

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ИЧКИ ИШТЕРИНИН КАДР САЯСАТЫ УЛУТТУК КООПСУЗДУККА КОРКУНУЧ КАТАРЫ

Кадровая политика в органах внутренних дел и угрозы национальной безопасности Кыргызской Республики

Personnel policy in the internal affairs agencies and the threats to the national security of the Kyrgyz Republic

Статья раскрывает коррупционную, волюнтарную, дискреционную сущность кадровой политики в органах внутренних дел Кыргызской Республики из-за отсутствия конкурса на большинство должностей в системе МВД Кыргызской Республики. Автор обосновывается необходимостью введения конкурса как единственного законного основания и порядка поступления на службу в органы внутренних дел Кыргызской Республики. Отсутствие конкурса при назначении на должности автором возводится в ранг угрозы национальной безопасности, поскольку внешние и внутренние угрозы национальной безопасности состоят из негативных проявлений человеческой сущности.

Ключевые слова: органы внутренних дел КР; конкурсный отбор; государственная служба; правоохранительные органы; Концепция национальной безопасности КР; внутренние и внешние угрозы национальной безопасности КР; Конституция КР; верховенство права, гражданское общество.

Макалa паракорчулук, волюнтарлык, Кыргыз Республикасынын ички иштер министрлиги боюнча кадр саясатын ыктыярдуу мүнөзүнө байланыштуу, Кыргыз Республикасынын Ички иштер министрлигинин кызмат орундарынын көпчүлүгү үчүн атаандаштыктын жоктугунан кабар берет. Автор, жалгыз мыйзамдуу негиз катары атаандаштыкты киргизүү зарылдыгын далилдөөдө жана анын тартибин Кыргыз Республикасынын Ички иштер министрлигине киргизет. Дайындоо үчүн атаандаштыктын жоктугу, улуттук коопсуздук, ички жана тышкы коркунучтар адам табиятына терс көрүнүштөр, сапаттар турат, себеби, улуттук коопсуздук коркунучу жогору болот.

Урунттуу сөздөр: ички иштер органдары, Кыргыз Республикасы, конкурстук тандоо, мамлекеттик кызмат, укук коргоо, улуттук коопсуздук, Кыргыз Республикасынын Мамлекеттик улуттук коопсуздук, ички жана тышкы коркунучтардын түшүнүгү, Баш мыйзам, жарандык коом, эреже.

The article reveals the corruption, voluntaristic, discretionary nature of the personnel policy in the internal affairs bodies of the Kyrgyz Republic due to the lack of competition for the majority of positions in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic. The author justifies the need to introduce a tender as the only legal basis and procedure for admission to the service of the internal affairs bodies of the Kyrgyz Republic. The absence of a contest in the appointment to the posts of the author is raised to the rank of a threat to national security, since external and internal threats to national security consist of negative manifestations of the human essence, qualities.

Keywords: departments of internal affairs KR; competitive selection; public service; law enforcement agencies; The concept of national security of the KR; internal and external threats to the national security of the Kyrgyz Republic; Constitution of the Kyrgyz Republic; the rule of law, civil society.

Согласно постановлению Правительства КР- учебных заведений МВД и ГУОБДД. А как же гызской Республики от 24 ноября 2014 года № быть с должностями следователей, оперативни-673 «Об утверждении Положения о порядке про- ков, участковых, и всех остальных, ведь согласно ведения конкурса на замещение должностей Заключение межведомственной комиссии 2012 начальствующего состава органов внутренних года (благодаря которому МВД избавилось от дел Кыргызской Республики и Перечня должно- одного министра, который делил всех сотрудни-стей органов внутренних дел Кыргызской Рес- ков на «север - юг»), в системе МВД Кыргыз-публики, отбор на замещение которых осу- ской Республики 44 административные должно-ществляется на конкурной основе», в системе сти.

МВД Кыргызской Республики проводится кон- курс, но только на 2 должности преподавателей

Однако в МВД Кыргызской Республики оста- лись подразделения, в которых замещение долж-

ностей осуществляется в нарушение указанных законов Кыргызской Республики и, соответственно, Положения, деятельность которых реализуется по следующим направлениям:

- административное – т.н. это наружные службы (патрульно-постовая служба, участковые инспектора милиции, инспектора по делам несовершеннолетних, лицензионно-разрешительная система, вневедомственная охрана, подразделения на транспорте, охранно-конвойные подразделения и др.);

- оперативно-розыскные службы (уголовный розыск, подразделения по борьбе с организованной преступностью, подразделения по противодействию коррупции – т.н. 5-е подразделение, подразделения по противодействию экстремизму (политическому и религиозному) – 10-е подразделение, 7-е главное управление, управление по защите свидетелей и других участников уголовного процесса, подразделения по борьбе с незаконным оборотом наркотиков – БНОН, собственной безопасности – ГУСБ;

- следственные подразделения;

- обеспечивающие подразделения – подразделения делопроизводства и режима – т.н. секретариаты с огромными штатами, ГУК – кадрового обеспечения, финансово-хозяйственные подразделения, организационно-инспекторские подразделения – так называемые бюрократические штабы, правовые подразделения,

- иные подразделения: Главный информационно-аналитический центр, Экспертно-криминалистический центр, Главное управление связи, НЦБ Интерпола, специальная связь, специальная служба: передача оперативной информации.

Таким образом, конкурс должен охватывать и эти должности. Ведь Кыргызстан – правовое государство согласно ст. 1 Конституции Кыргызской Республики. В Кыргызской Республике действует конституционный принцип равенства всех перед законом и судом. У нас все госслужащие проходят конкурс, начиная с Президента Кыргызской Республики, депутатов ЖК, судей, прокуроров, ГСБЭП. А почему в МВД нет конкурса? Отсюда и все беды. Когда сотрудников милиции задерживают в пьяном виде, когда они в форме милиции скрываются с места ДТП, симулируют болезнь. Потому что у них нет осознания своего высокого предназначения. По какой причине? Только по причине того, что они не проходят через жесткий конкурс, как и все остальные госслужащие.

Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 20 июня 2013 года № 360 утверждено Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов

внутренних дел Кыргызской Республики, в котором внесены определенные изменения, в частности, по назначению сотрудников органов внутренних дел и граждан на соответствующие должности на конкурсной основе. В указанном Положении пункт 26 раздела II «Прием на службу и перемещение на службу сотрудников органов внутренних дел» Главы 4 «Условия и квалификационные требования при приеме и прохождении службы в органах внутренних дел» гласит: «При приеме граждан на службу в органы внутренних дел и переводе лиц младшего начальствующего состава на офицерские должности, назначение сотрудников органов внутренних дел и граждан на соответствующие должности производится на конкурсной основе. Порядок и условия проведения конкурса определяются в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики».

Таким образом, Приложение 2 к Постановлению Правительства Кыргызской Республики от 24 ноября 2014 года № 673 «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса на замещение должностей начальствующего состава органов внутренних дел Кыргызской Республики и Перечня должностей органов внутренних дел Кыргызской Республики, отбор на замещение которых осуществляется на конкурсной основе», противоречит Закону «О госслужбе», Закону «Об ОВД», Положению о прохождении службы рядовым и начальствующим составом ОВД.

Указанное Приложение должно быть признано недействительным и отменено либо через Межрайонный суд г. Бишкека, либо через Конституционную палату Верховного суда, либо доплено перечнем всех административных должностей в системе МВД Кыргызской Республики.

Все сотрудники указанных подразделений МВД Кыргызской Республики, как центрального аппарата, так и на местах, назначаются на должности **без конкурса**. Что противоречит законодательству Кыргызской Республики и влечет возможные проявления коррупции. Так, назначение на все должности в МВД, за исключением ДПС (ГАИ или ГУОБДД) и Академии, без конкурса, противоречит:

Статье 4 Закона Кыргызской Республики «О госслужбе», в которой обозначены следующие принципы государственной гражданской и муниципальной службы:

- 1) верховенства Конституции Кыргызской Республики, законов Кыргызской Республики и приоритетности прав и свобод человека и гражданина;

- 2) преданности государственных служащих народу Кыргызстана;

3) стабильности государственной службы;
4) гласности, доступности для общественности информации о деятельности государственного служащего;

5) профессионализма, компетентности, инициативности и честности;

6) равного права граждан Кыргызской Республики на поступление на государственную службу;

7) дисциплины и персональной ответственности за исполнение служебных обязанностей, обеспечения справедливой и беспристрастной системы дисциплинарной ответственности;

8) подконтрольности и подотчетности государственных служащих, обязательности для исполнения решений, принятых в пределах предоставленных законодательством полномочий вышестоящих государственных органов и должностных лиц;

9) правовой, экономической и социальной защищенности государственных служащих, гарантированности им и их семьям достойного уровня жизни;

10) постоянного совершенствования системы государственной службы;

11) прозрачности и беспристрастного подбора, оценки работы и продвижения кадров на конкурсной основе;

12) исключения политического влияния и неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

2. Статьям 17 и 18 данного Закона. «Карьерное планирование» и «Резерв кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы»

3. Статье 24. «Порядок поступления на государственную службу: Поступление на государственную службу осуществляется путем участия в конкурсе».

4. Статье 25. «Конкурс на замещение вакантной административной государственной должности».

Новый закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (В редакции Закона КР от 28 июля 2017 года № 162) в части 3 статьи 17 содержит положение, согласно которому организация карьерного планирования обеспечивается, в том числе, и соблюдением процедуры проведения конкурсного отбора.

Согласно ч. 3 ст. 18 данного Закона, национальный резерв кадров формируется уполномоченным государственным органом посредством проведения конкурсов среди следующих кандидатов:

1) служащих, претендующих на служебное продвижение;

2) служащих по представлению руководителя государственного органа, органа местного самоуправления по результатам оценки;

3) других граждан Кыргызской Республики, соответствующих квалификационным требованиям.

Согласно ч. 1 ст. 23 данного Закона, поступление на государственную гражданскую службу и муниципальную службу осуществляется на конкурсной основе.

Конкурсы на замещение вакантной должности проводятся в порядке: 1) конкурса из числа лиц, состоящих во внутреннем и национальном резервах кадров; 2) открытого конкурса.

Противники конкурса могут возразить автору тем, что якобы этот закон не распространяется на службу в ОВД, так как служба в них является особым видом госслужбы и так далее, однако в самом Законе Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», в статье 3, части 2, указывается на то, что деятельность государственных служащих, занимающих административные должности военной, правоохранительной и дипломатической служб, регулируется настоящим Законом в той мере, в которой их профессиональная деятельность не урегулирована специальными законами. По состоянию на 12 февраля 2018 года Закона Кыргызской Республики, который бы регулировал службу в органах внутренних дел Кыргызской Республики, нет.

Согласно справке-обоснованию к проекту Закона Кыргызской Республики «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» [4], в настоящее время прохождение службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики регулируется различными нормативными правовыми актами, в частности, Законом Кыргызской Республики «О прохождении службы в таможенных органах Кыргызской Республики» от 21 июля 1998 года № 93, Законом Кыргызской Республики «О прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики» от 9 января 2006 года № 3, Положением о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 июня 2013 года № 360, Положением о прохождении службы в Государственной службе по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики (финансовая полиция), утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 марта 2012 года № 176, что создает многочис-

ленные трудности в правоприменительной практике указанных органов, связанных с вопросами перевода сотрудников из одного правоохранительного органа в другой, определения правового положения (статуса) сотрудников правоохранительных органов, гарантий социального обеспечения, прохождения и прекращения службы, порядком применения физической силы, специальных средств, оружия, вооружения и военной техники.

МВД Кыргызской Республики предлагает фактически установить равный правовой режим для МВД, ГСБЭП, ГСИН, ГТС, отмечая, что Законопроектом предлагается установить следующие принципы прохождения службы: законности; единообразного подхода к организации службы в правоохранительных органах и социальным гарантиям; равного доступа граждан к службе в правоохранительных органах и продвижения по службе; единоначалия и подчиненности; запрета на участие в деятельности политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций; профессионализма и компетентности сотрудников. Таким образом, проект Закона будет распространяться на лиц, проходящих службу в правоохранительных органах Кыргызской Республики, в частности, уполномоченном государственном органе в сфере внутренних дел, уполномоченном государственном органе в сфере борьбы с экономическими преступлениями, уполномоченном государственном органе в сфере исполнения наказаний, в оперативных подразделениях уполномоченного государственного органа в сфере таможенного дела, а также на лиц, замещающих политические должности в правоохранительных органах, в части не противоречащей законодательству Кыргызской Республики, регламентирующей их правовое положение. При этом, порядок и условия прохождения службы в системе правоохранительных органов, правовой статус их сотрудников, регулируемый Законом Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», также будет применяться в части, не противоречащей настоящему Закону.

Однако возникает вопрос, для чего вообще необходим закон, который установит одинаковый правовой статус для МВД, ГСБЭП, ГСИН, ГТС? Ведь каждый из этих правоохранительных органов обладает своей спецификой, уникальностью, особенностями. ГТС, в сравнении с МВД, - орган более похожий на гражданскую государственную службу. И почему остается название «милиция»? То есть на деле никакого реформирования не произойдет. Второе. А как быть с судом и прокуратурой, органами государственной

безопасности (ГКНБ), ведь это тоже правоохранительные органы, поскольку охрана и защита прав и свобод граждан входит в их обязанности, во-вторых, их решения также, если не прежде всего, обеспечиваются принудительной силой государства. Что же получается? Это не реформа, а очередная попытка ввергнуть в хаос органы исполнительной власти. Третье. Ни слова в этом проекте закона не говорится о правовом регулировании конкурса. Наоборот. Идет скатывание вниз на ведомственный уровень, подзаконный. Как это имеет место в настоящее время. Если делать такую реформу, то просто тогда надо МВД, ГСБЭП, ГТС, ГСИН объединить в один крупный правоохранительный орган, например, в Министерство полиции, Министерство общественной безопасности, объединив как в Китае или России указанные министерства под эгидой и курированием МВД Кыргызской Республики. Подобное сделал Л.П. Берия, когда было создано Министерство государственной безопасности СССР. Конечно можно пойти и по этому сценарию. Тогда это будет укладываться в русло проекта Закона «О правоохранительной службе». На базе ликвидированных министерств, служб, ведомств в составе МВД будут созданы соответствующие управления (департаменты): пограничной полиции, экономической, исполнения наказаний. Но тогда нужен просто закон «О полиции» согласно международным стандартам, ЕАЭС, а также опыту России. Но логичнее его назвать тогда «О службе в полиции Кыргызской Республики».

Другим, правда, не проектом, а действующим НПА Кыргызской Республики является нашедший, но так и не давший никакого эффекта (чего и следовало ожидать) Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» от 18 июля 2016 года УП № 161 [5] Судите сами: вот он, пункт 3 данного Указа:

«3. Проведение структурно-функциональной модернизации действующих правоохранительных органов

Для достижения вышеуказанных задач, связанных с установлением четких зон ответственности, устранением дублирования функций и созданием здоровой конкуренции действующих правоохранительных органов, требуется принятие мер по проведению институциональных преобразований посредством следующих структурных модернизаций.

3.1. Органы прокуратуры Кыргызской Республики

3.2. Органы внутренних дел Кыргызской Республики

3.3. Органы национальной безопасности Кыргызской Республики

3.4. Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики

3.5. Государственная таможенная служба при Правительстве Кыргызской Республики».

Кстати, данный Указ Президента Кыргызской Республики полностью противоречит указанному проекту Закона Кыргызской Республики «О правоохранительной службе», поскольку в данном Указе под правоохранительными органами понимаются не только МВД, ГТС, ГСИН, ГСБЭП, но и органы прокуратуры Кыргызской Республики, а также органы ГКНБ!

Таким образом, законодательство Кыргызской Республики о правоохранительных органах подлежит глубокому реформированию с учетом международных стандартов, соответствия Конституции Кыргызской Республики.

Согласно Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики 2012 года к угрозам национальной безопасности относятся: низкое образование, коррупция, наркозависимость.

Только конкурс поставит заслон этим угрозам нацбезопасности Кыргызской Республики!

Именно «слабо выраженная общегражданская идентификация жителей республики разных национальностей вызывают постоянную напряженность в межэтнических отношениях» [6]. По нашему мнению, только конституционные ценности могут стать общенациональной идеей, ведь Конституция – это свод идей, принципов, правил, основной закон, за который проголосовало большинство граждан.

Согласно Концепции национальной безопасности 2012 года в механизме обеспечения безопасности решающая роль принадлежит государству и его органам. А инициатива должна исходить инициатива в экономическом и социальном развитии должна принадлежать активному гражданскому обществу и его отдельным членам, а не только исключительно Правительству. Поэтому автор настоящей работы, следовательно, во исполнение Концепции национальной безопасности 2012 года, предлагает улучшить управленческую систему МВД Кыргызской Республики за счет улучшения качества человеческого ресурса как главного фактора роста в условиях Кыргызстана. За счет конкурса. Поскольку на сегодня не существует более объективной процедуры. А законы Кыргызской Республики другой альтернативы не предусматривают.

Только конкурс поставит заслон кандидатам в сотрудники МВД, которые не образованы в правовом отношении, не имеют элементарных представлений о верховенстве права согласно преам-

буле Конституции Кыргызской Республики, подвержены влиянию идей терроризма и религиозного экстремизма, страдают наркозависимостью, не планируют свои семьи (указанные риски относятся к внешним угрозам национальной безопасности Кыргызской Республики согласно Концепции национальной безопасности 2012 года), делят людей по межэтническим признакам, используют в работе фактор этнорегионализма и местничества в системе общественных отношений, имеют слабый образовательный, нравственный и культурный потенциал, подвержены влиянию нетрадиционных религиозных течений, страдают алкоголизмом, не разбираются в информационно-коммуникационных технологиях, не рационально используют природные ресурсы (указанные негативные тенденции, факторы отнесены к внутренним угрозам национальной безопасности Кыргызской Республики согласно Концепции национальной безопасности 2012 года).

Конечно, система государственного управления в Кыргызской Республике унаследовала определенные признаки и принципы советского госуправления. Но, в отличие нынешнего времени, в советское время политическая элита, стоявшая у власти, находилась под контролем у всесоюзного центра в городе Москве. Поэтому был контроль за своими действиями, и среди советской управленческой элиты не было серьезных нарушений. Если и были нарушения, то они резко и жестко пресекались. Была строгая служебная дисциплина. Существовала система подготовки кадров через комсомол, по мере их роста проходила их плановая ротация, например, чуйцы отправлялись на юг для пресечения родоплеменных элементов. С распадом Союза, начиная с 1991 года, это было утрачено. Особенно пострадала от этого правоохранительная система.

Первый президент Кыргызской Республики Акаев А.А. не был подготовлен к кадровой работе. Поэтому он начал менять названия министерств и ведомств под видом якобы оптимизации, сокращения, реорганизации, чтобы избавиться от подготовленной управленческой элиты. Вместо нее он привел людей, которые были ему лично преданными. Никто не смотрел на профессиональные качества, компетентность.

Формально, на бумаге и на словах, в настоящее время идет копирование форм управления западных демократий. Но даже в политике у нас партии «вождистские», за исключением коммунистов, где люди голосуют не за лидера, а за идеологию. Каждый представитель партии пытается решать вопросы, прежде всего, начиная с интересов клана.

Пока же с сожалением приходится констатировать, что кадровая политика МВД Кыргызской Республики без конкурса сама представляет угрозу национальной безопасности. Доказательствами тому являются постоянные публикации в сети Интернет о совершении сотрудниками ОВД преступлений:

1. Милиционеры забрали 500 сомов у мужчины и разбили его iPhone. https://kaktus.media/doc/375664_milicionery_zabrali_500_somov_y_myichiny_i_razbili_ego_iphone.html.
2. Жээнбеков потребовал жесткого наказания за гибель 19-летней Бурулай. https://kaktus.media/doc/375324_jeenbekov_potreboval_jestkogo_nakazaniia_za_gibel_19_letney_burylay.html
3. За вымогательство взятки задержана следователь Свердловского РУВД. https://kaktus.media/doc/374829_za_vymogatelstvo_vziatki_zaderjana_sledovatel_sverdlovskogo_ruvd.html
4. Милиционеров наказали за пытки через семь лет. https://kaktus.media/doc/369882_milicionerov_nakazali_za_pytki_cherez_sem_let.htm
5. На экс-главу СБ МВД Скандарбека Кочербаева завели уголовное дело. https://kaktus.media/doc/375151_na_eks_glavy_sb_mvd_skandarbeka_kocherbaeva_zaveli_ygolovnoe_delo.html
6. Замначальника ГУВД Бишкека и начальник СВР МВД КР отстранены от должностей. https://kaktus.media/doc/373814_zamnachalnika_gyvd_bishkeka_i_nachalnik_svr_mvd_kr_otstraneny_ot_doljnostey.html

Список цитируемых источников

1. Конституция Кыргызской Республики. Доступно по <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>. Дата обращения: 12.02.18 г., 19:10 ч.
2. Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 9 июня 2012 года №120. Доступно по <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61367>. Дата обращения: 12.02.18 г., 20:09 ч.
3. Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (В редакции Закона КР от 28 июля 2017 года № 162) от 30 мая 2016 года № 75. Доступно по <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354?cl=ru-ru>. Дата обращения: 12.02.18 г., 21:17 ч
4. Доступно по <http://www.gov.kg/?p=97118&lang=ru>. Дата обращения: 03.02.18 г., 23:01.
5. Доступно по <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/69165>. дата обращения: 03.02.18 г., 23.01 ч.
6. Доступно по <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61367>. дата обращения: 12.02.18 г., 20:09 ч.

Рецензенты: *Адамбекова А. Д.* – доктор юридических наук, старший научный сотрудник Академии МВД КР

Ботоева Ч. К. – кандидат юридических наук, доцент кафедры Государственно-правовых дисциплин Академии МВД КР