитетов при МВД РФ и при прокуратуре РФ. В системе МВД сосредоточен излишний объем полномочий (уголовное преследование, ОРМ, предварительное следствие), который допускает ограничение конституционных прав и свобод граждан. Деление процедуры на составные части и закрепление ее за различными госорганами позволит повысить гарантии соблюдения прав и свобод.

Органы внутренних дел на транспорте: предлагается ликвидировать эту структуру, передав эти функции территориальным ОВД, наладив механизм взаимодействия между ними. Те или иные объекты железнодорожного, водного и воздушного транспорта расположены на территории определенных субъектов федерации. Решение возникающих вопросов, связанных с совершением правонарушений на транспорте вполне возможно решать в рамках выстраивания взаимодействия между территориальными органами милиции.

ГИБДД - проведение технического осмотра автотранспортных средств: предлагается за ГИБДД сохранить контрольные функции за органами, проводящими техосмотр, и водителями. Организацию и проведение техосмотра передать в ведение муниципальных органов.

ГИБДД – прием квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений: предлагается за ГИБДД сохранить лишь контрольные функции за организациями, принимающими квалификационные экзамены, и автошколами.

Патрульно-постовая служба милиции — охрана общественного порядка: предлагается развивать негосударственные формы охраны общественного порядка. Милиции необходимо лишь поддерживать и содействовать им. Следует отметить, что милиция не должна при этом ориентировать привлекаемые лица и организации на выполнение задач милиции, роль милиции должна заключаться в поддержке и содействии таким формам охраны общественного порядка.

Поддержка органами милиции работы с несовершеннолетними правонарушителями, потерпевшими и семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации: предлагается выделить деятельность инспекторов по делам несовершеннолетних (ПДН) как самостоятельную и независимую от руководства подразделений муниципальной милиции. Деятельность ПДН необходимо связать с учреждениями гуманитарного профиля (территориальными социальными и психологическими центрами помощи семье и детям). Это позволит направлять несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом, а также детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в учреждения гуманитарного профиля; проводить аналитическую работу по выявлению факторов и условий, способствующих совершению преступлений в отношении детей и самими несовершеннолетними; оказывать поддержку в случаях, требующих экстренного вмешательства; участвовать в исполнении решений, принятых в программах восстановительного правосудия и реабилитационных программах. В целях качественного реформирования деятельности инспекторов ПДН необходимо провести обучение инспекторов ПДН технологиям восстановительного правосудия и реабилитационной работы.

БЛОК 2: Модернизация профессионального образования и переподготовки сотрудников милиции

Для формирования эффективной системы подготовки высокопрофессиональных сотрудников милиции представляется важным провести модернизацию существующей системы по следующим направлениям.

Практико-ориентированное обучение: Внедрить в систему обучения и переподготовки практико-ориентированные техники, нацеленные на четкое выполнение сотрудниками милиции конкретных профессиональных действий при соблюдении прав человека. Обучение должно быть ориентировано на формирование навыков правильного выполнения ряда профессиональных операций (правильность предполагает и грамотное знание применяемых правовых норм, и точное выполнение физических действий, и соблюдение прав человека).

Аттестация: Итоговая аттестация должна быть нацелена в первую очередь на контроль правильного выполнения практических действий.

Приоритетность интересов людей: В процессе подготовки сотрудников милиции у них должна быть сформирована установка приоритетности интересов людей. Не должностных инструкций, не раскрытия преступления, не приказов начальства, а прав и свобод человека.

Изменение программ подготовки: Необходимо перестроить программы подготовки рядовых сотрудников милиции, нацелив их на формирование установок приоритета прав человека, а также конкретных практико-ориентированных навыков, связанных с выполнением служебных обязанностей. Сроки подготовки сотрудников милиции должны позволять сформировать необходимые навыки.

Общественная экспертиза: Следует обеспечить общественное участие в подготовке и экспертизе программ обучения, общественный контроль за их реализацией.

Дифференциация профессионального обучения сотрудников полиции/милиции и «гражданского» высшего и среднего образования: Необходимо коренным образом изменить программы подготовки в средних и высших учебных заведениях полиции, исключив из них все дисциплины, не связанные непосредственно с подготовкой сотрудников полиции. В число правовых дисциплин должны входить только специальные курсы, связанные с реализацией тех или иных функций полиции (например: «Правовые основы оперативно-розыскной деятельности» и т.п.). Все иные дисциплины должны осваиваться в средних и высших учебных заведениях, подведомственных министерству образования.

Предлагаемые меры будут вести к тому, что в рамках профессиональной подготовки сотрудники милиции получат установки и навыки, позволяющие выполнять служебные обязанности, не нарушая права человека. Полиция ряда зарубежных стран готовит своих сотрудников именно по такой модели. При этом положительные результаты достигаются в исторически обозримый срок.

БЛОК 3: Совершенствование кадровой политики в системе МВД России в процессе ее реформирования

Представляется целесообразным в процессе реформирования предусмотреть ряд изменений по основным критериям приема лиц на службу (работу) в систему МВД:

Ценз гражданства: В ситуации «кадрового голода» предлагается на определенные участки службы в МВД там, где сотрудникам не требуется по службе доступ к государственной тайне, принимать и иностранцев, особенно из стран СНГ.

Возрастной ценз: Предельные возраста приема на службу и нахождения на ней в процессе проведения реформы должны быть рассмотрены особо, так как в условиях дефицита кадров формальный подход к возрасту не может быть воспринят – необходима индивидуальная оценка человека в каждом конкретном случае.

Ценз по здоровью: Безусловно, в процессе реформирования системы МВД крайне важно совершенствовать требования, особенно – к состоянию психического здоровья кандидата; произвести сепарацию требований по здоровью, в зависимости от специфики прохождения службы в конкретных подразделениях.

Образовательный ценз: Образовательный ценз должен быть градирован в зависимости от должности. Оптимальная модель - (1) юридическое образование (высшее, средне-специальное), (2) специальное милицейское образование (высшее, средне-специальное). В идеале гражданское юридическое образование должно быть дополнено милицейским, преподаванием профильных полицейских дисциплин. К отдельным должностям должны предъявляться особые образовательные требования.

Антикоррупционный ценз: Кандидаты на службу в милиции должны быть деполитизированы, не заниматься коммерческой или иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской или творческой.

Недискриминация и соответствие структуре общества: милиция по своему составу должна представлять собой точный срез общества, которому она служит, иметь такое же соотношение по гендерному, национальному и т.п. составам.

Изучение кандидатов: необходимо усилить роль службы собственной безопасности органов внутренних дел, а также сотрудников кадрового подразделения на этапе изучения кандидатов и произвести реформации процедуры изучения кандидатов.

Ответственность за прием на службу: законодательно закрепить ответственность (уголовную, дисциплинарную и т.д.) руководителя органа внутренних дел за небезупречное прохождение службы принятого именно им конкретного сотрудника милиции.

Постоянное повышение профессиональной квалификации: программы повышения профессиональной квалификации должны проводиться на регулярной основе и быть доступны для всех сотрудников милиции, эти программы должны включать темы, связанные с соблюдением прав человека, с международными стандартами несения полицейской службы, психологией, юриспруденцией, этикой служебного общения и т.п.

Регулярная аттестация сотрудников внутренних дел: Процедуры проведения аттестации должны быть унифицированы и включать профессионально – психологическое тестирование, обследование на полиграфе, проверку кадровыми службами и службами собственной безопасности поведения на службе и в быту.

Социальный пакет и стимулирование: Процедуры карьерного роста, стимулирования и поощрения должны быть гибко увязаны с социальным пакетом, который формируется у действующего сотрудника милиции в процессе службы. Правила предоставления социальных гарантий и стимулирования сотрудников должны быть прозрачны и основаны на объективных критериях, чтобы исключить произвол в отношении сотрудников и повысить уровень их социально-правовой защищенности сотрудников.

БЛОК 4: Изменение оценки деятельности милиции

В процессе реформирования важно разделить систему оценки и систему отчетности. Система оценки должна стать самостоятельной, не основанной на системе отчетности, а система отчетности стать источником надежных данных ведомственной статистики.

Система оценки должна быть переориентирована с фиксации результата на оценку самого процесса работы подразделений милиции.

Предлагаемые меры (переходный этап):

1. вывести из подчинения начальников отделов (подразделений и пр.) инспекторов учетно-регистрационной дисциплины, которые отвечают за формирование отчетности и оценки.
2. разработать инструменты замера и учета общественного мнения как для стадии постановки задач для нового отчетного периода, так и для стадии замеров результатов и качества работы в конце отчетного периода. Разработка этих инструментов должна вестись в открытом режиме, с участием НПО, представителей общественности, научных институтов, независимых исследовательских центров.
3. Выбрать пилотные регионы и реализовать в них возможность, заложенную п. 3.2. Инструкции к приказу МВД №25 от 19 января 2010 года:

«Экспертные оценки, учитывающие региональные особенности состояния криминальной обстановки, природно-географического и социально-экономического положения. Экспертом выступает вышестоящий руководитель».

МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, УВДТ, УВДРО могут разрабатывать собственные системы оценки деятельности подчиненных подразделений и органов при сохранении принципов и подходов, объявленных настоящим приказом. При этом с учетом особенностей оперативной обстановки для конкретных подразделений и органов внутренних дел может быть установлен собственный перечень показателей и индикаторов».

Подходы к организации системы оценки

Основной принцип - алгоритм системы оценки должен включать учет оценок граждан, милиции, властей.

Система оценки должна:

- оценивать качество,
- дифференцированно подходить к оценке работы разных милицеейских подразделений,
- быть соразмерной типам задач и деятельности, относящимися к разным функциям милиции, корреспондироваться с конкретным содержанием их деятельности,
- быть независимой и не базироваться полностью на внутриведомственных оценках.

Алгоритм построения системы оценки может быть следующим:

1. Определить/изучить типы задач и виды деятельности, которые выполняются этими подразделениями.
2. Изучить, чем на практике заполняются эти типы деятельности.
3. Разработать способы оценки для каждого типа деятельности.
4. Разработать контрольные механизмы для оценки каждого типа деятельности.
5. Конфигурировать алгоритмы организации системы оценки для каждого подразделения.

Исходя из имеющейся информации представляется целесообразным:

Для криминальной милиции (федеральной полиции) использовать в качестве критериев оценки стандарты эффективного расследования (за основу можно брать стандарты, зафиксированные в международных документах, ратифицированных Россией. В частности, международные стандарты расследования сообщений о пытках (как наиболее грубое нарушение со стороны государства)). Потребуется работа по разработке/переработке этих стандартов для национальной системы расследования. Цель: оценить качество расследования, проводимого криминальной милицией.

Контрольный механизм:

а) выборочная проверка материалов уголовных дел группой экспертов. В состав группы должны войти эксперты, как из структур МВД, так и внешние. Для экспертов должен быть урегулирован порядок доступа к уголовным делам.

б) опрос граждан с целью выявления как минимум двух индикаторов: латентного уровня преступности и уровня доверия к официальным институтам восстановления прав граждан. Один индикатор – уровень латентной преступности — замеряется непосредственно в рамках полевой стадии опроса. Второй индикатор – уровень доверия – является расчетным показателем, получаемым при анализе данных опроса.

Для муниципальной милиции использовать опросы общественного мнения. Цель: оценить уровень персональной тревожности, ощущения безопасности, уверенности в персональной защищенности, ожидания от работы милиции, уровень информированности о работе милиции и пр.

Контрольный механизм:

а) создание панелей (группы граждан), включенных в формулировку задач для милиции и более информированных о работе милиции (обращения в милицию, уведомление милиции о правонарушениях и пр.)

б) общественные советы при милиции. Их оценки реализации задач в отчетный период.

Для разработки дизайна альтернативной системы оценки требуется совместная и интенсивная работа различных экспертов: из структур МВД, из правозащитных организаций, из общественных организаций, из научных кругов и пр.

БЛОК 5: Повышение доверия к милиции со стороны населения через развитие прозрачности в ее деятельности

Уделить особое внимание разработке механизмов формирования прозрачности процедур и информации, значимой для населения. В частности,

- общество должно знать основные бюджетные затраты на финансирование милиции как таковой и, в частности, на денежное довольствие работников милиции всех уровней,
- обеспечить все районные отделения милиции наглядной информацией о правах задержанных,

- опубликовать все подзаконные акты, ограничивающие права человека. Несмотря на то, что такое требование установлено Конституцией РФ, в настоящее время целый ряд ограничивающих права граждан (в частности, в сфере негласного контроля за гражданами, в сфере превентивных мер в отношении гражданских активистов и т.п.) подзаконных актов МВД и других ведомств) не опубликован,
- обеспечить для населения прозрачность и доступность отчетной информации милиции всех уровней,
- обеспечить физическую прозрачность дежурных частей, всех отделов и участков милиции, где проводятся следственные и оперативные действия, и происходит прямой контакт сотрудников милиции с гражданами,
- создать на улицах населенных пунктов РФ инфраструктуру указателей и объявлений о местонахождении, близлежащих отделений милиции. Обеспечить доступность для населения всех административных регламентов МВД.
- Ввести в практику систему видеонаблюдения за деятельностью милиции внутри помещений милиции, с целью оградить работников милиции и граждан от взаимных претензий и возможностей для совершения преступлений как с одной, так и с другой стороны.