

# АЛЬМАНАХ №2

## Опыт Кыргызской Республики в управлении кризисными ситуациями: уроки для будущего

Под редакцией Аиды Алымбаевой и Тодора Тагарева



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law

**Альманах № 2:  
«Опыт Кыргызской  
Республики в управлении  
кризисными ситуациями:  
уроки для будущего»**

**Под редакцией Аиды Алымбаевой и Тодора Тагарева**

# Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (DCAF)

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) является международным фондом, созданным в 2000 году по инициативе Швейцарской Конфедерации. ДКВС способствует повышению эффективности государственного управления и реформированию сектора безопасности. Деятельность ДКВС в поддержку создания эффективного и действенного сектора безопасности, подотчётного государству и ее гражданам, основывается на осознании того, что безопасность, развитие и верховенство права являются неотъемлемыми предпосылками прочного мира. ДКВС руководствуется принципами нейтралитета, непредвзятости, гендерной восприимчивости и партнерства с местными организациями в качестве основы для поддержания легитимных и целенаправленных реформ. Главный офис ДКВС расположен в Женеве (Швейцария). У ДКВС имеются постоянные представительства в Бейруте, Брюсселе, Любляне, Рамаллахе и Тунисе. Его штат насчитывает более 100 сотрудников из более 30 стран мира.

## Серия «Менеджмент безопасности и обороны»

- 1 Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, and Todor Tagarev (Eds.)
  - 1.FR Defence Management: An Introduction, 2009
  - 1.UA Introduction à la gestion de la Défense, 2009
  - 1.RU Оборонный менеджмент: Ознакомления, 2010  
Оборонный менеджмент: Ознакомление, 2011
  - 1.ES Gestión de la Defensa: Una Introducción, 2013
  - 1.GE თავდაცვის მენეჯმენტი: შესავალი, 2013
  - 1.AM Մենեջմենթը պաշտպանության ոլորտում: ներածություն, 2014
- BG.1 Парламентарен контрол над сектора за сигурност: Принципи, механизми и практики, 2009 – Second Bulgarian edition of Parliamentary Oversight of the Security Sector, ed. Hans Born, Philipp Fluri, Anders Johnsson
- 2 Merle Maigre and Philipp Fluri (Eds.)
  - 2.UA Альманах урядування в секторі безпеки України 2010
  - 2.RU Альманах по вопросам государственного управления в секторе безопасности Украины 2010
- 3.RU Построение обороны и безопасности: Сборник материалов Плана партнерских действий по созданию институтов обороны и безопасности (PAP-DIB) – Russian edition of Defence Institution Building, ed. Wim F. van Eekelen and Philipp H. Fluri
- 4 Aida Alymbaeva (Ed.)
  - 4.KG Альманах 2012: Кыргызстандын мамлекеттик башкаруусу жана коопсуздук секторун реформалоо, 2013
  - 4.RU Альманах 2012 года: государственное управление и реформирование сектора безопасности Кыргызстана, 2013
- 5 Todor Tagarev and Georgi Tzvetkov, Relating Defence Policy to Data: Comparative Defence Data Analysis, 2014

**Альманах № 2:  
«Опыт Кыргызской  
Республики в управлении  
кризисными ситуациями:  
уроки для будущего»**

**Под редакцией Аиды Алымбаевой и Тодора Тагарева**

УДК 351/354  
ББК 67.99 (2 Ки)1  
0-62

0-62

**“Опыт Кыргызской Республики в управлении кризисными ситуациями: уроки для будущего”. Альманах №2/ Под ред. А. Алымбаевой, Т. Тагарева;** Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами и Центр по менеджменту безопасности и обороны при Институте информационно-коммуникационных технологий Болгарской Академии наук, 2014 г. — Женева - Бишкек - Рига - София: 2014. — 260 с.

**Серия «Менеджмент безопасности и обороны» № 6.RU**

ISBN 978-9967-27-485-3

Эта публикация подготовлена благодаря финансовой поддержке Министерств обороны Латвии и Швейцарии.

Взгляды, изложенные в данной публикации, выражают мнения авторов и могут не совпадать с позицией Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами, а также Министерств обороны Латвии и Швейцарии.

О 1203020200-14

УДК 351/354

ISBN 978-9967-27-485-3

ББК 67.99 (2 Ки)1

© Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами

Исполнительный издатель и дизайн обложки: ОсОО «Принтхаус»

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Я с большим удовольствием пишу предисловие ко второму Альманаху по сектору безопасности в Кыргызстане, который полностью написан представителями гражданского общества при содействии моей организации. Он посвящен опыту Кыргызстана в управлении кризисными ситуациями, сфера, в которую напрямую вовлечены силовые структуры. Данный Альманах является вторым выпуском цикла, посвященный управлению сектором безопасности Кыргызстана.

Представители сектора безопасности имеют свои собственные подходы к оценке угроз безопасности, которую они осуществляют с точки зрения того, что они считают приемлемым. Часто они рапортуют об управлении кризисными ситуациями по-своему собственному усмотрению, что особенно свойственно странам, начинающим строить демократию.

Однако мы не сможем извлечь уроки прошлого, если не будем о них говорить и публично обсуждать потребности в безопасности простых граждан, являющихся налогоплательщиками и избирателями.

Еще раз хочу подчеркнуть, что настоящее издание является трудом и оценкой представителей гражданского общества Кыргызстана, которые попытались понять и задокументировать опыт в управлении кризисными ситуациями, вызовы, стоящие перед общественной безопасностью, и оценить способности властей в урегулировании кризисов. Намерения гражданского общества заключаются в том, чтобы сыграть определенную роль в формировании сектора безопасности будущего и сделать вклад в лучшее понимание того, как появляются вызовы и как можно на них по-другому реагировать.

Данный Альманах был подготовлен с целью оказания содействия властям Кыргызстана и международному сообществу в создании ситуационной комнаты при правительстве КР, ОБСЕ, правительство Франции и Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами совместно с властями Кыргызстана прилагают усилия, чтобы сделать данный инструмент раннего предупреждения и он-лайн управления кризисными ситуациями возможным.

Необходимо отметить, что данный выпуск Альманаха издается не только благодаря нашим коллегам из гражданского общества Кыргызстана, но и прочной приверженности Швейцарии и Латвии программе “Партнерство во имя мира”, а также их особой заинтересованности в сотрудничестве со странами Центральной Азии. Хочу выразить благодарность министерствам обороны Швейцарии и Латвии за щедрую поддержку, оказанную для издания этого выпуска Альманаха, который будет опубликован на трех языках: кыргызском, русском и английском.

Хотел бы также поблагодарить и поздравить наших кыргызстанских коллег и прежде всего Алымбаеву Аиду, которая руководила процессом разработки и редактирования книги, а также ее со-редактора профессора Тодора Тагарева.

Женева, август 2014 г.

Филипп Флури, к.п.н. (PhD)  
заместитель директора ДКВС

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие .....	5
Список условных сокращений .....	7
Введение .....	11
Баткенские события 1999-2000 годов: уроки и выводы .....	19
Религиозный экстремизм на примере Ноокатских событий 2008 года .....	57
События 7 апреля 2010 года: управление политической чрезвычайной ситуацией .....	91
Ошские события 2010 года: уроки для будущего .....	127
Трансграничные конфликты: Обзор трансграничных конфликтов на государственной границе Кыргызской Республики с сопредельными государствами .....	155
Опыт Кыргызстана в управлении рисками землетрясений: Нура-Алайское землетрясение 2008 года .....	195
Краткие биографии редакторов и авторов .....	254

## СПИСОК УСЛОВНЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АКТЕД -	Агентство по техническому сотрудничеству и развитию
АП -	Аппарат правительства
АТЦ -	Антитеррористический центр
ВП-	Временное правительство
ВС -	Вооруженные силы
ГАИ -	Государственная автомобильная инспекция
ГЗ -	Гражданская защита
ГКНБ -	Государственный комитет национальной безопасности
Госрегистр -	Государственный регистр
ГПС -	Государственная пограничная служба
ГУ МВД -	Главное управление Министерства внутренних дел
ГШ -	Главный штаб
ГЭС -	Гидроэлектростанция
ДМПЧС	
МЧС -	Департамент мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций при Министерстве чрезвычайных ситуаций
ДСК -	Добровольно-спасательная команда
ЕГДДС -	Единая государственная дежурно-диспетчерская служба
ИА -	Информационное агентство
ИДУ -	Исламское движение Узбекистана
ИС НАН КР -	Институт сейсмологии Национальной академии наук Кыргызской Республики
КГРЧС -	Координационная группа по реагированию на чрезвычайную ситуацию
ККБО -	Команда по координации и быстрой оценке
КНР -	Китайская Народная Республика
КОГГ-	Комитет охраны государственной границы
КР -	Кыргызская Республика



КСОР -	Коллективные силы оперативного реагирования
МВД -	Министерство внутренних дел
МИД -	Министерство иностранных дел
МНБ -	Министерство национальной безопасности
МО -	Министерство обороны
МЧС -	Министерство чрезвычайных ситуаций
НИСИ -	Национальный институт стратегических исследований
НОД -	Национальное оппозиционное движение
НПА -	Нормативно-правовой акт
НПО -	Неправительственная организация
НТРК -	Национальная телерадиокорпорация
ОБСЕ -	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВД -	Отдел внутренних дел
ОДКБ -	Организация Договора о коллективной безопасности
ООН -	Организация Объединённых Наций
ОТО -	Объединенная Таджикская оппозиция
ОФМТ -	Общественный фонд “За международную толерантность”
ППС -	Патрульно-постовая служба
ППУ -	Передовой пункт управления
ПРООН -	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПС -	Пограничная служба
ПЦ -	Правозащитный центр
РК -	Республика Казахстан
РОВД -	Районный отдел внутренних дел
РОЗ -	Районы ожидающие землетрясения
РТ -	Республика Таджикистан
РУз -	Республика Узбекистан
СГО -	Служба государственной охраны
СДПК -	Социал-демократическая партия Кыргызстана

СМИ -	Средства массовой информации
СНБ -	Служба национальной безопасности
СНГ-	Содружество независимых государств
СНИП -	Строительные нормы и правила
СОРБ -	Совет руководителей органов безопасности и специальных служб государств-участников СНГ
СПЛМ -	Специальные превентивные и ликвидационные мероприятия
СССР -	Союз Советских Социалистических Республик
США -	Соединенные Штаты Америки
УВД -	Управление внутренних дел
УК -	Уголовный кодекс
УМНБ -	Управление Министерства национальной безопасности
УСН -	Управление специального назначения
ФАП -	Фельдшерско-акушерский пункт
ХТ -	Хизб ут-Тахрир
ЦАРИИ -	Центральное агентство по развитию, инвестициям и инновациям
ЦППС ГЗ -	Центр подготовки и переподготовки специалистов Гражданской защиты
ЦРП -	Центр раннего предупреждения
ЦТП -	Центр транзитных перевозок
ЧС -	Чрезвычайная ситуация
ШОС -	Шанхайская организация по сотрудничеству
ЮГВ -	Южная группировка войск



# ВВЕДЕНИЕ

*Аида Алымбаева и Тодор Тагарев*

Сектор безопасности в странах демократического мира функционирует в условиях парламентского и гражданского контроля. Основной целью этого контроля является обеспечение эффективной защиты интересов общества и отдельного гражданина. Прозрачность действий сектора безопасности, а также его подотчетность парламенту и гражданскому обществу способствует повышению эффективности данной сферы, а также лучшему использованию ограниченных общественных ресурсов, выделяемых на безопасность.

В процессе демократизации многие страны сталкиваются с серьезными проблемами в попытках применения этих простых принципов<sup>1</sup>. Часто, например, представители сектора безопасности подчеркивают, что они, безусловно, ориентируются на принцип верховенства гражданской власти. Однако, по их мнению, ни в парламенте, ни в гражданском обществе в целом не имеется экспертизы по ключевым вопросам развития и управления силами и средствами министерств обороны, внутренних дел, чрезвычайных ситуаций, спецслужб. Это в какой-то мере является действительностью, и поэтому необходимо заботиться о развитии соответствующего потенциала политических партий, неправительственных и академических организаций.

Данная публикация является продуктом усилий представителей гражданского общества Кыргызстана, включая членов академического круга, а также отдельных сотрудников государственных структур. Книга выпускается при поддержке Женевского центра по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС), и издается с целью осмысления имеющегося национального опыта в сфере управления кризисными ситуациями, понимания того, что произошло, почему произошло и как проистекали события, детального изучения ряда аспектов управления конфликтами, обсуждения возможных путей совершенствования структуры и функционирования сектора безопасности, разработки рекомендаций для эффективного реагирования на возможные кризисные ситуации<sup>2</sup>.

В этой связи, ДКВС в ноябре 2013 года провел обсуждение с участием широкого круга представителей гражданского общества об основных вызовах и угрозах в сфере безопасности, серьезнейших кризисных ситуациях, произошедших в

---

<sup>1</sup> Детальное рассмотрение принципов управления кризисными ситуациями не является предметом настоящей работы. Для дополнительной информации см. "States of Emergency," DCAF Backgrounder series (Geneva: DCAF, October 2005); и Anna Khakee, "Securing Democracy? - A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe" DCAF Policy Papers 30 (Geneva: DCAF, 2009).

<sup>2</sup> Хотя слова конфликт и кризис иногда используются в данной публикации как взаимозаменяемые выражения, нужно подчеркнуть, что в совокупности изучаемые ситуации рассматриваются как кризисы, которые ближе к понятию чрезвычайных ситуаций, так как повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Более того, они являются результатом неразрешенности более мелких конфликтов, имеют природу повторения, и по своему характеру находились в момент возникновения в углублении и обострении.

Кыргызстане за последние двадцать лет<sup>3</sup>. В результате дискуссии были выбраны шесть кризисов для их последующего более детального изучения, итоги которого представлены в этой книге. Необходимо отметить, что внимание при выборе было акцентировано на те кризисные ситуации, которые попадают под сферу ответственности двух и более органов безопасности. Современные кризисы слишком размыты по своему характеру, и их охват не ограничивается государственными границами<sup>4</sup>, когда несколько силовых структур вовлечены в ликвидацию конфликта. Поэтому, как во время кризиса, так и в процессе принятия решений, направленных на развитие национального сектора безопасности, приходится делать упор на обмен информацией между различными структурами, согласование совместных действий, координацию общих планов<sup>5</sup>. Работы авторов, представленных в этой книге, отражают эту сложность.

Отчеты начинаются с краткого описания выбранной кризисной ситуации, а также преобладающего мнения об ее источниках и причинах. В разделе, в котором каждый автор детально анализирует управление кризисной ситуацией, мы попросили рассмотреть ряд следующих вопросов: *раннее предупреждение*, а именно: существовала ли система раннего предупреждения, и если нет, то чем объясняется ее отсутствие, была ли предпринята попытка предотвратить кризисную ситуацию, и почему система раннего предупреждения и предотвращения потерпела неудачу; *оперативная информация* и в частности, как был организован процесс сбора, обработки, анализа и распространения оперативной информации, существовали ли достаточные источники достоверных данных оперативного характера, и осуществлялся ли процесс получения обратной связи; *осведомленность ситуацией*, чтобы узнать были ли власти информированы о надвигающихся событиях и способны были ли они предвидеть развитие ситуации. Авторам также требовалось изучить проблему *ответственности*, ответив на вопросы о том, существовало ли четкое разделение ответственности между центральной и местной властью, было ли назначено ответственное лицо за управление рассматриваемым конфликтом, разрешили ли этому лицу и другим ответственным лицам принимать самим решения по использованию наделенных им ресурсов.

Далее, в анализе требовалось осветить *процесс принятия решения* во время конфликта, определив, разработало ли ответственное лицо правила и план применения кризисных инструментов. В случаях, где *использовалась сила*, необходимо было выяснить следующее: ясно ли были сформулированы решения, принятые касательно использования силы, как они были оформлены (н-р, в виде закона, приказа), были ли вовлеченные войска и другие подразделения хорошо подготовлены, и эффективно ли контролировалось использование силы. Под критерием *сотрудничества и координации*, важно было определить: какие неправительственные акторы (НПО, волонтеры, международные организации, бизнес компании и т.д.) участвовали в локализации кризиса; существовали ли механизмы сотрудничества и координации с ними, такие как нормы, процедуры,

<sup>3</sup> Данный проект также нацелен на укрепление потенциала гражданского общества Кыргызстана.

<sup>4</sup> См. например, Bengt Sundelius, "A Brief on Embedded Societal Security," *Information & Security: An International Journal*, vol. 17 (2005), 23-37, <http://dx.doi.org/10.11610/isij.1702>.

<sup>5</sup> Velizar Shalamanov, et. al., "Civil Security: Architectural Approach in Emergency Management Transformation," *Information & Security: An International Journal*, vol. 17 (2005), 75-101, <http://dx.doi.org/10.11610/isij.1706>. Todor Tagarev, "Capabilities-Based Planning for Security Sector Transformation," *Information & Security: An International Journal*, vol. 24 (2009), 27-35, <http://dx.doi.org/10.11610/isij.2404>.

соглашения, каналы коммуникации; обеспечили ли эти или другие временные механизмы эффективный обмен информацией с ними, и каков был вклад неправительственных акторов в погашении кризиса.

Изучая вопрос *коммуникации*, авторам требовалось определить эффективность распространения принятых решений, степень информированности вовлеченных сторон о принятых решениях и планах, а также налаженность связи с местным населением. Так как *логистика* является одной из ключевых звеньев в управлении конфликтом, необходимо было установить уровень обеспеченности госорганов, включая органы безопасности, ресурсами (человеческие, материальные, финансовые), необходимыми для локализации кризиса, а также определить была ли потребность в мобилизации дополнительных ресурсов (н-р, призыв резервных сил, использование госрезервов).

Следующим пунктом изучения были вопросы *международных отношений*, а именно: требовалось узнать, связывались ли власти с другими странами и международными организациями для ликвидации кризиса или почему не последовало такого обращения, а также запрашивалась ли у них помощь. Касаясь *связи с общественностью*, важно было выяснить следующее: было ли проинформировано общество в достаточной мере о кризисной ситуации, был ли обмен информацией между властями и СМИ (зарубежными, местными) эффективным, а также общаясь с СМИ, заняли ли власти упреждающую позицию или запоздалую, лишь реагируя на опубликованные статьи.

Последний пункт детального анализа посвящался *правам человека*, чтобы выяснить были ли акторы осведомлены о нормах по защите прав человека, действовали ли они в соответствии с этими нормами и был ли обеспечен эффективный контроль по их исполнению.

В дополнение к вышеизложенным вопросам, авторам в целом требовалось проанализировать уровень подготовленности органов безопасности и других вовлеченных госструктур к чрезвычайным ситуациям, выяснить какие акторы возможно могли бы эффективно участвовать в локализации кризисной ситуации, но не принимали участия, какие факторы оказали ключевое влияние на прекращение конфликта, а также какие другие важные особенности могли бы быть выделены, если взглянуть на аналогичные кризисные ситуации, произошедшие в Кыргызстане.

В принципе, имевшие место кризисы могут помочь подготовиться лучше к будущим подобным явлениям, но только если будет глубоко проанализирован прошлый опыт, а госорганы, включая сектор безопасности, извлекут уроки и используют их для усовершенствования подготовки к кризисным ситуациям. Именно исходя из этих размышлений, авторы также попытались определить извлеченные уроки из рассматриваемых и других подобных кризисных ситуаций, выяснить был ли запущен официальный процесс изучения конфликта и извлеченных уроков, были ли уроки признаны сектором безопасности, местными властями и общественными акторами, были ли они включены должным образом в мероприятия по управлению чрезвычайными ситуациями (ЧС), и какие уроки не привнесли должных изменений в планы по подготовке к ЧС.

И наконец, мы попросили авторов сформулировать свои рекомендации по улуч-

шению нормативно-правовых актов, оперативной деятельности, усовершенствованию организационных и материально-технических мер.

Конечно, не все авторы смогли ответить на все эти вопросы и прежде всего из-за отсутствия открытой информации, сдержанности некоторых госслужащих комментировать те или иные действия властей во время кризисов, а также ограниченности времени, отведенного на проведение анализа, так как предполагалось, что ситуационная комната, которую продвигает ДКВС, и куда, в первую очередь, планировалось направить результаты этих работ, начнет функционировать раньше. Однако мы должны отдать должное авторам за их попытку изучить кризисные ситуации с точки зрения их управления. Ведь многие местные и зарубежные аналитики исследовали представленные в этой книге конфликты в свете их возникновения, развития, вовлеченности акторов, размаха последствий, перспектив повторения.

В эту книгу вошли разные по типу, времени и масштабам кризисные ситуации, в ликвидации которых, как было указано выше, участвовали два и более органа безопасности. Статьи в книге предоставлены в хронологическом порядке, когда вначале рассматриваются кризисные ситуации, произошедшие ранее, чем другие. Книгу открывает отчет о Баткенских событиях 1999-2000-х годов. Авторы Мурат Бейшенов и Кайрат Осмоналиев подробно описывают первое в истории Кыргызстана внешнее вторжение со стороны бандформирований исламских экстремистов, которое стало большой неожиданностью для политического истеблишмента того периода. Статья анализирует уровень подготовки вооруженных сил к данной внешней интервенции, характеризует основные проблемы, ставшие на пути ликвидации кризиса, которые повлияли на затяжной характер военных операций, приведший ко многим жертвам, в первую очередь, среди сотрудников сектора безопасности. Хотя Баткенские события произошли 15 лет назад, некоторые вопросы управления внешней интервенцией остаются все еще актуальными для страны в свете региональных событий, связанные, в первую очередь, с ситуацией в Афганистане.

Вторая статья посвящена Ноокатским событиям 2008 года, которую правоохранительные органы связывают с проявлением религиозного экстремизма. Автор Икбалжан Мирсайитов смог охватить в своей работе практически все аспекты и элементы управления конфликтом, подробно описав действия силовых структур в его локализации. Статья интересна еще и тем, что данным конфликтом и тем более вопросами его управления занималось лишь ограниченное число аналитиков, и в этой связи, статья затрагивает еще не исследованные вопросы.

Далее в книге изучается опыт в управлении политической чрезвычайной ситуацией, рассматривающий апрельские события 2010 года. Данное событие довольно широко освещалось в работах местных и зарубежных исследователей. Однако преимущество работы Эмиля Джураева заключается в том, что используя разнообразные источники информации, он смог всесторонне, беспристрастно и глубоко проанализировать предпринятые меры со стороны властей по контролю над ситуацией, описать упущенные возможности по урегулированию массового протеста, приведшие к трагическим последствиям, описать трансформацию демонстраций в неуправляемый процесс.

Статья, посвященная июньским событиям 2010 года, оценивает действия местных

органов, Временного правительства, органов безопасности в предотвращении и локализации вновь вспыхнувшего межэтнического конфликта на юге Кыргызстана. Авторы Асель Мурзакулова и Абдираим Жорокулов смогли всеобъемлюще и углубленно осветить процесс локализации конфликта, изучив обширный набор элементов управления конфликтами. Они также обратили особое внимание на извлеченные уроки, которые остаются насущными и по сегодняшний день.

Трансграничные конфликты стали следующей темой, которая была изучена Саламатом Аламановым и Айнурой Уметалиевой. Авторы дают детальный обзор трансграничных конфликтов, часто вспыхивающих в последнее время на государственной границе Кыргызстана с сопредельными государствами, а именно: анализируются конфликты, имевшие место в районе анклава Сох Республики Узбекистан и в районе анклава Ворух Республики Таджикистан. Эти два конфликта были отдельно исследованы с точки зрения их управления, и поэтому можно проследить две разные картины по предупреждению, реагированию и урегулированию приграничных конфликтов. Авторы также уделили особое внимание рекомендациям по изменению законодательства, усовершенствованию оперативной деятельности и оперативных процедур, повышению потенциала госслужащих.

Книгу завершает статья об управлении рисками землетрясений на примере Нура-Алайского землетрясения 2008 года. Стихийные бедствия представляют реальную угрозу безопасности гражданам страны в силу географического расположения Кыргызстана, а землетрясения являются самыми опасными, но до сих пор слабо прогнозируемыми среди природных катастроф. Джергалбеком Укашевым и Чинарой Бербаевой была проведена огромная работа по сбору данных для всестороннего и наглядного анализа опыта в ликвидации Нура-Алайского землетрясения с предоставлением хронологического обзора действий Министерства чрезвычайных ситуаций. Заслуживают одобрения их практические рекомендации, направленные на совершенствование государственной системы гражданской защиты, повышение эффективности в управлении рисками землетрясений и других бедствий.

В своих работах практически все авторы приходят к заключению, что многие звенья и компоненты управления кризисными ситуациями не эффективно работали в предотвращении и локализации рассматриваемых конфликтов. Если остановиться на наиболее острых из них, то авторы делают вывод, что система раннего предупреждения была в целом нерационально задействована в системе госуправления, а в некоторых сферах она вообще отсутствовала. Система раннего предупреждения (СРП), вбирающая в себя систематический сбор и анализ данных, мониторинг ситуации, выработку рекомендаций, включая оценку риска, не была целостно и гармонично встроена в деятельность местных и государственных органов, и не существовала в виде отдельного направления. Некоторые элементы, как например, сбор и анализ данных, функционируют в системе госуправления не как часть СРП, а под другими оперативными задачами. Более того, сбор и обработка данных часто ведутся непоследовательно, хаотично. Следовательно, авторы подчеркивают, что СРП была первым неэффективным звеном в системе управления кризисами. Они также указывают, что были попытки международных организаций внедрить систему раннего предупреждения в конфликтогенных районах страны, но отсутствие заинтересованности со стороны госорганов привело к тому, что первоначальные зачатки, предпринятые доно-



рами и неправительственными организациями, не нашли своего дальнейшего развития.

Существование системы раннего предупреждения, направленной, в первую очередь, на выявление сигналов и предвестников конфликтов, помогло бы предотвратить некоторые имевшие место трагические события или смягчить их последствия. В этой связи, многие авторы рекомендовали создать национальную систему раннего предупреждения, задействовав в ее функционировании, как местные, так и центральные органы власти, информация которых могла бы централизованно поступать в ситуационную комнату для анализа, оценки риска, подготовки рекомендаций для руководителей страны. Ситуационная комната могла бы существовать как постоянно действующий коллективный координирующий орган по управлению кризисными ситуациями, контролю, мониторингу и прогнозированию развития ситуаций, информационно-аналитическому обеспечению процессов, направленных на предупреждение, реагирование и ликвидацию конфликтов, а также подготовке решений по управлению кризисами.

Конечно, когда вспыхивают конфликты, весь процесс развития событий не может полностью контролироваться сектором безопасности и другими вовлеченными госструктурами. Все же уровень подготовленности органов безопасности и других госорганов к чрезвычайным ситуациям, наличие навыков необходимых для управления кризисными ситуациями, таких как разработка единого плана срочных действий по урегулированию ситуации, а также слаженный механизм координации между госорганами могут смягчить и быстрее разрешить конфликт. В этом плане, многие работы авторов указывают на следующий большой недостаток – это слабая координация между местными и государственными органами власти во время управления конфликтами. Зачастую руководители сельских, городских и районных уровней не способны брать на себя ни инициативу, ни ответственность по разрешению конфликтов. Вместо этого, они предпочитают ожидать решения от центральных властей. В то время как упущенное время и возможности сказываются на усилении степени, масштабов и темпов развития событий.

С целью изменения данного положения, авторы рекомендуют переработать нормативно-правовые акты, разработать механизмы и осуществить действенные организационно-практические меры по повышению статуса, роли и ответственности местных органов власти в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций, детально прописав порядок их действий на кризисный случай. Вместе с тем, рекомендуется повысить потенциал сотрудников местных органов по управлению конфликтами, в частности улучшить их компетентность в анализе, выявлении, прогнозировании и предупреждении конфликтных ситуаций, по ведению переговорного процесса и разрешению конфликтов.

Авторы также подчеркивают, что на центральном уровне процесс обработки поступающей с разных источников информации, ее передача лицам, принимающим решения (часто это руководители страны), и сам процесс принятия решений первыми лицами во время конфликтов имел запоздалый характер. Следовательно, многие принятые решения отставали от реальных темпов развития событий. Эти недостатки указывают на отсутствие упорядоченного, организованного процесса принятия решений при чрезвычайных ситуациях и слаженности во взаимодействии между различными госструктурами. Авторы и в этом случае рекомендуют

обратить внимание на создание ситуационной комнаты как варианта разрешения данной проблематики, когда один координирующий орган будет нести ответственность за оперативную обработку данных, связанных с конфликтами, а также разработку проектов решений по их урегулированию.

Другим уязвимым звеном в управлении конфликтами является необеспеченность в достаточной мере органов безопасности и других госорганов ресурсами, в особенности материальными и финансовыми, необходимыми для эффективного управления кризисными ситуациями. В некоторых случаях, слабое материально-техническое обеспечение сектора безопасности, и сил, задействованных во время конфликта, не позволяло им действовать активно и полномасштабно в урегулировании конфликта. В этой связи, авторы предлагают формировать устойчивую ресурсную базу на случай ЧС, увеличить число необходимых продуктов и товаров, которые должны быть занесены в список госрезервов, утвердив список государственных резервов на основе 10 жизненно необходимых продуктов, а также других товаров из расчета на 200 тысяч человек для каждого региона.

Во время кризисных явлений страдает и информационное освещение событий, когда власть часто не занимает проактивную упреждающую позицию, лишь реагируя на сообщения, опубликованные в зарубежных и местных СМИ. Если конфликт затрагивает интересы соседних стран, это приводит к уязвимости положения Кыргызстана на международной арене, а при локальных конфликтах приводит к дезинформации населения, появлению необоснованной и часто компрометирующей, противоречивой информации. Такое положение вызывает недоверие граждан к государственным органам, замедляет процесс реабилитации в постконфликтный период. Следовательно, авторы рекомендуют строить независимую национальную информационную политику, а также разработать программу медиа политики на случай ЧС.

Некоторые авторы подчеркнули позитивную роль местных неправительственных организаций в разрешении кризисных ситуаций. Их содействие в распределении ресурсов, гуманитарной помощи, распространении информации, предоставлении услуг медиации (посредничества) во время некоторых конфликтов сыграло положительную роль в смягчении их последствий.

Кыргызстан все еще часто категоризируется как государство, переживающее трансформационный период, когда институты власти, а также общественные организации не сформировались как действенные, устойчивые структуры. Как известно, именно такие страны подвержены конфликтам и кризисам. Редакторы и авторы этой книги надеются, что данная публикация послужит полезным инструментом для государственных и неправительственных организаций в предотвращении и локализации кризисных явлений.



# БАТКЕНСКИЕ СОБЫТИЯ 1999-2000 ГОДОВ: УРОКИ И ВЫВОДЫ

*Мурат Бейшенов, Кайрат Осмоналиев*

## Краткое резюме

В августе 2014 года исполняется 15 лет с момента вторжения бандформирований радикальной части исламских экстремистов на территорию Баткенского района<sup>1</sup> Ошской области Кыргызской Республики и проведения спецоперации по блокированию, локализации, ликвидации и вытеснения бандформирований Вооруженными силами, воинскими формированиями (далее - другие войска) и правоохранительными органами Кыргызстана, получившие название Баткенских событий 1999-2000 годов (далее - Баткенские события).

Баткенские события были первым случаем применения Вооруженных сил, других войск и правоохранительных органов в новейшей истории суверенного Кыргызстана для защиты территориальной целостности страны и безопасности граждан от внешней террористической угрозы. Они получили широкое освещение в мировых и национальных средствах массовой информации, стали предметом обсуждения глобальной, региональной и национальной политики и межгосударственных отношений.

Баткенские события явились проверкой на прочность существовавшей в то время системы национальной безопасности, боеготовности Вооруженных сил республики, а также других органов государства, которые должны быть задействованы в подобных чрезвычайных ситуациях.

Даже по истечении долгого времени после этих событий существуют разные оценки эффективности спецоперации. Большинство из них далеко не положительные.

В данном исследовании предпринята попытка дать ответы на следующие вопросы: почему система национальной безопасности в целом и Вооруженные силы в частности не совсем были готовы к отражению бандформирований в августе 1999 года; почему регулярные войска привлекались к операциям против боевиков и в стране отсутствовали специально подготовленные антитеррористические подразделения; кто из силовых структур должен был проводить операции по локализации и уничтожению бандформирований; как в то время распределялись функции между силовыми структурами и как было организовано взаимодействие

---

<sup>1</sup>В настоящее время Баткенская область. Образована 13 октября 1999 года путём выделения из Ошской области. Баткенская область находится в юго-западной части страны; 3/4 её границ являются международными. Область граничит на юге, западе и северо-западе — с Таджикистаном, на севере — с Узбекистаном, на востоке — с Ошской областью. Площадь области составляет 17 000 км<sup>2</sup> или 8,5 % территории Кыргызстана. Баткенская область — самый сложный геополитический регион Кыргызстана. Это единственная область, на территории которой располагаются анклавные соседних государств — Узбекистана (Джангайл, Сохский район, Чон-Гара и Шахимардан) и Таджикистана (Ворух и Западная Калача).

между ними; почему уровень профессиональной подготовки личного состава и, в первую очередь, офицеров не отвечал требованиям боевых действий против бандформирований, использующих партизанские методы борьбы; почему войска не были обеспечены специальным вооружением и снаряжением для антитеррористической борьбы в высокогорных условиях и ночью, современными средствами разведки, связи, инженерными средствами; какие ошибки привели к большим боевым потерям и взятию заложников; и, наконец, какие извлечены уроки и выводы из Баткенских событий и какие внесены изменения в практику военного строительства, в государственную политику в области обороны и национальной безопасности, в организационно-штатную структуру и подготовку органов военного управления и войск?

Немаловажным представляется ответ на вопрос: возможно ли повторение Баткенских событий? Осложнение политической ситуации в регионе Центральной Азии на фоне вывода Международных сил содействия безопасности из Афганистана, усиление влияния движения Талибан и радикально-настроенной части исламистов неблагоприятный прогноз делают вполне вероятным.

Соответственно, авторами на основе анализа существующих экспертных оценок предложены рекомендации по минимизации возможных негативных последствий, которые могут наступить при повторении ситуаций, подобным Баткенским событиям.

## Введение

В Военной доктрине Кыргызской Республики (КР), утвержденной в 2013 году, отмечено, что развитие событий в различных регионах, особенно на Ближнем Востоке и в Афганистане, характеризуется непредсказуемостью как их масштабов, так и возможных последствий. Сохраняются угрозы международного терроризма, экстремизма и сепаратизма в Центральноазиатском регионе, формирования которых способны оперативно адаптироваться к условиям противодействия и применять новую тактику и технику ведения подрывной деятельности.<sup>2</sup> Эти прогнозы и выводы, содержащиеся в Военной доктрине, во многом обусловлены произошедшими пятнадцать лет назад так называемыми Баткенскими событиями.

Вместе с тем для широкой общественности многие страницы Баткенских событий являются «белым пятном» в истории, так как целостного изучения, анализа и обобщения факторов и предпосылок, создавших условия для вторжения иностранных бандформирований на территорию юга Кыргызстана в 1999-2000 годах в республике своевременно, «по горячим следам», не проводилось.

Это удивительно, что официальной оценки Баткенских событий не было дано. Причины «замалчивания» Баткенских событий тоже нуждаются в специальном исследовании. Есть отрывочная фрагментированная информация о тех или иных эпизодах Баткенских событий, отдельные воспоминания участников, публикации аналитиков, экспертов и СМИ. Но объективного, последовательного, полного и

<sup>2</sup>Военная доктрина Кыргызской Республики. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 15 июля 2013 года УП № 165.

беспристрастного освещения событий в каком-либо исследовании и официальном государственном документе, к сожалению, до сих пор нет.

Сегодня существует актуальная необходимость в таких документах по множеству научно-практических, политологических, социально-правовых и других потребностей, для проведения военной реформы применительно к КР, определения государственной политики в области обороны и военной безопасности, организации подготовки органов государственного и военного управления и войск по боевому предназначению, их боевого, финансового, тылового и материально-технического обеспечения и многих других вопросов, касающихся не только сферы военной безопасности КР.

Не менее важно, как Баткенские события повлияли на международный имидж КР, состояние и перспективу международного военного сотрудничества, на участие нашей страны в коллективных системах безопасности и развитие двустороннего сотрудничества КР с ведущими странами мира. Как функционировала система коллективной безопасности СНГ, какова была реакция международной общественности, какие принимались политико-дипломатические меры по организации международной помощи Кыргызстану в отражении нападения бандформирований?

И, самое главное, насколько важны Баткенские события в целом для Кыргызстана в определении ближних и дальних стратегических целей и задач развития?

Кроме того, вызывают большой интерес и другие вопросы: динамика общественных настроений и общественной реакции на те или иные моменты Баткенских событий; развитие ситуации с формированием связей армии и общества; моральной поддержки обществом действий военного командования Вооруженных сил, проявленных в ходе Баткенских событий.

Не менее важны исследования по проблемам эффективности государственной системы управления военной безопасностью, взаимодействия силовых министерств и ведомств, административных органов, местных государственных администраций, органов местного самоуправления, решения ими вопросов всестороннего обеспечения операций по локализации, блокированию и ликвидации бандформирований.

Ответы на вышеуказанные вопросы, соответствующие рекомендации, а самое главное – практическая их реализация позволят обеспечить должный уровень национальной безопасности, минимизацию негативных последствий от возможной агрессии экстремистов и террористов.

## **Краткое описание Баткенских событий и проблем противодействия вторжениям боевиков Исламского движения Узбекистана (ИДУ) в 1999-2000 годах**

### ***а) Предыстория Баткенских событий. Влияние ситуации в Афганистане на геополитическую обстановку в Центральноазиатском регионе***

Прежде чем перейти к анализу Баткенских событий, представляется важным остановиться на описании политической обстановки в регионе Центральной Азии перед началом вторжения боевиков на южные границы Кыргызстана.

В 1990-х годах в субрегионах Южной и Центральной Азии происходят процессы накопления факторов, повлиявшие в ближайшей перспективе на развитие ситуации в регионе. В первую очередь, источником, формирующим военно-политическую напряженность в регионе, является продолжающийся более 30 лет вооруженный конфликт в Афганистане. 15 февраля 1989 года, обозначившее окончание вывода советского воинского контингента из этой страны, войну не прекратило. С падением режима президента Наджибуллы, лишившегося поддержки СССР, гражданское противостояние в Афганистане еще более обострилось.

«Со временем внутриафганский конфликт стал генерирующей основой процесса превращения страны в базу для агрессивных действий под исламскими фундаменталистскими лозунгами в отношении всего региона. Агрессивная реисламизация стала новым явлением постсоветского центральноазиатского пространства, а происходящее естественным образом слияние ее носителей с воинствующими исламскими силами в Афганистане обозначило принципиально новый статус этой страны с точки зрения интересов национальной безопасности стран Центральноазиатского региона... Связь Баткенских событий 1999 года и нападения террористов на границы Кыргызстана с афганской ситуацией очевидна».<sup>3</sup> Источником угроз для стран региона становится терроризм, использующий радикальную исламскую идеологию. Регион становится объектом исламистских планов по созданию в Ферганской долине исламского государства ФАНО<sup>4</sup>, как части Всемирного исламского халифата.

Из интервью президента Афганистана Бурханутдина Раббани: «На стороне талибов очень много боевиков, которые прибыли извне. Талибы обучают своих боевиков в Пакистане. А в самом «Талибане» много людей, прибывших из разных государств бывшего СССР и других стран. Они получают у талибов боевую подготовку для будущих действий в своих странах. Я всегда подчеркивал, что талибы - большая опасность, как для самого Афганистана, так и для всего Центральноазиатского региона. Они заинтересованы в разжигании большой войны.

Радио «Талибов» открыто заявляет о намерениях и готовности «освободить» весь

<sup>3</sup>Александр Князев. Афганский конфликт и радикальный ислам в Центральной Азии. Сборник документов и материалов. – Бишкек: КРСУ. 2001. С.3.

<sup>4</sup>Аббревиатура происходит из названий регионов, прилегающих к наиболее крупным городам Ферганской долины - Фергана, Андижан, Наманган и Ош.

регион, вплоть до Бухары и Самарканда. Они считают эту территорию своей»<sup>5</sup>.

Из интервью Ахмад Шаха Масуда, афганского полевого командира и министра обороны Афганистана (1992—1996): «Есть экстремистские группы и из других стран региона, обучающиеся сейчас в религиозных школах в Пакистане. Пакистанская внешняя разведка (ISI)<sup>6</sup> занимается их боевой подготовкой, а по окончании учебы «экспортирует» этих боевиков в другие страны. У нас есть информация о том, что Тохирджон Юлдаш базируется со своими боевиками в Мазар-и-Шарифе, в Кабуле и в Пешаваре».<sup>7</sup>

Аналитики указывают на несамостоятельную природу религиозного радикализма. Радикальная исламская идеология постепенно становится удобным инструментом для отстаивания геополитических интересов неисламскими странами. Постепенно и часто искусственно формируется ситуация, когда стабильность всего региона оказывается в прямой зависимости от развития событий в Афганистане. «Другими словами, Афганистан был, есть и в обозримой перспективе будет оставаться одним из главных источников угроз национальной безопасности стран Центральной и Южной Азии, да и всего Среднего Востока» - утверждает эксперт по Афганистану Александр Князев.<sup>8</sup>

Непосредственно в 1999 году в Афганистане резко возрастает интенсивность боевых действий между противоборствующими сторонами. Это связано с началом широкомасштабного наступления талибов на позиции Объединенного национально-освободительного фронта Афганистана.

Летом 1999 года талибы в очередной раз пытаются лишить Ахмад Шах Масуда его главной базы - Пандшерского ущелья. Августовское наступление в долине Шамоли в очередной раз подтверждает, что афганский конфликт уже давно вышел за рамки гражданской войны. В этом наступлении участвуют регулярные части пакистанской армии. Именно в этот период уже формируется и другая составляющая интернационализации конфликта – поддержка талибами радикальных исламистов из Центральной Азии. Позже Ахмад Шах Масуд заявит, что Афганистан - это только плацдарм, потому что на отдельных территориях Афганистана, которые находятся под властью талибов, готовят «людей из Узбекистана, Кыргызстана, Казахстана, Китая и других стран. В специальных лагерях с ними проводят подготовку люди из пакистанской спецслужбы ISI».<sup>9</sup> Цель этой подготовки - создание глобального фундаменталистского подполья в странах Центральной Азии. Главными объектами этой деятельности являются Индия, Китай и постсоветские государства с мусульманским населением.

Заканчиваются неудачей проводимые 19-20 июля 1999 г. в Ташкенте переговоры по урегулированию межафганского кризиса по формуле «6+2» (Иран, Пакистан, Китай, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан, плюс Россия и США) с участием

<sup>5</sup>Александр Князев. История афганской войны 1990-х гг. и превращение Афганистана в источник угроз для Центральной Азии. – Бишкек: КРСУ, 2002. С.15.

<sup>6</sup>Inter-Services Intelligence (ISI) - пакистанская межведомственная разведка, основной орган внешней разведки Пакистана.

<sup>7</sup>Александр Князев. История афганской войны 1990-х гг. и превращение Афганистана в источник угроз для Центральной Азии. – Бишкек: КРСУ, 2002. С.17.

<sup>8</sup>Александр Князев. Афганистан как источник религиозного экстремизма и терроризма. - Бишкек, 2000. С.5.

<sup>9</sup>Александр Князев. История афганской войны 1990-х гг. и превращение Афганистана в источник угроз для Центральной Азии. – Бишкек: КРСУ, 2002.



представителей афганских противоборствующих сторон. Талибы, контролирующие 90 процентов территории страны, отказались от создания в Афганистане коалиционного правительства.

На фоне успехов «Талибана» растет неудовлетворенность руководителей Исламского движения Узбекистана (ИДУ)<sup>10</sup> Тахира Юлдашева и Джумы Намангани «медленным» продвижением исламского джихада в Узбекистане, которые решают форсировать «исламизацию» Ферганской долины. Результатом становится прямое вторжение в пограничные области Кыргызстана и Узбекистана в 1999–2000 гг. как один из путей «джихада ИДУ» в Узбекистан, проходящий через южный неукрепленный регион Кыргызстана, который, по заявлению лидеров ИДУ, «не должен препятствовать нашему возвращению на Родину».<sup>11</sup>

Почему объектом устремлений исламских радикалов стала Ферганская долина? Потому что она включает в себя густонаселённые Ферганскую, Наманганскую и Андижанскую области Узбекистана, Ленинабадскую (Согдийскую) Таджикистана, Ошскую и частично Джалал-Абадскую и Баткенскую области Кыргызстана, и представляет собой достаточно специфический район в религиозном отношении. Географические, экономические и другие особенности долины определили особый характер динамики ислама в этом регионе за последние десятилетия. С начала 1980-х годов в долине увеличивается число нелегальных частных религиозных школ. Со второй половины 1980-х годов с ослаблением контроля со стороны государства происходит легализация и стремительное увеличение числа этих учебных центров. Параллельно идет усиление их контактов с зарубежными мусульманскими организациями, прежде всего из Саудовской Аравии.

Одной из наиболее организованных и сильных организаций радикальных исламистов, в то время, да и сейчас, действующих в Центральной Азии, имеющей в качестве плацдарма подконтрольную талибам территорию Афганистана, является партия «Хизб ут-Тахрир». Эта партия использует традиционные и многократно апробированные формы и методы действий. Её эмиссары «работают с людьми» в прямом понимании этого пропагандистского штампа. В Ферганской долине пропагандисты партии начали действовать еще в 1980-х годах (по другим сведениям - еще раньше). Основой, которая делает партию реальной силой, является конспирация. Организация создана по аналогии классического подполья.

Другой радикальной структурой, проявившей себя в реальной агрессии в Баткенских событиях, явилось Исламское движение Узбекистана. По классификации госдепартамента США, оно находится в списке наиболее опасных международных террористических организаций. При формировании ИДУ в его состав вошли бывшие активисты целого ряда исламистских организаций Узбекистана, деятельность которых была запрещена президентом Исламом Каримовым. ИДУ ушло в подполье, его активисты предпочли покинуть страну и вести подрывную работу против Узбекистана с сопредельных территорий.

На территории Афганистана боевики ИДУ попадали в тренировочные лагеря, рас-

<sup>10</sup>Исламское движение Узбекистана — исламистская организация, созданная в 1996 году бывшими членами ряда запрещённых в Узбекистане политических партий и движений, включая «Адолат уюшмаси» («Общество справедливости»), «Исламская партия Возрождения», «Исламская партия Туркестана», «Ислом Лашкарлари» («Воины Ислама») и др. Политическим руководителем движения стал Тахир Юлдашев, руководителем военного звена — Джума Ходжиев (Намангани).

<sup>11</sup>Послание ИДУ к народу и парламенту Кыргызстана. Получено 16 августа 2000 года, № 1079.

положенные в районе Мазар-и-Шарифа (провинции Балх), в районах населенных пунктов и городов Зияраджа (Герат), Джелалабада (Нагархар), Джалреза (Вардак), Хоста (Партия), Алиабада и Давр-и-Рабата (Кундуз). На территории Пакистана узбекские исламисты тренировались в лагерях “Фави”, “Саада”, «Мирам-Шах» и “Варсак”, расположенные в районе Пешавара и Пакистанском Пенджабе. Еще несколько тренировочных лагерей, в которых проходили спецподготовку боевики ИДУ, в том числе полевой командир Абдували Юлдашев (Азиз Хан), руководивший на начальном этапе вторжением боевиков на юг Кыргызстана в августе 1999 года, находятся к северу-западу от пакистанского города Кветта и в окрестностях города Райванд на территории восточной провинции Лахор.

Помимо Афганистана и Пакистана, узбекские исламисты перенимали также богатый боевой опыт у своих единомышленников на Северном Кавказе, в тренировочных лагерях Чеченской Республики Ичкерия. Связи исламской оппозиции с Чечней были установлены еще в самом начале 1990-х годов через чеченскую диаспору Средней Азии, а также при содействии различных происламистских организаций выходцев с Кавказа, действующих на территории Турции.

Кроме «Хизбут-Тахрир» и «Исламского движения Узбекистана» на территории Афганистана и Пакистана расширяет свою разрушительную деятельность другая мощная сила террористического интернационала - «Аль-Каида», которая выступает на мировую авансцену несколько позже - 11 сентября 2001 года. В начале 1999 года Усама бен-Ладен встречал в Кандагаре представителей ИДУ. В ходе переговоров Усама бен-Ладен обещал уже в самое ближайшее время значительно увеличить финансовую помощь узбекским фундаменталистам.

Весной того же 1999 года делегация ИДУ вновь посетила родину Усама бен-Ладена, Саудовскую Аравию. На этот раз узбекские исламисты получили от Фонда «Ибраим бин-Абдулазиз Ибраим» значительную материальную помощь. Несколько месяцев спустя руководство движения Талибан выделило несколько сот тысяч долларов на нужды активистов ИДУ и их семей, проживающих на территории Афганистана.

Вторым более близким к Кыргызстану государством, через которое осуществлялся транзит в 1999 году боевиков ИДУ на территорию нашей страны, является Республика Таджикистан (РТ), общая обстановка в которой в июле 1999 года характеризовалась как относительно стабильная. В значительной мере этому способствовало достижение компромисса между правительством Эмомали Рахмонова и Объединенной Таджикской оппозицией (ОТО), завершением гражданской войны и преодолением её тяжелых последствий. Вместе с тем, в Таджикистане сохраняются опасные тенденции, оказывающие дестабилизирующее влияние на внутривнутриполитическую ситуацию в стране. Это, в первую очередь, связано с деятельностью на территории РТ никому не подконтрольных вооруженных группировок ИДУ, а также нахождение на территории Каратегинской долины РТ узбекских беженцев, среди которых имеются вооруженные узбекские боевики - исламисты. Во-вторых, на общеполитическую и оперативную обстановку оказывают влияние многочисленные попытки несанкционированного перехода таджико-афганской границы наркокурьерами и контрабандистами, часто сопровождаемые огневой поддержкой с сопредельной стороны. Вопрос с узбекскими беженцами в июле 1999 года становится причиной ухудшения межгосударственных отношений между Узбекистаном и Таджикистаном.

В конце июля 1999 года лидеры ОТО заявили о возможности роспуска своих вооруженных формирований, которые после проведения соответствующей аттестации перейдут в подчинение силовых структур РТ. В свою очередь руководство Таджикистана заявило, что деятельность не прошедших аттестацию вооруженных формирований ОТО будет незаконной, а их члены будут разоружены сотрудниками силовых структур Таджикистана. Почти все боевики (около 7 тысяч) были собраны и разоружены под руководством ООН. В 1999 году была проведена быстрая и эффективная кампания по конфискации оружия и введению запрета на ее незаконное ношение.

В это время в политике руководства Узбекистана сохраняется тенденция, направленная на дистанцирование от стран СНГ, ориентированных на Россию. Агрессия ИДУ в 1999 году в Баткенском районе Кыргызстана заставила руководство Узбекистана задуматься о смене своих внешнеполитических ориентиров. Неудивительно, что Узбекистан де-факто возобновил свое участие в Договоре о коллективной безопасности СНГ, а затем весной 2000 года присоединился к совместным военным учениям России, Таджикистана, Казахстана и Кыргызстана «Южный щит Содружества - 2000». Впоследствии этот курс будет изменен.

Таким образом, сложная совокупность взаимоотношений государств региона и обстановка в Афганистане наложили свой отпечаток на факторы, которые поспособствовали вторжению бандформирований ИДУ в Баткенский район Кыргызстана в 1999-2000 годах. Никаких внутренних причин и условий, в виде политических действий и решений кыргызской стороны, способствовавших исламскому джихаду в южный регион Кыргызстана, не было. Это была чистая внешняя агрессия со стороны ИДУ, по воле обстоятельств избравшей своей мишенью наименее защищенный Баткенский район Кыргызстана.

## ***б) Общее состояние Вооруженных сил и других войск Кыргызстана к началу Баткенских событий, как предпосылки ревизии системы обеспечения национальной безопасности***

Принятая под юрисдикцию Кыргызской Республики в 1992 году малая часть оборонного комплекса и разрозненных воинских формирований Советского Союза не соответствовала требованиям обеспечения военной безопасности независимого государства. Для создания полноценной и эффективной системы вооруженной защиты страны требовалось выстроить собственную государственную систему обеспечения военной безопасности.<sup>12</sup>

С момента образования Вооруженных сил Кыргызской Республики (КР) на основе объединения оставшихся компонентов родов войск и видов вооруженных сил СССР различного подчинения на территории республики и до 1999 года военно-политическим руководством страны и Министерством обороны была проведена трудоёмкая организационная работа, направленная на становление

<sup>12</sup>Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года УП № 11.

Вооруженных сил и, в первую очередь, на организацию оперативно-стратегической системы военного управления.

Учитывая, что система управления любого масштаба должна включать в себя комплекс органов, пунктов и средств управления, необходимо отметить, что на территории Кыргызской Республики не было органов управления стратегического или оперативного уровня с соответствующей организационно-технической базой, хотя в соединениях и частях тактического звена она сохранилась.

В ходе строительства Вооруженных сил Кыргызской Республики был создан центральный орган военного управления – Министерство обороны с Главным штабом Вооруженных сил, введен ряд основополагающих нормативных правовых актов в сфере обороны республики, установивших вертикаль руководства Вооруженными силами КР от Президента - Главнокомандующего Вооруженными силами до подразделений.

Одновременно была создана материально-техническая база стационарных пунктов управления в здании Министерства обороны, под Домом Правительства и в селе Беловодском на основе сохранившихся объектов пунктов управления со времен СССР, а также подвижных пунктов управления со средствами связи, командно-штабной и штабной техникой. Материальная база пунктов управления была создана в минимально необходимом объеме и качество её технической оснащенности и работоспособности напрямую зависели от уровня финансирования Министерства обороны.

С органами управления и войсками были организованы оперативная и боевая подготовка. В ходе подготовки органов управления особое внимание было обращено на подготовку органов исполнительной власти по тематике стабилизации внутривнутриполитической обстановки на отдельных территориях и в целом в республике. Так, весной 1997 года были проведены учения с государственными администрациями Джалал-Абадской и Ошской областей и, конкретно, с администрацией Баткенского района.

Проведенная работа по подготовке организационно-технической основы управления Вооруженными силами несколько облегчила организацию управления группировками войск на юге республики в 1999-2000 гг. Поэтому можно сказать, что система раннего предупреждения такой чрезвычайной ситуации как Баткенские события была создана, но отработана недостаточно.

Мероприятия по обеспечению безопасности юга республики в период, предшествующий Баткенским событиям, осуществлялись в соответствии со следующими оперативными директивными документами:

1. Распоряжение Президента - Главнокомандующего Вооруженными силами № 226 от 19 июня 1996 года, которым было установлено, что руководство мероприятиями в случае дестабилизации ситуации в КР должен осуществлять министр обороны КР через Главный штаб Вооруженных сил. Данное распоряжение имело силу до начала Баткенской кампании 1999 года. На основе этого распоряжения 25 мая 1997 года были введены в действие «План обеспечения безопасности и стабильности на юге Кыргызской Республики» и «Оперативная директива Главнокомандующего (ГК) Вооруженных сил № 003», в которых были поставлены задачи привлекаемым силовым структу-

рам, министерствам, ведомствам и главам государственных администраций, в части их касающейся.

2. Директива ГК Вооруженных сил КР № 3 от 27 июня 1998 года «О дополнительных организационно-практических мерах по пресечению экстремизма и терроризма на территории Кыргызской Республики».

3. План мероприятий Совета безопасности Кыргызской Республики №15 от 12 марта 1998 года по предотвращению и пресечению диверсионно-вредительской деятельности, а также возможных террористических актов. Во исполнение этого Плана был издан приказ министра обороны Кыргызской Республики № 12 от 18 марта 1998 года, уточнен План от 25 мая 1997 года, подготовлены оперативные группы, пункты управления и подразделения специального назначения.

С исполнением указанных документов предполагалось, что повысится боевая готовность органов управления и войск. Части постоянной боевой готовности выводились в районы боевого предназначения в Баткенский и Чон-Алайский районы на границу с Республикой Таджикистан, особенно в период 1997-1998 гг., где с ними проводились совместные учения, в том числе, с привлечением органов исполнительной власти, местных государственных администраций и резервных формирований.

Но, несмотря на принимаемые меры по реагированию на нестабильность в сопредельном Таджикистане в 1997-1998 годах, и при том, что органы управления и предназначенные войска выходили и тренировались в выполнении задач прикрытия государственной границы, органы государственной власти и военного управления оказались в августе 1999 года совсем не готовыми к организации отражения вторжения бандформирований ИДУ. Подтверждением неготовности системы национальной безопасности в 1999 г. к эффективному отражению агрессии извне, на наш взгляд, является то обстоятельство, что ровно через год в 2000 году боевики вновь вторглись на южные рубежи Кыргызстана. При этом следует отметить, что основным субъектом обеспечения военной безопасности остаются Вооруженные силы Кыргызской Республики.

## **Основные факторы, приведшие к негативному развитию ситуации и проявившиеся в ходе Баткенских событий**

### ***Отсутствие отлаженной системы раннего предупреждения угроз военной безопасности в органах государственного управления***

1. Несмотря на проводимые мероприятия в обеспечении безопасности на юге Кыргызской Республики уровень готовности государственной системы управления Вооруженными силами оказался не высоким и не соответствовал новым требованиям действий в условиях переноса усилий на борьбу с терроризмом.

2. Недостаточное финансирование реальных потребностей обороны страны подрывало и без того слабо развитый оборонный потенциал республики и боеспособность Вооружённых сил. Руководством республики не уделялось достаточного внимания совершенствованию практических навыков руководящих должностных лиц министерств, государственных комитетов, административных ведомств и местных государственных администраций в управлении подчинёнными структурами в чрезвычайных ситуациях.

Среди отдельных высших должностных лиц государства доминировали представления о приоритетности реформ в экономической сфере страны и вторичности военной реформы. Были распространены пацифистские мнения о ненужности Министерства обороны, необходимости кардинального сокращения численности Вооружённых сил и направлении высвободившихся бюджетных средств на решение задач макроэкономической стабилизации.

Концентрированно эти представления выразил один из депутатов Собрания Народных Представителей Жогорку Кенеша, когда в октябре 1996 года на заседании этой палаты парламента он задавал вопрос министру обороны Мырзакан Субанову: «Кто собирается на нас нападать и зачем нам нужна армия?».<sup>13</sup>

В это же время Министерство чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны (МЧС и ГО) представляет в Совет безопасности предложения о расформировании Министерства обороны и передаче его соединений, частей и учреждений в подчинение МЧС и ГО.

3. Одной из главных причин, обусловивших вторжение боевиков, была неурегулированность государственной границы с Узбекистаном, Таджикистаном и отсутствие налаженной пограничной охраны этого участка государственной границы Кыргызской Республики. Это привело к тому, что боевики на протяжении нескольких лет беспрепятственно проникали на незащищенную территорию Баткенского района и создавали опорные базы, схроны и склады с оружием, боеприпасами, боевым снаряжением и осуществляли подготовку террористов.

4. Также фактором вторжения бандформирований явилась запущенность социально-экономического положения Баткенского района, отсутствие государственных программ развития этой одной из бедных областей страны. К примеру, даже после придания статуса самостоятельной области в октябре 1999 г., общий уровень жизни по сравнению с общереспубликанским значительно ниже, а уровень валового регионального продукта (ВРП) на душу населения ниже средне республиканского уровня почти в 2.9 раза (по данным 2007 г.).<sup>14</sup>

## ***Существенные недостатки в системе военного управления***

Главной проблемой в развитии Вооружённых сил в тот период являлось отсут-

<sup>13</sup>Материалы заседания палаты СНП ЖК КР, октябрь 1996 г.

<sup>14</sup>Программа развития Баткенской области на 2008-2011 гг. Доступно по URL: [http://gov.btour.kg/batken/?page\\_id=109](http://gov.btour.kg/batken/?page_id=109) [10 июня 2014 г.].

ствии Военной доктрины Кыргызской Республики – основного стратегического документа, представляющего собой основы государственной военной политики, строительства Вооруженных сил и организации обороны государства. В связи с этим Министерство обороны в то время испытывает некоторые трудности в своей практической деятельности, потому что не в полной мере решаются проблемы, касающиеся первоочередных мероприятий заблаговременной подготовки войск, основными из которых являются:

- оснащение военной техникой и вооружением (с 1992 г. по данной статье – хроническое недофинансирование);
- создание и накопление запасов материально-технических средств для ВС по штату военного времени;
- создание необходимых группировок войск, их целесообразное размещение и поддержание в высокой боеспособности, боевой и мобилизационной готовности;
- проведение стратегического и оперативного планирования;
- практическое осуществление установленных мероприятий по подготовке первых оборонительных операций;
- организация всех видов обеспечения и управления;
- морально-психологическая подготовка войск;
- развитие военной науки и военного искусства.

Не решены полностью или частично по линии Министерства обороны следующие вопросы:

- оснащения подвижных пунктов управления оружием и современными командно-штабными машинами;
- своевременного финансирования оплаты за услуги связи, в результате чего телефоны отключаются и нарушается оперативное управление войсками;
- качественного укомплектования армии из-за значительного снижения уровня организации воинского учета призывных ресурсов, нарушения взаимодействия органов внутренних дел с органами, отвечающими за регистрацию и учет граждан КР, самоустранения от вопросов организации учета и призыва органами местных государственных администраций и местного самоуправления;
- замены парка боевых и колёсных машин, так как состоящая на вооружении боевая техника и оружие старых образцов, 80-90 процентов которых выработали межремонтные сроки, не подлежат восстановлению из-за отсутствия ремонтных средств и подразделений;
- обеспечения потребностей жизнедеятельности войск ГСМ. Из-за нехватки горюче - смазочных материалов подготовку лётного состава и подготовку специалистов других родов войск, определяющих боеспособность, организовать на должном уровне не представляется возможным. Большинство летчиков 2-3 года не поднимались в воздух, в течение 5-7 лет не проводился ремонт аэродромов и самолетов;
- материальные запасы и резервы, оставшиеся после распада единой си-

стемы снабжения войск СССР, в основном исчерпаны, новые - не созданы;

- более 50 процентов бронетанковой техники требуют проведения очередных регламентных работ. Техника учебно-боевой и транспортной групп практически израсходовали лимиты моторесурсов. Аккумуляторные батареи на 96 процентов отработали свой ресурс. Автомобильные шины на всем автомобильном транспорте требуют замены;
- основным источником комплектования Вооруженных сил является призыв офицеров и прапорщиков из запаса. Их профессиональный уровень во много раз ниже кадровых офицеров;
- в силу социально-экономических и политических проблем законы, регламентирующие деятельность военнослужащих, не работают. Офицеры, прапорщики и другие военнослужащие, рабочие и служащие оказались незащищенными в условиях рыночной экономики;
- положенные льготы военнослужащим и членам их семей по оплате жилой площади и коммунальных услуг были отменены;
- острой проблемой является несоответствие нынешнего уровня оплаты воинского труда постоянно растущим ценам на потребительском рынке;
- не упорядочено денежное содержание военнослужащих в различных силовых структурах республики. Должностные оклады военнослужащих Министерства обороны и правоохранительных органов при их сравнении заметно отличаются друг от друга;
- обострение жилищной проблемы;
- под влиянием социально-экономических факторов происходит рост социального напряжения в армии, падает мотивация к военной службе. В войсках увеличилось количество происшествий и преступлений среди всех категорий личного состава». <sup>15</sup>

На заседании Правительства 17 декабря 1996 года председательствующий дал пять минут докладчику от Министерства обороны генералу Эсену Топоеву, который собирался донести до членов Правительства все острые проблемы Вооруженных сил, что невозможно было сделать за столь малое время. Вот тогда-то Эсеном Топоевым и были произнесены слова, повторяемые потом всеми офицерами: «Если Вы считаете, что платите нам за службу, то считайте, что мы так и служим!». Этот эпизод ярко характеризует отношение тогдашнего Правительства к своей армии, проблемы которой жестко проявились в уровне ее готовности в ходе Баткенских событий. Возможно, обладая высокими государственные должностные лица необходимой для их ранга социальной ответственностью за безопасность страны в 1996 году, не пришлось бы потом в 1999-2000 годах армии «полной чашей расхлебывать» искусственно созданные по вине Правительства «тяготы и лишения военной службы». За оставшиеся три года руководством страны фактически ничего не было сделано для оказания помощи Вооруженным силам. Ситуация только усугубилась к августу 1999 года, когда армия подошла в таком виде, в котором ее увидели страна и весь мир - не готовой к отражению даже немногочисленных бандформирований международных террористов.

За ошибки Правительства тогда сделали «стрелочником» руководство Министер-

<sup>15</sup>Справка по первому вопросу заседания Правительства Кыргызской Республики 17 декабря 1996 года «О мерах по развитию Вооруженных Сил Кыргызской Республики и усилению социально-правовой защищенности».



ства обороны. Потом государству пришлось принимать чрезвычайные меры и привлекать большие ресурсы для нейтрализации террористической угрозы, хотя все это можно было сделать заблаговременно, как это должно делаться в любом цивилизованном государстве при наличии реальной государственной политики и политической воли в области обороны и безопасности страны.

## **Баткенские события 1999 г. – проверка на прочность национальной безопасности Кыргызстана**

Как уже подчеркивалось, Баткенским событиям предшествовали процессы, происходящие в странах центральноазиатского региона: в Афганистане, Таджикистане и Узбекистане. В этих странах в период с 1997 по 1999 гг. складываются и накапливаются предпосылки и факторы военно-политического напряжения, разрядившегося на территории юга Кыргызской Республики в 1999-2000 гг. в виде вторжения бандформирований международных террористических организаций и движений, вытесненных из сопредельных государств в силу неприкрытости границы Кыргызстана и незащищенности его южного региона в военном отношении. Отчасти это подтверждает заявление Исламского движения Узбекистана от 6 октября 1999 года, в котором утверждалось: «наша священная война никак не направлена против кыргызского народа... Наша цель: свержение ... каримовского режима».<sup>16</sup>

В это время руководство Таджикистана в рамках политики национального примирения принимает меры по разоружению и вытеснению вооруженных формирований ИДУ из территории Таджикистана. Установлен срок до 1 июля 1999 года, когда ИДУ должен покинуть временные пункты сбора и другие районы пребывания.

В 1999 году действия государственных органов и органов военного управления КР полностью зависели от складывающейся обстановки в той мере, насколько позволяли данные разведывательных и специальных служб государства, и поэтому о заблаговременном планировании антитеррористических операций в начальный период говорить не приходится. Разведывательные органы КР не в полной мере просчитывают возможные последствия для КР событий, происходящих в РТ.

25 мая 1999 г. в населённом пункте Хоит на встрече с полевыми командирами Каратегинской зоны руководителю ИДУ Тахиру Юлдашеву был поставлен «ультиматум» с требованием вывести с территории РТ узбекских вооруженных боевиков. В пункте 8 было отмечено, что узбекистанцы, размещенные на территориях временных пунктов сбора в Ромите, Дарбанде, Тавильдаре, Хоите, Джиргитале, Таджикобаде (Таджикистан) выдворяются из них до 1 июля 1999 г. Пункт 10 – правительственные силы РТ до 10 июля 1999 г. должны реализовать Указ Президента РТ о разоружении в указанных регионах.

Данная и другая информация была представлена Секретарем Совета безопасности (СБ) КР 2 июля 1999 года в служебной записке Правительству КР «К вопросу об обстановке в РТ на середину июня 1999 года». Кроме этого, были высказаны предложения Секретаря СБ КР об усилении Чон-Алайского, Баткенского, Ляйлякского направлений и на заседании СБ КР в сентябре 1999 г. было предложено

<sup>16</sup>Сообщение, полученное по факсу в агентстве «КАБАР», имеющее регистрационный номер 746.

рассмотреть положение дел по указанным мероприятиям.

Президент КР даёт указания о проработке согласованных мер согласно Директивы ГК ВС КР № 3 сс от 27 июня 1998 г. «О дополнительных мерах по пресечению терроризма и экстремизма».<sup>17</sup>

Таким образом, можно резюмировать, что определенные управленческие решения по раннему упреждению негативного развития ситуации в связи с возможным появлением боевиков на южных рубежах республики все же были приняты. Однако, заблаговременных конкретных мер не было принято, несмотря на то, что с 1998 года существовал «План организационно-практических мероприятий по предотвращению и пресечению диверсионно-вредительской деятельности, а также возможных диверсионных актов», утверждённый решением СБ КР № 15 сс от 12 марта 1998 г., на основе которого был издан Приказ МО № 012 от 18 марта 1998 г. и составлен План применения во взаимодействии с другими силовыми структурами. В целом, органами государственного управления не была предпринята попытка реальными мерами предотвратить кризисную ситуацию.

Итак, как уже установлено, 23 июля 1999 года вооруженные формирования ИДУ проникают на территорию Баткенского района Кыргызской Республики и сосредотачиваются в верхнем Жылуу-Суу до 20 боевиков, Коргоне до 10 боевиков, Жылуу-Суу - 21 боевик, Зардалы -14 боевиков.

1 августа 1999 года в 21.00 часов вечера в РОВД Баткена обратились староста села Зардалы Тагаев Акмурза и житель села Коргон Кошкеев Буркан, которые сообщили, что 31 июля примерно в 11 часов дня неизвестные лица таджикско-узбекской национальности, бородатые, обросшие, одетые в военный камуфляж, вооруженные стрелковым оружием, в количестве 14 человек попросили их накормить. Затем заказали 100 кг пшеницы, 4 барана. За это были заплачены деньги в сумме 100 долларов США, а на остающуюся сумму попросили продать продукты питания, и обещали приехать за ними 2 августа. При этом вели себя спокойно, угроз и насилия в отношении местных жителей не предпринимали, и после этого они ушли.

По полученной информации Главное управление военной разведки Главного штаба Вооруженных сил Кыргызской Республики совместно с милицией Баткенского района 2-3 августа 1999 г. проводят оперативные мероприятия и подтверждают факт базирования вооруженных боевиков в количестве 21 человек в мечети села Зардалы во главе с полевым командиром по имени Абдулазиз, которые заявляли, что не имеют претензий к местным жителям, ожидают подкрепления в количестве 200 человек и намерены пройти в Узбекистан для борьбы против его правительства.

Непосредственно операцию по противодействию боевикам ИДУ 1999 года можно условно разделить на три фазы:

**Первая** – с 4 по 9 августа 1999 года, характеризующая первоначальный непрофессиональный подход Оперативной группы (ОГ) силовых структур к решению поставленных задач и боевым действиям.

**Вторая** – с 10 по 23 августа 1999 года, характеризующая появление понимания серьёзности складывающейся ситуации в Баткенском районе, смену руководства

<sup>17</sup>Директива Главногокомандующего ВС КР № 3 сс. от 27.06.1998 г.

ОГ, организацию планирования, подготовки и проведение сложной операции при наличии у боевиков заложников, а также серьезные ошибки руководства в оценке сложившейся обстановки.

**Промежуточная** – с 24 по 28 августа 1999 года: очередная (вторая) смена руководства ОГ, назначение нового командующего, наращивание сил и средств.

**Третья** – с 29 августа по октябрь 1999 года: несогласованное нанесение ударов авиацией ВС РУ по Кара-Тейиту, переименование ОГ в Объединённую группировку силовых структур КР, назначение нового министра обороны, подтверждение статуса командующего, назначение ГШ ВС рабочим органом группировки, планирование, подготовка и проведение операции.

Кратко остановимся на характеристике первой фазы операции, так как на ее примере отчетливо проявились существенные недочеты, а порой и непрофессионализм субъектов обеспечения национальной безопасности – силовых структур республики.

4 августа премьер-министр Кыргызской Республики Аменгельди Муралиев проводит совещание с руководителями МО, Министерства национальной безопасности (МНБ), МВД, МЧС и ГО для выработки мер по сложившейся ситуации в Баткенском районе. В ходе ее обсуждения принимается решение о формировании Оперативной группы (ОГ) от МО, МНБ, МВД с подразделениями специального назначения. В нее вошли: от МНБ генерал-майор Верчагин Валерий, назначенный руководителем ОГ, от МВД генерал-майор К. Садиев и от МО полковник М. Джумагулов с группой офицеров. Таким образом, Оперативная группа была определена фактически рабочим органом по координации работы силовых структур республики.

5 августа ОГ вылетела в Баткен и приступила к изучению обстановки в местностях Кан и Зардалы. Подразделения 26 ОБОН<sup>18</sup> и группа от МВД были переброшены в район Зардалы и Коргона для охраны и обороны этого района. Боевики отходят в сторону верхнего Жылуу-Суу.

После занятия обороны рубежа юго-восточнее Малого Коргона группа офицеров и гражданских лиц в период с 17.00-18.00 5 августа в составе 4 человек: подполковника Курманакуна Матенова, подполковника Нурбека Калканбаева, акима Баткенского района Абдрахмана Маматалиева и начальника отдела МНБ по Баткенскому району Бакаева решили самостоятельно определить новый выгодный рубеж для обороны и продвинулись вглубь ущелья Арча-Башы, где на удалении 1,5 - 2 км попали в засаду боевиков, были схвачены в качестве заложников и уведены в район нижнего Джеты-Суу (11 км юго-восточнее Зардалы). Тем самым боевики захватили инициативу и обеспечили себе условия для сковывания действий ОГ. Факт пленения этой группы лиц был замечен военнослужащими 1 группы 26 ОБОН, которые в целях безопасности захваченных в плен, не применяя оружие, выдвинулись за боевиками, проследив их до самой базы в нижнем Джеты-Суу.

В тот же день ранее в 15.00 ОГ вылетела в Баткен для доклада своих предложений по телефону премьер-министру, Секретарю Совета безопасности и министрам обороны, национальной безопасности и внутренних дел. По возвращению

<sup>18</sup>ОБОН – отдельный батальон особого назначения.

в Зардалы ОГ узнает о захвате в плен офицеров и акима Баткенского района, готовит круговую оборону и связывается с парламентариями для организации переговоров.

6 августа в район расположения боевиков была направлена группа парламентариев для решения вопросов о пребывании боевиков на территории Кыргызской Республики и выдаче заложников. Боевики предъявляют жесткие требования к ОГ: дать им возможность пройти в Республику Узбекистан, а в случае применения силовых методов со стороны Кыргызской Республики, заложники будут уничтожены. Переговоры не удались. Из состава группы парламентариев вначале в Коргон вернулся только один человек, а затем были отпущены трое остальных переговорщиков: начальник Баткенского отдела Национальной безопасности Акматов, глава Исфаны Ибраев, начальник Баткенского РОВД Султанов.

ОГ вылетает в город Баткен для доклада руководству и проводит встречу с представителями Таджикистана и Узбекистана.

В Баткен прибывает и размещается рота специального назначения Министерства обороны Республики Узбекистан.

ОГ убывает в Исфару, где ведет переговоры с представителями Республики Таджикистан и о результатах проделанной работы докладывает премьер-министру Амангельди Муралиеву. Оперативная группа от РТ начинает работать в Баткенском районе.

Тем временем, 6 августа в Баткен прибывают 17 человек 25 ООСН<sup>19</sup> и 10 человек группы спецназа «Калкан» МНБ, которые перебрасываются в район Коргон, а часть 25 ООСН занимает район верхнего Жылуу-Суу (1,5 км юго-западнее Шудман).

7 августа Оперативная группа Министерства обороны, возглавляемая министром обороны Мырзаканом Субановым, с группой 25 ООСН, 2 расчетами АГС-17 прибыла в Баткен. Вместе с ними прибыл Секретарь Совета безопасности Эсен Топоев и министры Национальной безопасности и внутренних дел (далее – НБ и ВД). Они перелетают в Зардалы, где занимаются проверкой работы ОГ, возглавляемой генералом Верчагиным.

8 августа Секретарь Совета безопасности работает с министрами силовых структур и представителями РУ и РТ.

9 августа к боевикам направлена новая группа переговорщиков в количестве 13 человек для проведения переговоров, имея на руках письмо Министерства обороны с предложением: 50 тысяч долларов США взамен заложников. Но боевики оставляют в качестве заложника еще одного человека - начальника отдела УМНБ<sup>20</sup> Ошской области. Они выдвинули новые требования о предоставлении уже 200 тысяч долларов США, а также продуктов, которые должны быть переданы к 13.00 10 августа. В противном случае заложникам угрожают смертью.

В донесении Президенту Кыргызской Республики Секретарь Совета безопасности докладывает итоги проверки работы ОГ:

1. «На 12.00 8 августа 1999 года у старшего Оперативной группы отсутству-

<sup>19</sup>25 ООСН – отдельный отряд специального назначения.

<sup>20</sup>УМНБ – управление Министерства национальной безопасности.

ет единый план (замысел) действий подразделений привлеченных силовых структур по обстановке на 7 августа 1999 г. с комплектом документов, необходимых для управления, разработанный в исполнение Директивы Главкомандующего Вооруженными силами Кыргызской Республики № 001.

2. Задачи подразделениям МО, МНБ и МВД не поставлены, поэтому и сложилась ситуация с захватом заложников, при этом в руки боевиков попали секретные карты, сведения о боевом и численном составе (количество личного состава, вооружения, техники и других средств).

3. Взаимодействие между подразделениями МО, МНБ и МВД отсутствует, в том числе с подразделениями МО РУ.

4. Управление подразделениями в районе Зардалы не организовано, нет связи между подразделениями, находящимися в Зардалы и Баткене. Не организована система управления в следующем звене: передовой пункт управления (ППУ) Зардалы - командный пункт Баткен - министерства - аппарат Правительства и Администрации Президента Кыргызской Республики. Порядок доклада информации в соответствии с табелем срочных донесений не определен.

5. Все указания и задачи, поставленные Президентом Кыргызской Республики, доведены до генерал-майоров Верчагина Валерия, Садиева Калмура-та, полковника Джумагулова.»<sup>21</sup>

В свою очередь Секретарь Совета безопасности предложил: основные усилия сил и средств силовых министерств Кыргызской Республики и Республики Узбекистан сосредоточить на недопущение выхода вооруженной группы с территории Кыргызской Республики.<sup>22</sup>

Таким образом, на самом ответственном - первом этапе операции проявились просчеты и неготовность силовых структур действовать скоординированно.

Эти серьезные недостатки в функционировании государственной системы управления силами и средствами национальной безопасности четко и ясно проявились в следующих действиях первой Оперативной группы силовых структур, созданной правительством КР для организации противодействия вторгнувшимся террористам в июле-августе 1999 года:

1. Отсутствие полномочий у членов межведомственной группы по принятию решений. Не было четко указано, в чем заключалась задача Оперативной группы (ОГ)? Кто принимал основные решения по военным операциям? Не был организован пункт управления со всеми необходимыми элементами. Неорганизованность Оперативной группы привела к тому, что в первый же день своего прибытия в села Зардалы и Коргон четыре члена ОГ были захвачены боевиками, что позволило им взять ситуацию под свой контроль и диктовать свои условия.

2. Отсутствие планирующих боевых документов, таких как решений, приказов и распоряжений, планов по видам боевого, материально-технического обеспечения, охране и обороне пун-

<sup>21</sup>Докладная записка Секретаря Совета безопасности КР Эсена Топоева Президенту КР по результатам проверки работы ОГ под руководством генерала Валерия Верчагина.

<sup>22</sup>Там же.

кта управления и других не менее важных объектов, существенно снизило эффективность работы межведомственной Оперативной группы. Должностные лица силовых структур, объединённые в Оперативную группу распоряжением премьер-министра, не были скреплены принципом единоначала: каждый начальник действовал в соответствии с действующими нормативными правовыми актами в отношении тех ведомств, которые они представляли.

3. Не была организована связь по радиосетям и направлениям из-за отсутствия необходимого количества средств связи и профессионально подготовленных специалистов, что ухудшало эффективность управления.

4. Руководящий и личный состав ОГ, спецподразделений МО, МНБ и МВД оказались не готовы в морально-психологическом отношении к боевым действиям с бандформированием.

5. Несовершенство разведки в силовых структурах, отсутствие взаимодействия с разведорганами Республики Узбекистан, Республики Таджикистан и Республики Казахстан, подготовленных органов оперативной и тактической разведки, в том числе войсковой, недостаток необходимых надежных приборов наблюдения, особенно ночных, средств связи, радиолокационной и радиотехнической разведки привело к тому, что разведывательная информация доводилась до руководства с опозданием на 1-3 суток, была недостоверной, непроверенной, противоречивой и иногда ложной (каждая силовая структура имела свои количественно-качественные разведывательные данные, в корне отличавшиеся друг от друга).

6. Имеющиеся переносные средства радиосвязи, преимущественно это были радиостанции УКВ диапазона, применение которых в горных условиях нецелесообразно, к этому времени физически и морально устарели, по форме и весу оказались громоздкими в условиях горной местности, что не способствовало организации устойчивого и непрерывного управления подразделениями. По этим и другим причинам у руководства ОГ не сложилась полная картина состояния и характера действий боевиков, что, в конечном счёте, привело к грубейшему просчету и принятию ошибочного решения на отвод и вывод войск на первом этапе операции в 1999 году.

7. Отсутствие нормативной правовой базы, создающей благоприятные условия по заблаговременному созданию единого органа управления по предупреждению конфликтов в мирное время на принципе единоначала, объединяющего государственные органы, ведающих вопросами национальной безопасности, тормозило оперативность реагирования на резкие изменения обстановки, затрудняло организацию непрерывного взаимодействия между силовыми структурами и, в целом, выполнение поставленных задач.

Более детально анализ состояния Вооруженных сил в исследуемый период был представлен в Справке к первому вопросу заседания Правительства Кыргызской Республики 17 декабря 1996 года «О мерах по развитию Вооруженных сил Кыргызской Республики и усилению социально-правовой защищенности». Ситуация в ВС, описываемая в справке, осталась неизменной вплоть до начала Баткенских событий 1999 года. В частности, в справке докладывалось следующее:

«Министерство обороны столкнулось с некоторым непониманием органами госу-

дарственной власти, местного самоуправления, отдельных должностных лиц своей роли по обеспечению готовности государства к защите территориальной целостности и суверенитета Кыргызской Республики. ...Это происходит потому, что до настоящего времени органами государственной власти не налажен должный контроль над деятельностью подчиненных министерств, комитетов, ведомств по вопросам организации обороны республики, в части их касающейся, и руководящие лица не привлекаются к ответственности за нарушение (невыполнение) законодательства Кыргызской Республики и своих обязанностей по вопросам обороны”<sup>23</sup>.

Отсутствие единой и отлаженной системы взаимодействия силовых структур республики, сложившееся негативное управленческое явление по отношению к исполнению органами государственной власти функций по защите территориальной целостности определило ход и результаты антитеррористических операций в 1999 и 2000 годах, то есть на протяжении всей Баткенской кампании.

## **Нападение боевиков в 2000 году - рецидив событий 1999 года**

Было очевидно, что риск рецидива Баткенских событий 1999 г. достаточно велик, так как сокрушительного поражения от воинских подразделений Кыргызстана члены ИДУ не получили, в то время как ими были прощупаны слабые звенья в координации силовых структур КР. В 1999 г. боевики отступили в большей степени в силу природных обстоятельств: наступила поздняя осень, похолодало. Таким образом, можно считать, что военная операция не была завершена. Наступил своеобразный тайм-аут для обеих сторон.

В 2000 году мероприятия по обеспечению безопасности юга республики организовывались с учетом ошибок и уроков 1999 года. Основной задачей, которую военно-политическое руководство страны ставило перед Вооруженными Силами, было обеспечение готовности ВС к отражению возможного повторного вторжения боевиков ИДУ в южный регион Кыргызстана.

С этой целью в зимний период 2000 года Министерство обороны активно готовит Южную группировку войск к предстоящим боевым действиям: в январе в местности Айколь Ляйлякского района Баткенской области и в апреле в районе села Карамык Чон-Алайского района Ошской области проводятся тактические учения, на которых лично присутствует Президент республики Аскар Акаев. Подразделения усиливаются бронетехникой и артиллерией, создается авиационная группировка.

26 июня 2000 года в городе Бишкек проходит международный семинар по проблемам национальной безопасности Кыргызской Республики, на котором Секретарь Совета безопасности Болот Джанузаков заявил о необходимости принятия мер со стороны органов государственного управления по обеспечению безопасности Кыргызстана от угрозы международного терроризма. Участники семинара отмечали рост стратегического политического напряжения в центральноазиатском регионе между традиционными и нетрадиционными миссиями национальных госу-

<sup>23</sup>Справка к первому вопросу заседания Правительства Кыргызской Республики 17 декабря 1996 года «О мерах по развитию Вооруженных сил Кыргызской Республики и усилению социально-правовой защищенности».

дарств и религиозными экстремистскими организациями, движениями, говорили о необходимости концептуального подхода в изучении проблем безопасности и нейтрализации угроз, принятии мер по строительству Вооруженных сил и проведению военной реформы, выделении нужных объемов финансовых и материально-технических средств для обеспечения защищенности Кыргызской Республики от реальных и потенциальных военных угроз. Командующий Национальной Гвардией генерал Абдыгул Чотбаев обращал внимание на необходимость изучения опыта военных конфликтов в Афганистане и соседней Республике Таджикистан.

В период с 15 по 22 марта 2000 года подразделения Южной группировки войск (ЮГВ) выводятся в районы боевых задач. Общая численность личного состава ЮГВ составляла 6,675 человек, из них: от Министерства обороны - 6253 чел. в том числе от южных пограничных отрядов Главного управления Пограничной охраны при Министерстве обороны Кыргызской Республики - 1915 чел. В состав ЮГВ входили представители от других силовых министерств и ведомств Кыргызской Республики.

Однако, как показали дальнейшие события, на этапе подготовки к операции органами военно-политического управления страны и командным составом Вооруженных Сил не было учтено значение и воздействие факторов и предпосылок, приведших к боевым потерям на первой фазе операции.

Недостаточная подготовка к «антитеррористической войне» имела тяжелые последствия в виде неоправданных потерь личного состава и непропорционального привлечения ресурсов государства для отражения нападения боевиков. На качестве подготовки органов управления и войск сказалось то, что для подготовки к «достойной встрече непрошенных гостей» не хватило времени. Это было объективным фактором, объясняющим ошибки и проблемы.

О недостатках в подготовке личного состава 22 июня 2000 г. говорил Командующий ЮГВ Асылбек Ормокоев в своем докладе министру обороны о ходе выполнения календарного плана подготовки операции, состоянии органов управления, системы связи и разведки. В частности, были указаны следующие моменты:

- слабое знание командирами батальонов (дивизионов) положений боевых уставов и требований руководящих документов по разработке боевых документов;
- время, отведенное для принятия решений, оказалось недостаточным в связи со слабой их подготовкой;
- низкая штабная культура при отработке графических и боевых текстуальных документов;
- не отработана единая система сигналов оповещения и целеуказания;
- недостаточно обращалось внимания на обеспеченность скрытности и маскировки всех проводимых мероприятий;
- слабым звеном остается взаимодействие с силовыми структурами;
- вызывает озабоченность организация управления в тактическом звене управления (особенно батальон-дивизион, рота-батарея, взвод);
- командиры соединений и частей не в должной мере отнеслись к маршевой подготовке своих подразделений;



- большая часть командиров групп, взводов, рот, батарей призваны из запаса, в связи с этим снижена их роль в обучении и воспитании подчиненного личного состава, а их роль сводится только в назначении их старшими команды и группы;
- многие командиры думают, что к ним пришли солдаты срочной и контрактной службы уже готовыми специалистами в своей области и их не надо обучать приемам и способам ведения боевых действий в горных и ночных условиях с учётом опыта прошлогодней кампании;
- серьезную озабоченность вызывает состояние воинской дисциплины и особенно случаи гибели, травматизма личного состава;
- личный состав не подготовлен для действий в горах;
- серьезной проблемой оставалось самовольное оставление части;
- отсутствовал единый подход по исчислению оплаты за службу и срока службы.

Таким образом, несмотря на проведенную работу по оптимизации и передислокации сил и средств, в целом уровень боеготовности не был существенно повышен.

По состоянию на 5 августа 2000 года в районе Тавильдары были сосредоточены до 800 боевиков и одновременно в Тавильдару прибывают группы боевиков по 10-15 человек из Шартузского и Ванческого направлений, а также численность боевиков в приграничных с Кыргызской Республикой районах Таджикистана определялась от 600 до 800 чел, в том числе по направлениям:

- Баткенском - до 180 боевиков, в том числе возможно проникновение до 80 боевиков через перевалы Туро и Тильбе;
- Ляйлякском - до 250 боевиков;
- Чон-Алайском - до 100 боевиков.

8 августа 2000 года начальник Главного штаба ВС РТ по телефону проинформировал начальника Главного штаба ВС КР о том, что в районе Самождон в долине реки Зеравшан (долина у государственной границы с КР) обнаружена группа боевиков ИДУ (до 38 человек) с намерением проникновения через территорию КР в РУ. Проникновение на территорию КР было возможно только через ближайший перевал Туро, расположенного в 5 км западнее пика Пирамидального (высота пика 5509 м).

Кроме этого, в РТ проводятся операции по локализации и ликвидации групп боевиков ИДУ, передвигавшихся в северном направлении в районах Комсомолбада (до 80 боевиков с полевым командиром Муло Абдуло) и в районе перевала Пакшив (до 40 боевиков). Возможно, указанные группы выдвигались из районов, прилегающих к населённому пункту Тавиль-Даре (базовые лагеря бывшей Объединенной таджикской оппозиции).

Данная информация телеграммой отправляется в штаб ЮГВ и отражается на карте (см. схему «Информация НГШ ВС Республики Таджикистан о выдвигении группы боевиков через перевал Туро на 13.00 7.08. 2000 г.» в приложении).

Начиная с 8 августа 2000 года, боевики активно нападают на блокпосты и под-

разделения кыргызских воинских подразделений, жестоко расправляясь с военнослужащими, не успевшими оказать сопротивление. Берут в заложники альпинистов - четырех граждан США, впоследствии освобожденных.

Вечером 16 августа министр обороны Эсен Топоев проводит совещание с руководством Министерства обороны и ставит задачу: провести активные действия на Ак-Тюбинском направлении и вдоль реки Орто-Чашма по уничтожению бандформирований, прорывающихся в направлении Ак-Тюбек, Озгоруш и Воруш. Командирам поставлена задача: уничтожить боевиков в районах расположения, провести зачистку местности и преследовать их до ухода с нашей территории. Министр обороны требует от штабных офицеров тщательно проверять поступающие данные.

По данным разведки, наготове вблизи кыргызско-таджикской границы находится формирование боевиков численностью более 150 человек. Еще около 800 боевиков дислоцируются в районе Тавильдары и Джиргитала (Таджикистан). Там же, в Комсомолбаде, ждут своего часа примерно до 100 хорошо вооруженных и обученных боевиков.

Согласно официальным сообщениям, обстановка на кыргызско-таджикской границе по-прежнему остается напряженной. Вести эффективные боевые действия на высоте 3,5 - 4 тысячи метров крайне сложно. В армейских подразделениях продолжается усиленная тренировочная учеба по отработке боевых действий в условиях высокогорья.

По сообщениям центральноазиатской прессы, армия соседнего Узбекистана уже потеряла 12 военнослужащих. Вооруженные силы Узбекистана продолжают операцию по уничтожению боевиков, вторгшихся в Сурхандарьинскую область, используя вертолеты и нанося ракетные удары по местам скопления боевиков.

Таким образом, второе вторжение боевиков несравнимо больше, чем первое в 1999 году, и территория агрессии уже распространяется на три государства – Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан.

20 августа в Бишкеке за закрытыми дверями состоялся саммит по проблемам безопасности в Центральной Азии. На нем присутствовали президенты Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. Россию представлял секретарь Совета безопасности РФ Сергей Иванов. Дискуссия глав государств Центральноазиатского региона завершилась только к 21.00 по местному времени. Известно, что президентам демонстрировалась трофейная видеосъемка, которую вело разгромленное кыргызскими подразделениями бандформирование, свидетельствующее о проникновении вооруженных террористов в Кыргызстан с таджикской территории. Президенты приняли совместное заявление о более тесном сотрудничестве в борьбе с международным терроризмом, религиозным экстремизмом и организованной преступностью. Также они обратились к России с просьбой присоединиться к Ташкентскому соглашению о совместной борьбе с террористами и преступниками. Кроме того, было вынесено решение обратиться в Совет безопасности ООН.

26 сентября 2000 года в Бишкек с двухдневным визитом прибыл президент Узбекистана Ислам Каримов. Основная цель его визита – обсуждение вопросов борьбы с боевиками ИДУ. О произошедшем инциденте Баткенской военной кампа-

нии 1999 г., связанной с незапланированной и ошибочной бомбардировкой села Кара-Теит узбекскими ВВС, стороны дипломатично промолчали.<sup>24</sup> Президенты Кыргызской Республики и Узбекистана подписали соглашение о военном сотрудничестве между двумя государствами против международного терроризма. Президент Узбекистана Ислам Каримов выступил с речью перед телекамерами правительственных каналов Кыргызстана. В ней, в частности, он сказал: «Я хочу выразить чувство большого удовлетворения тем, как сегодня армия Кыргызстана дает отпор различным поползновениям международных экстремистов, которые несут одинаковую опасность всем жителям региона».

К началу октября 2000 года боевики начинают покидать территорию Кыргызстана, неся большие потери (более подробно см. инф. в приложении).

4 октября 2000 года командующий ЮГВ генерал-майор Асылбек Ормокоев сообщает местным СМИ, что в ближайшее время штаб ЮГВ начнет планомерный вывод личного состава батальонов особого назначения с блокпостов в места их постоянной дислокации. Одновременно пограничные блокпосты укрепляются в связи с предстоящей суровой зимовкой: срочно заканчивается строительство теплых казарм, завозится оборудование, продукты питания, теплое обмундирование, боеприпасы. Решено, что в южную столицу Кыргызстана будут переведены некоторые министерства, в частности МЧС, а также будут созданы отделения Министерства обороны.

7 октября 2000 года обстановка на юге республики находится под полным контролем ЮГВ. Большая часть перевалов полностью закрыта выпавшим снегом. Части и подразделения приступили к выполнению своих обычных мероприятий. Началась планомерная перегруппировка войск. Согласно информации Совета безопасности Кыргызстана, во время Баткенских событий этого года уничтожено более 120 боевиков, около 200 ранено. Обнаружено множество тайников, а также боеприпасов, в спешке брошенных боевиками при отступлении. «Действия правительственных войск в Баткенской кампании этого года показали высочайший уровень боевой подготовки наших воинов», - заявил на встрече с журналистами секретарь Совета безопасности Болот Джанузаков.

11 октября 2000 года в Бишкеке состоялась очередная сессия Совета ОДКБ, на которую прибыли главы большинства государств-участников Договора о коллективной безопасности (ДКБ). Предложение Президента Кыргызстана о проведении Бишкекской сессии по вопросам военной и политической стабильности в Центральной Азии обсуждалось в первых числах октября 2000 г. в Москве, на заседании комитета секретарей Совета безопасности государств-участников Договора. Это заседание, проходившее по инициативе секретаря Совбеза России Сергея Иванова, запротоколировало решение членов ДКБ вместе противостоять любым проявлениям экстремизма, терроризма и сепаратизма, а также оказывать немедленную помощь в военно-политической сфере государствам, подвергнувшимся агрессии. Как было высказано в заявлении шести президентов Евразийского экономического сообщества по итогам очередной сессии Совета коллективной безопасности, любые попытки нарушить территориальную целостность центрально-азиатских государств-участниц Договора «будут решительно пресечены нашими совместными усилиями».<sup>25</sup>

<sup>24</sup>См. приложение. Справка о координации действий между КР и РУз.

<sup>25</sup>Официальный сайт ОДКБ, <http://www.odkb-csto.org>

Необходимо отметить, что сама ОДКБ, образованная еще в 1992 году как единый военно-политический союз, ни разу не участвовала в боевых операциях. Вместе с тем, на протяжении больше чем последних десяти лет после Баткенских событий, ОДКБ регулярно проводит учения Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР) на территории стран-участниц, в том числе отработывая операции по ликвидации террористической угрозы. Так, с 19 по 25 сентября 2013 года в Беларуси прошло учение воинских контингентов из состава Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ «Взаимодействие-2013». В нем принимали участие оперативные группы и воинские контингенты Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана, всего более 600 человек, около 60 единиц техники и 15 самолетов и вертолетов, в том числе транспортные ИЛ-76 и штурмовики СУ-25, боевые вертолеты МИ-24.

С ОДКБ в Кыргызстане связывают серьезные ожидания, что в случае угрозы повторения Баткенских событий, ОДКБ реализует потенциал КСОР и обеспечит соответствующую безопасность.

## Уроки и выводы из Баткенских событий

1. Система национальной безопасности Кыргызстана не была готова к немедленному реагированию и отражению террористической агрессии.

Соответствующие государственные структуры Кыргызской Республики в период, предшествующий Баткенским событиям, не смогли в полной мере своевременно и адекватно оценить характер, уровень, масштабы опасности и угроз, исходящих от международных бандформирований, и выработать рекомендации руководству страны для принятия необходимых мер по их предупреждению и нейтрализации. Поэтому меры противодействия угрозе терроризма со стороны органов военно-политического управления Вооруженных Сил были приняты в период непосредственной угрозы вторжения, были запоздалыми и недостаточными для защиты юга страны.

Государственная военная политика и стратегическое управление обеспечением национальной безопасности Кыргызстана должны строиться на основе постоянно действующего механизма объективного изучения и анализа, оценки и прогноза развития военно-политической обстановки в центральноазиатском регионе, выработки и принятия своевременных и необходимых мер военного строительства и военного реформирования.

2. Система совместного реагирования по противодействию терроризму не была создана, а структуры, ведающие этими сферами безопасности, не имели практического опыта в организации её обеспечения.

Системное практическое взаимодействие всех структур, элементов национальной безопасности по единому алгоритму действий, согласованным планам и документам, в едином пункте управления с использованием единой государственной системы коммуникации и связи, обмена информацией не было практически организовано и отлажено вышестоящими органами государственного управления и силовыми ведомствами Кыргызской

Республики. Об этом докладывалось министром обороны Эсеном Топоевым членом Совета безопасности Кыргызской Республики: «Одним из серьезных вопросов является отсутствие взаимодействия и единого целостного управления соединениями и частями силовых структур в ходе совместных операций».<sup>26</sup>

В интересах оперативного реагирования, взаимодействия и решения боевых задач были предусмотрены, согласно организационно-штатной структуры ЮГВ, закрепленной нормативно, заместители командующего по национальной безопасности, внутренним делам, чрезвычайным ситуациям, транспорту и коммуникациям. «Отсутствие указанных должностных лиц накладывает дополнительные нагрузки на организацию операции, взаимодействие, дополнительное выполнение поставленных задач, обеспечивающих успешный исход всех совместных операций».<sup>27</sup>

Система военного управления должна исключить ведомственный эгоизм, субъективизм и волюнтаристские подходы в планировании и реализации мер по обеспечению военной безопасности, пустое и непродуманное «реформаторство», коррупционные проявления, имитацию активной деятельности органами управления и должностными лицами силовых структур, привлекаемых к обороне, обеспечить эффективное использование государственных средств и ресурсов, реальную и качественную оценку работы, стимулирование и мотивацию военной службы.

Система управления должна опираться на эффективную, устойчивую и постоянно развивающуюся материально-техническую инфраструктуру, в полной мере использующую современные научно-технические достижения и информационные технологии. Ее развитие требует проведения соответствующих исследований и государственной поддержки независимых аналитических центров, проводящих исследования в интересах Вооруженных сил в рамках государственных заказов.

Вооруженные силы и другие воинские формирования должны управляться единым государственным органом государственного и военного руководства и в полной мере использовать имеющиеся в государстве средства и ресурсы. Этими соображениями продиктовано решение Президента Алмазбека Атамбаева об образовании Генерального штаба Вооруженных сил КР. В условиях Кыргызстана и из-за недостаточности государственных средств – это самая оптимальная схема военного управления. Для этого должна быть разработана соответствующая нормативная правовая база, подготовлена и проведена военная реформа государства.

Создание такой регламентированной системы управления на основе строгого единоначалия позволит в период не только в военных, но и в любых других чрезвычайных кризисных ситуациях в кратчайшие сроки комплексно задействовать необходимые силы и средства силовых и других ведомств для решения неотложных общегосударственных задач: информацию, финансы, материальные и людские ресурсы, авиацию, технику, средства связи и

<sup>26</sup>Эсен Топоев, министр обороны КР. Доклад о ходе выполнения плана операции по отражению вторжения международных бандформирований в Баткенской и Ошской областях Кыргызской Республики в 2000 г.

<sup>27</sup>Там же.

коммуникации, уникальное оборудование, вооружение, снаряжение и другое.

3. Отсутствие должной системы охраны и защиты государственных границ с Узбекистаном и Таджикистаном создало предпосылки и условия для беспрепятственного вторжения боевиков на территорию юга республики. Безопасность границ требует активных военно-политических отношений с сопредельными государствами для снижения и преодоления существующих противоречий, координации и объединения усилий и ресурсов против общих для стран региона угроз.

С другой стороны, опыт Баткенских событий 1999 и 2000-х годов показал, что полагаться на полноценную военную помощь сопредельных государств и партнеров по системе коллективной безопасности (ДКБ, ныне ОДКБ) не приходится. Механизм коллективной безопасности в силу декларативности и непроработанности порядка и правовых процедур принятия решения о совместных военных действиях и участии национальных Вооруженных сил за пределами стран-партнеров может не сработать. Кыргызстан должен быть готов к варианту самостоятельного решения задач вооруженного противодействия бандформированиям международного терроризма.

4. Вооруженные силы и другие воинские формирования не были готовы к специфическим боевым действиям против бандформирований международных террористов. Характер и направленность подготовки органов военного управления и войск не отвечали требованиям антитеррористической борьбы. Подготовка Вооруженных сил КР осуществлялась по классической схеме: подготовке к войне против регулярных войск вероятного противника. Руководство силовых структур, командование и личный состав регулярных частей и подразделений не знали тактику действий бандформирований и психологически не были готовы к боевым действиям с боевиками в начальный период операции в 1999 и 2000 годах, что привело к неоправданным безвозвратным людским потерям и взятию заложников из числа высокопоставленных военнослужащих и гражданских лиц.

Особое внимание должно быть уделено организации морально-психологического обеспечения Вооруженных сил, проблемам социальной защиты и социальному обеспечению участников боевых действий, погибших военнослужащих, членов их семей и лиц, потерявших трудоспособность в результате боевых ранений и заболеваний, полученных при выполнении обязанностей военной службы.

5. Недостаточное финансирование потребностей Вооруженных сил привело к отсутствию необходимого специального вооружения, современных малогабаритных средств связи и разведки, приборов и прицелов ночного видения и снаряжения, обеспечивающих высокий уровень эффективности боевых действий войск с бандформированиями международных террористов. Необходимые запасы материальных ресурсов не были созданы в необходимом количестве. Поэтому пришлось обращаться к международному сообществу и странам-партнерам с просьбой об оказании военно-технической помощи и попадать в зависимость от зарубежных доноров.

6. Незрелость социально-экономической инфраструктуры южного региона Кыргызстана, включая дороги, телекоммуникацию, отрицательно сказалась

на эффективности действий Вооруженных сил по локализации, ликвидации и уничтожению иностранных бандформирований.

7. Для противодействия терроризму стране нужны специальные профессионально обученные и обеспеченные всем необходимым антитеррористические структуры и силы. Специальные антитеррористические структуры Кыргызской Республики не получили должного развития к началу Баткенских событий (антитеррористическое подразделение «Калкан» МНБ было расформировано), находились на стадии становления и самостоятельно противостоять бандформированиям не могли.

8. Недостатки и проблемы всестороннего обеспечения операции. О том, как влияли проблемы обеспечения ЮГВ на эффективность подготовки и ведения операции хорошо видно из доклада министра обороны членам Совета обороны республики: «В целях организации информационного обеспечения операции Министерством обороны был создан пресс-центр ЮГВ, который в целом с возложенными на него задачами справился. Национальные, региональные и зарубежные СМИ своевременно получали информацию об обстановке и ходе операции»<sup>28</sup>.

В отчете также указывалось, что анализ деятельности государственных органов управления и национальных средств массовой информации Кыргызской Республики показывает, что этими структурами не принимаются активные и целеустремленные меры по формированию позитивного общественного мнения в государствах СНГ, Центральной Азии и Кыргызской Республике о действиях ЮГВ Вооруженных Сил, нейтрализации негативного информационного воздействия международных террористических центров, обеспечению сознательного содействия местного населения войскам в зоне боевых действий, созданию благоприятных условий для решения задач, поставленных перед ЮГВ.

Основной причиной такого положения дел является отсутствие единого государственного органа, который бы отвечал за согласованную по целям, задачам и времени систему информационно-пропагандистских мер, проводимых в Кыргызской Республике и за ее пределами с привлечением СМИ по тщательно отработанному сценарию.

Так, в ходе проведения операции по ликвидации бандформирований в августе 2000 года мы столкнулись с фактами, когда резко возросло количество публикаций СМИ и выступлений политиков, требующих воевать без потерь, пытающихся превратить гибель военнослужащих в скандальные сенсации. В отдельных российских и западных СМИ утверждается мысль о неспособности армии Кыргызстана обеспечить безопасность его южных рубежей и противостоять боевикам. В районе боевых действий не принимаются сигналы национального радиотелевещания из-за неразвитости телекоммуникационной инфраструктуры.

Решающим условием обеспечения безопасности юга республики является достаточное и своевременное финансирование операции по полному уничтожению бандформирований.

<sup>28</sup>Министр обороны Эсен Топоев. Доклад о ходе выполнения плана операции по отражению вторжения международных бандформирований в Баткенской и Ошской областях Кыргызской Республики в 2000 году.

Согласно уточненному плану, Министерству обороны на 2000 год было предусмотрено 705 млн.441 тыс.500 сом, но фактически профинансировано 520 млн.038 тыс. сом (недофинансирование составило - 185 млн.402 тыс.600 сом).

В соответствии с Планом, утвержденным Председателем Совета обороны - Президентом Кыргызской Республики на подготовку к операции на юге 2000 года Министерству обороны определена потребность в денежных средствах в размере 145 млн.429 тыс.600 сом. По состоянию на 1 сентября 2000 года профинансировано 115 млн.421 тыс.700 сом. Недофинансированная сумма составляет 30 млн. 7 тыс. 900 сом.

Но в целом необходимо отметить, что определенные элементы раннего предупреждения рассмотренных Баткенских событий все же имелись. Вместе с тем:

- оперативной информации было недостаточно. Оперативная группа Баткенской военной кампании 1999 года практически не владела информацией о том, насколько далеко могут зайти боевики;

- осведомленность ситуацией также была на низком уровне, иначе бы не было той недооценки опасности ситуации, повлекшей захват заложников;

- ответственность (обязанности) центральной и местной власти в принципе не были четко разграничены (местные власти руководствовались простым принципом: слушайте и выполняйте указания представителей центральной власти);

- в процессе принятия решений не разрабатывались четкие указания, как действовать по отношению к нарушителям государственной границы, какие-либо ограничения не устанавливались. Основные решения протоколировались, но указывались лишь общие, неконкретные меры. Лишь во второй военной кампании стали отдаваться предельно понятные команды, например: уничтожать боевиков бескомпромиссно;

- логистика решения проблем, связанных с Баткенскими событиями, как уже было отмечено выше, также подлежит критике. Следует лучше отработать механизмы мобилизации дополнительных ресурсов в подобных случаях.

Наконец, властям государств Центральной Азии необходимо также извлечь соответствующие уроки из Баткенских событий: только реально объединившись перед лицом угрозы экстремизма и терроризма, можно ее минимизировать. В 1999-2000 годах это взаимодействие было нескоординированным, а если имело место быть, то в основном – в декларативных формах или стороннего наблюдателя.

## **Заключение**

После Баткенских событий прошло пятнадцать лет. За это время серьезным образом перестроились форматы и содержание сотрудничества государств Центральной Азии. Заметно ухудшились межгосударственные отношения между Таджикистаном и Узбекистаном, Кыргызстаном и Узбекистаном, а



также Таджикистаном и Кыргызстаном. Ухудшению отношений Кыргызстана с Узбекистаном и Таджикистаном в немалой степени способствовали нерешенные проблемы с демаркацией и делимитацией государственных границ, систематические трансграничные конфликты с жертвами, счет которых идет на десятки. Кроме того, следует отметить разногласия, связанные с поставками газа из Узбекистана на юг Кыргызстана, которые совсем прекратились весной 2014 года. Если в 1999 году сам Президент Узбекистана Ислам Каримов прибыл в Бишкек для участия в заседании по обсуждению вопросов противодействия боевикам ИДУ, то на сегодня визит Ислама Каримова в Кыргызстан представить практически невозможно.

Особый отпечаток на геополитическую ситуацию в этом регионе наложили так называемые Ошские события 2010 года – межнациональная резня между кыргызами и узбеками, где пострадали несколько тысяч человек. В итоге сотни молодых этнических узбеков – граждан Кыргызстана примкнули к радикалистам исламистов, находятся на соответствующих базах подготовки боевиков в Пакистане, Афганистане и готовы возвратиться в Ферганскую долину, чтобы участвовать в боевых действиях против светских режимов в государствах Центральной Азии. Вероятность рецидива Баткенских режимов достаточно велика. 9 июня 2014 года боевики ИДУ вновь громко заявили о себе, организовав теракт в аэропорту Джинна Карачи в Пакистане<sup>29</sup>. По мнению немецкого эксперта по Центральной Азии и Пакистану Гюнтера Кнабе (Günter Knabe), нападение на столь крупный международный аэропорт как «Джинна» – это очень тревожный сигнал не только для Исламабада, но и для республик Центральной Азии. И, в первую очередь, для власти в Ташкенте, которую ИДУ считает своим «кровным врагом». Движение, по словам эксперта, дало понять, что готово вести активные действия на значительном оперативном пространстве от Карачи до северных провинций Афганистана и, возможно, далее на территориях этих республик. «ИДУ сигнализировало о том, что готово к борьбе за заметную роль в политическом и военном будущем региона, которое будет заново определяться после вывода войск НАТО из Афганистана», – говорит Гюнтер Кнабе в интервью немецкому информационному агентству Deutsche Welle (DW). По оценкам различных экспертов, например, эксперта российского центра изучения современного Афганистана (ЦИСА) Андрея Серенко: «В течение прошедших десяти лет ИДУ снова смогла восстановить свой статус в иерархии «террористического интернационала». Традиционно численность ИДУ оценивается в 10-12 тысяч бойцов. Многие повоевали в Сирии». <sup>30</sup>

Оценивая уровень боеготовности и обеспечения военной безопасности Кыргызстана, можно оттолкнуться от достаточно правдивых положений, зафиксированных в важном концептуальном документе – в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы: «До настоящего времени Кыргызстану не удалось добиться значимых результатов в сфере оборонного строительства. На сегодняшний день практически все компоненты этой системы находятся в неудовлетворительном состоянии. Требуют пересмотра и принятия кардинальных мер системы управления и

<sup>29</sup>Исламское движение Узбекистана: возрождение угрозы – DW. Доступно по URL: <http://korrespondent.net/world/3378530-yslamskoe-dvzyzhenye-uzbekystana-vozhzhdenye-uhrozy-DW> [15 июня 2014 г.].

<sup>30</sup>Там же.

всестороннего обеспечения обороны».<sup>31</sup>

Вместе с тем, в настоящее время определенная работа по укреплению обороноспособности уже проводится. Здесь уместным представляется напомнить о недавних решениях Верховного главнокомандующего – Президента Кыргызской Республики Алмазбека Атамбаева, которые направлены на оптимизацию управления и координации Вооруженных сил и других спецподразделений силовых структур Кыргызстана – создание Генерального штаба. В Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызстана на 2013-2017 годы была отмечена необходимость образования Единого центра управления Вооруженными силами страны, на который будет возложено решение следующих задач:

- профессионализации армии до необходимого уровня. В результате мы должны получить оптимальное сочетание комплектования войск военнослужащими по контракту и призыву;

- укрепления сил территориальной обороны, в том числе на основе формирования эффективной системы мобилизационно-призывного резерва. Они должны стать на деле эффективным средством обеспечения военной безопасности страны, поскольку наиболее полно соответствуют принципам самообороны. Аналогичные меры необходимо принять в области гражданской защиты.

Таким Единым центром управления Вооруженными силами стал образованный в феврале 2014 года Генеральный штаб. Насколько эффективной окажется инициатива Президента КР, покажет время. Очевидно также, что созданию Генерального штаба способствовали и уроки Баткенских событий.

## ИСТОЧНИКИ

1. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года УП № 11.
2. Военная доктрина Кыргызской Республики. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 15 июля 2013 года УП № 165.
3. Алымбеков Мирлан, Чотбаев Абдыгул: «Исключать повторение Баткенских событий 1999 года нельзя». Доступно по URL: <http://www.kabar.kg/rus/kabar/full/18967> [12 июня 2014 г.]
4. Амин Саид. Анализ Баткенских событий 1999-2000 гг. Испытание на прочность. Баткен: 1999-2000гг./ Институт Стратегического анализа и прогноза при КРСУ/ – Бишкек, 2006.
5. Армия Кыргызстана сменила штаб. Доступно по URL: [http://region.kg/index.php?Itemid=35&catid=28:bezopasnost&id=970:2014-02-26-17-55-07&option=com\\_content&view=article](http://region.kg/index.php?Itemid=35&catid=28:bezopasnost&id=970:2014-02-26-17-55-07&option=com_content&view=article) [7 июня 2014 г.]

<sup>31</sup>Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года УП № 11.

6. Бибикова Ольга. Баткен: Наступление мусульманского экстремизма// Центральная Азия и Кавказ. Швеция, Стокгольм. - 2000. - № 1(7), с.36.
7. Исламское движение Узбекистана: возрождение угрозы – DW. Доступно по URL: <http://korrespondent.net/world/3378530-yslamskoe-dvyzhenye-uzbekystana-vozrozhdenye-uhrozy-DW> [15 июня 2014 г.]
8. Ким Александр. Испытание войной. Хроника. События. Факты. - Бишкек, 2004.
9. Князев Александр. Афганистан как источник религиозного экстремизма и терроризма. - Бишкек, 2000.
10. Князев Александр. История афганской войны 1990-х гг. и превращение Афганистана в источник угроз для Центральной Азии. – Бишкек: КРСУ, 2002.
11. Московские новости от 24 – 30.08.1999 г.
12. Наследники Манаса. Вооруженные силы КР. - Бишкек, 2011.
13. Начальник Главного штаба ВС КР: Баткенская война дала понять, что мы суверенное государство и должны сами себя защитить. Доступно по URL: <http://news.bibo.kz/315085-nachalnik-glavnogo-shtaba-vs-kr-batkenskaja.html> [4 июня 2014 г.]
14. Независимая газета от 19.10.1999 г.
15. Омуралиев Нурбек, Элебаева Айнура. Баткенские события в Кыргызстане// Центральная Азия и Кавказ. Швеция, Стокгольм. - 2000. - № 1(7), с.28.
16. Программа развития Баткенской области на 2008-2011 гг. Доступно по URL: [http://gov.btour.kg/batken/?page\\_id=109](http://gov.btour.kg/batken/?page_id=109) [10 июня 2014 г.]
17. Справка по первому вопросу заседания Правительства Кыргызской Республики 17 декабря 1996 года «О мерах по развитию Вооруженных сил Кыргызской Республики и усилению социально-правовой защищенности».
18. Уроки Баткенских событий. В сборнике «Международный терроризм». – Бишкек, 2000.
19. Хроника Баткенских событий 1999 г. Доступно по URL: <http://ctaj.elcat.kg/tolstyj/c/c010.htm> [1 июня 2014 г.]
20. Чотаева Чолпон. Роль ислама в общественно – политической жизни Кыргызстана. 2003 г. № 6.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### **Общие сведения о Баткенских событиях 1999-2000 годов**

#### **1. Боевые действия начались:**

- в 1999 году - 5 августа;
- в 2000 году - 11 августа.

#### **2. Потери составили:**

##### *а) безвозвратные:*

- в 1999 году – 20 человек, из них МО КР - 15 чел. (офицеров - 4; прапорщиков – 1; солдат, сержантов - 10), МВД - 3 чел., гражданские лица – 2 чел.;
- в 2000 году - 31 чел, из них МО КР- 29 чел. (офицеров – 7; солдат, сержантов - 21, из них без вести пропавший - 1), МВД - 2 чел.

##### *б) санитарные:*

- в 1999 году - 43 чел. (боевые - 33, небоевые - 10);
- в 2000 году – 39 чел. (боевые - 18, небоевые – 21).

#### **3. Потери со стороны бандформирований международных террористов:**

- в 1999 году – официально не было заявлено;
- в 2000 году - 64 уничтожено, 2 взяты в плен.

#### **4. Заложники:**

- в 1999 году – 9 чел., из них от Кыргызской Республики – 5 чел., от Японии – 4 чел.;
- в 2000 году – 16 чел., из них от Российской Федерации – 3 чел., от Республики Узбекистан – 2 чел, от ФРГ – 6 чел., от Украины – 1 чел.

#### **5. Награждено:**

- в 1999 году – 264 чел., из них орденом «Манаса 3-й степени» - 29 чел., медалью «Эрдик» - 118 чел., Почетной грамотой Президента Кыргызской Республики – 117 чел.;
- в 2000 году - 181 чел., из них орденом «Манаса 2 – й степени» – 2 чел., «Манаса 3-й степени» - 22 чел., медалью «Эрдик» - 95 чел., медалью «ДАНК» - 13 чел., Почетной грамотой Президента Кыргызской Республики – 46 чел.;
- в 2001 году – 5 чел., из них Почетной грамотой Президента Кыргызской республики – 5 чел.

Всего за 1999 -2001 годы были награждены - 447 человек.



**Схема № 3: Третий этап операции Баткенских событий**



**План бомбоштурмовых ударов по целям, наносимых ВВС Республики Узбекистан 29 августа 1999 года, согласованный с ОГ Вооруженных сил Кыргызской Республики**

По данному плану видно, что бомбоштурмовой удар по Каратеиту не планировался.



**Информация НГШ ВС Республики Таджикистан о выдвигении группы боевиков через перевал Туро на 13.00 7 августа 2000 года.**









# РЕЛИГИОЗНЫЙ ЭКСТРЕМИЗМ НА ПРИМЕРЕ НООКАТСКИХ СОБЫТИЙ 2008 ГОДА

*Икбалжан Мирсайитов*

## Краткое резюме

После известных Ноокатских событий, произошедших 1 октября 2008 года и действий официальных властей (Государственной комиссии по делам религий, МВД, ГКНБ), предпринятых после этого инцидента, активность нелегальной экстремистской партии Хизб ут-Тахрир<sup>32</sup> заметно снизилась. 1 октября 2008 года в районном центре Ноокат Ноокатского района Ошской области вспыхнуло массовое волнение местного населения против запрета местными властями публичного празднования мусульманского праздника Курбан Айт. Пришедшие за объяснениями к районной государственной администрации обиженные жители Нооката (в основном женщины и молодежь), после задержания нескольких активистов правоохранительными органами, стали забрасывать камнями здание администрации и избивать сотрудников правоохранительных органов. Массовое противостояние местного населения г. Ноокат<sup>33</sup> с местной государственной администрацией стало отправной точкой для активизации правоохранительных органов в сфере упреждения деятельности Хизб ут-Тахрир по всей стране.<sup>34</sup>

Жесткие действия правоохранительных органов Кыргызской Республики (КР) против деятельности Хизб ут-Тахрир дали свои результаты. По словам заместителя начальника Ошского областного управления внутренних дел Шакира Зулимова, «...реакция правоохранительных органов на беспорядки заставила некоторых членов партии покинуть ее. Они публично стали заявлять, что выходят из рядов Хизб ут-Тахрир. В Ноокатском районе, таким образом, отказались от своих убеждений 18 членов Хизб-ут Тахрир, в Карасуйском районе – 11. Около 50 человек из Джалал-Абадской области тоже заявили об этом публично, - сказал он.

<sup>32</sup>Хизб ут-Тахрир аль Ислами (Партия освобождения ислама) была создана в Иерусалиме судьей шариатского суда Такьюдином Набханый в 1956 году. Впоследствии идеи и программа партии стали распространяться на постсоветском пространстве. Большинство мусульманских стран не признают Хизб ут-Тахрир, считая ее раскольнической и вредной для ислама. Решением Верховного Суда КР от 20 августа 2003 года Хизб ут-Тахрир признана экстремистской организацией и ее деятельность запрещена в стране.

<sup>33</sup>Город Ноокат расположен в северо-восточной части Ошской области, в 43 км юго-западнее областного центра города Ош. Ближайшая железнодорожная станция расположена в городе Ош на расстоянии 46 км от города. Расстояние до ближайшего аэропорта, который также расположен в городе Ош, — 48 км. Через город проходит автотрасса Ош — Баткен — Исфана.

<sup>34</sup>Были составлены списки членов Хизб ут-Тахрир на 4 листах// Отчет по мониторингу соблюдения прав человека, осуществленный Комиссией в связи с событиями в Ноокате 1 октября 2008 года (отчет подготовлен 24 февраля 2009 года Комиссией по проведению мониторинга ноокатских событий при Омбудсмене КР).

– Таким образом, наши жесткие действия оправданы и дают уже первые плоды; приверженцы этой партии уже не выступают публично, как они делали раньше».<sup>35</sup>

Следует отметить, что вначале распространение идеологии и программы Хизб ут-Тахрир в Кыргызстане осуществлялось среди этнических узбеков Кыргызстана, а листовки организации носили сообщения против политики Республики Узбекистан.

В 1998 – 2007 годы указанная нелегальная организация активно проводила свою работу среди местного населения: осуществляла агитацию в пользу своих кандидатов на выборах в парламент страны, местные кенешы; вступала в полемику с официальным Духовным управлением мусульман Кыргызстана по различным вопросам исламской веры и считала себя правым. Она также пыталась сменить имамов мечетей и дискредитировать действующих религиозных лидеров, активно распространяла свои идеи среди молодежи (листовки, книги, диски).

После ноокатских событий и жестких мер правоохранительных органов лидеры Хизб ут-Тахрир<sup>36</sup> ушли в глубокое подполье, активность их снизилась, большинство членов нелегальной партии уехали за рубеж.

Вместе с тем, вместо руководства Хизб ут-Тахрир, которое было инициатором ноокатских событий 1 октября 2008 года, были осуждены простые верующие. Само руководство Хизб ут-Тахрир призналось в этом чуть позже, что на скамье подсудимых оказался только один из членов Хизб ут-Тахрир.<sup>37</sup> А осуждено было 32 человека, среди которых две женщины и два несовершеннолетних подростка.

Впервые также был разработан межведомственный план по противодействию экстремизму и терроризму совместно с Духовным управлением мусульман Кыргызстана. Среди населения стали проводиться работы по противодействию (профилактика и пресечение) идеологии Хизб ут-Тахрир на местном уровне.

Правоохранительные органы совместно с местными органами самоуправления впервые составили общий список членов Хизб ут-Тахрир с конкретными данными о руководящем составе, численности, иерархии нелегальной организации.<sup>38</sup>

Но вместе с тем, не все сотрудники правоохранительных органов и местного самоуправления могут идентифицировать членов Хизб ут-Тахрир.<sup>39</sup> Зачастую клише «хизбутчик» или «ваххабит» получают все те, кто носят бороду или имеют некоторые знания об исламе. В последующие годы после ноокатских событий изучение деятельности экстремистской партии, анализ ее структуры и возможностей как внутри страны, так и за ее пределами, дали толчок правоохранительным органам поменять тактику работы в отношении нелегальной партии. Стали проводиться профилактические работы как среди населения, так и среди духовенства

<sup>35</sup>Султанова Венера, Рузадорова Дильбар, IWPR Online RCA №572, 8 апреля 2009 года// [http://stopdictatorkarimov.com/Citadel\\_zhestokosti.htm](http://stopdictatorkarimov.com/Citadel_zhestokosti.htm)

<sup>36</sup>Хизб ут-Тахрир не стремится стать легальной партией. С одной стороны, в КР Конституцией запрещено создание политической партии на религиозной основе, а с другой стороны - при легализации партии теряется смысл ее оппозиционной деятельности в качестве инструмента давления.

<sup>37</sup>Там же.

<sup>38</sup>Пономарев Виталий. Кыргызстан: нарушения прав человека в связи с делом о «ноокатских событиях»// <http://prava.kloop.kg/files>

<sup>39</sup>Отчет по мониторингу соблюдения прав человека, осуществленный Комиссией в связи с событиями в Ноокате 1 октября 2008 года. (Отчет подготовлен 24 февраля 2009 года Комиссией по проведению мониторинга ноокатских событий при Омбудсмене КР, стр. 15.)

страны совместно с Государственной комиссией по делам религий.

Репрессии и карательные меры привели к тому, что в местах заключения появились целые группы адептов Хизб ут-Тахрир (ХТ), которые стали вербовать в свои ряды уже простых заключенных. Методы осуждения и заключения под стражу дали временный положительный эффект по снижению активности ХТ, но заставили руководство партии перейти в полное подполье, уехать из места жительства и начать поиск своих союзников среди других мусульманских жамаатов по всей Центральной Азии.

Ноокатские события 2008 года и их последствия дали возможность взглянуть на проблему проявления экстремизма с другой стороны. В полемику и дискуссию с членами Хизб ут-Тахрир входить бесполезно, но и заключать их под стражу вместе с другими заключенными также нельзя, так как в местах заключения идеи Хизб ут-Тахрир быстро распространяются. В настоящее время у руководства правоохранительных органов и Духовного управления мусульман Кыргызстана возникла необходимость в разработке программы идеологического противостояния идеям религиозного экстремизма.

Государственные органы в лице Государственной комиссии по делам религий и 10-го Главного управления МВД, а также отделы местного самоуправления не имели индикаторов по раннему предупреждению кризисной ситуации. Государственные органы стали работать с последствиями ноокатского кризиса, но не с ее причинами.

У государственных органов было достаточно оперативной информации относительно возможных протестных акций жителей Нооката. Информация была собрана должным образом со всех возможных источников: МВД, местное самоуправление, Государственная комиссия по делам религий, независимые эксперты. Обработка и анализ данных оперативной информации были сделаны, но под видом борьбы с религиозным экстремизмом были подвергнуты рядовые верующие, не имеющие отношения к Хизб ут-Тахрир.

Государственные органы и местное население были осведомлены о проведении праздника Орозо-Айт: местная администрация получала уведомление от организаторов мероприятия и предпринимала меры, чтобы население не выходило на праздник, а отмечало у себя дома. Но о предстоящем противостоянии никто заранее не знал, и не думал о том, что противостояние трансформируется в открытое столкновение между населением и местной властью.<sup>40</sup>

Сразу после столкновения перед районной государственной администрацией был создан оперативный штаб. Была также создана межведомственная следственная группа. Каждый из правоохранительных органов (МВД и ГКНБ) выполнял свои функции. Во главе всей работы стоял губернатор Ошской области Аалы Карашев, а курировал вопрос от центральной власти Секретарь Совета безопасности Адахан Мадумаров.

Правоохранительные органы и местные власти сразу после открытого столкновения стали стягивать дополнительный контингент милиции в Ноокат. Руководством Ошской области были мобилизованы весь милицейский состав области (ППС,

<sup>40</sup>В системе безопасности страны есть определенные антикризисные планы и мероприятия («перехват», «сирена»), но все это зависит от инициативы центральных властей и руководства ведомств.

Спецназ, УВД, ОВД), оперативные группы ГКНБ по Ошской области и прокуратура Ошской области. Но привлеченные дополнительные силы, как людские, так и запасы государственного резерва, не были задействованы.

К протестующим были применены дубинки, слезоточивый газ. Протестующие и зачинщики беспорядков были разогнаны, а потом впоследствии, те, кто попал в объектив видеосъемки во время беспорядков, и те, кто оказались в списках МВД, были задержаны и им были предъявлены обвинения.

Руководство Ошской области и органы правопорядка привлекали для разъяснительных работ среди населения экспертов, старейшин сел, авторитетных имамов, но все это было организовано только после событий 1 октября. Силовые методы работы МВД, процесс предъявления обвинения и судебное разбирательство вызвали негативную реакцию у международных организаций, местных НПО и населения.

Было принято решение о смене руководства Ноокатского района, так как с их стороны не предпринимались попытки предотвращения возможных межэтнических столкновений. Однако, по словам правозащитников, «ни один из опрошенных представителей власти не знал, кто координировал действия силовых структур и отдал приказ на разгон собравшихся возле районной государственной администрации, кроме сообщения прокурора Ноокатского района о том, что такие приказы отдает только милиция».<sup>41</sup> Государственные органы пытались показать и представить всему миру, что ноокатские события 2008 года были провокацией со стороны нелегальной экстремистской партии Хизб ут-Тахрир. Версию государственных органов и сил правопорядка подхватили многие информационные агентства России, Казахстана, Узбекистана, КНР.<sup>42</sup>

Информационное пространство до и после ноокатских событий было разделено на два лагеря. Государственные телерадиоканалы и интернет порталы показывали ноокатские события как «массовые беспорядки» и попытку разжигания религиозной вражды, а также «независимой смене конституционного строя». Независимые и правозащитные интернет сайты и каналы показывали, что были нарушены права человека при задержании, предъявлении обвинения и судебных разбирательствах. До возникновения ноокатских событий ни одно СМИ не выступило с информацией о предстоящих событиях, потому что никто не был предупрежден заранее: провокация и столкновения произошли в день праздника.

По словам правозащитных организаций и аппарата Омбудсмана Кыргызской Республики, все действия правоохранительных органов имели карательный репрессивный характер. К задержанным были применены пытки для получения показаний.<sup>43</sup>

Нормы по защите прав человека не были известны самим задержанным. Эффективного контроля и надзора по исполнению законности не было как со стороны государства, так и со стороны правоохранительных органов.

26 апреля 2010 года усилиями правозащитников и международных экспертов осужденные по «Ноокатскому делу» 32 человека были амнистированы.

<sup>41</sup> Краткий отчет Комиссии при Омбудсмене Кыргызской Республики// Центр общественной информации <http://newcpi.wmtest.ru/2009/03/03/2560> стр. 11. данный отчет есть на официальном сайте аппарата Омбудсмана КР.

<sup>42</sup> Заслон экстремизму//<http://kp.kazpravda.kz/c/1274128991>; Эхо Оша. № 43(152830) 11 июня 2011 года.

<sup>43</sup> Краткий отчет Комиссии при Омбудсмене Кыргызской Республики// Центр общественной информации <http://newcpi.wmtest.ru/2009/03/03/2560> стр. 12.

## Краткое описание кризисной ситуации

Ноокатские события 2008 года стали для многих жителей региона неожиданностью. Мусульманские праздники Орозо–Айт и Курбан–Айт являются государственными праздниками и их отмечают повсеместно. Если с 1991 по 2000 годы подобные праздники ограничивались в домашних условиях, то начиная с 2001 года, празднование приобрело массовый, публичный характер.

Роль Хизб ут–Тахрир в подготовке мероприятий к указанным праздникам отмечена в их публикациях и видеоматериалах (2000–2006 гг.).<sup>44</sup> Согласно их публикации «Вхождение в общество»,<sup>45</sup> для того, чтобы убедить население в их правоте (Хизб ут–Тахрир), необходимо или «открыть двери в общество» или «вынудить» открыть для них двери.

25 сентября 2008 г. группа жителей Ноокатского района Ошской области обратилась в районную администрацию с ходатайством о проведении уличных мероприятий в Ноокате по случаю мусульманского праздника Орозо–Айт<sup>46</sup>. Предусматривались бесплатное угощение (раздача плова) участникам праздника и проведение бесплатной лотереи. Следует отметить, что расходы на мероприятие всегда брали на себя инициаторы.<sup>47</sup>

Начиная с 2003–2004 гг. такие мероприятия ежегодно проводились в центральном парке города с участием должностных лиц района. Инициативная группа, представившая заявку, включала в себя около 30 чел. (в том числе 25 женщин). Соответствующее обращение к властям подписали 1300 жителей Нооката и близлежащих сел.

Аким (глава) районной администрации Абдыганы Алиев вызвал руководителей местной милиции и ГКНБ, и попросил последних отговорить членов группы от проведения праздника. Алиев, в частности, сказал организаторам, что в Кыргызстане религия отделена от государства, и поэтому «если хотите – дома отмечайте», а начальник РОВД предложил раздать плов и лотерейные призы инвалидам. На слова о том, что «народ хочет провести праздник», Алиев парировал: «Подписавшие – это еще не народ»<sup>48</sup>. Очевидно, что именно на этой встрече были сами организаторы предстоящего мероприятия.

Причины, почему в 2008 г. местные власти стремились не допустить проведения Орозо–Айт в Ноокате, были продиктованы политическими соображениями. Хизб ут–Тахрир с 2000 года стала активно проводить эти праздничные мероприятия. Одна из самых сильных и разветвленных ячеек нелегальной организации была, в том числе и в Ноокате. Активисты Хизб ут–Тахрир стали параллельной официальному духовенству структурой, и популярность экстремистской партии росла среди населения. Активисты Хизб ут–Тахрир открыто критиковали действия Ду-

<sup>44</sup>Автор этой статьи имеет ряд публикаций по деятельности запрещенной партии и поэтому видел и изучал их видео и аудиоматериалы, выпущенные ранее в 2000 – 2008 годы.

<sup>45</sup>Там же.

<sup>46</sup>Орозо–Айт (Йид–аль Фитр) – праздник разговения, знаменующий собой завершение поста в священный для мусульман месяц Рамадан.

<sup>47</sup>Согласно интервью с сотрудником МВД, расходы на мероприятия брала на себя казна Хизб ут–Тахрир, члены которого ежемесячно отчисляют часть своих доходов в эту казну.

<sup>48</sup>См.: отчет ПЦ «Мемориал»// <http://prava.kloop.kg/>

ховного управления мусульман Кыргызстана относительно определения начала и окончания священных праздников. Как известно, мусульманское летоисчисление осуществляется по лунному календарю и согласно ему назначение начала и окончания праздника в КР не совпадает с датами в центральных мусульманских странах (Саудовская Аравия, Египет). Разница идет в один день. Именно этот день и становится объектом жесткой критики со стороны Хизб ут-Тахрир в адрес муфтията. Среди населения в период с 2000 по 2008 годы стали регулярно распространяться специальные листовки следующего содержания:

*«Начало и конец месяца не определяют ни муфтий, ни руководитель страны. Начало месяца определяется по природным данным. Если муфтий и руководитель страны не учитывают начало месяца и не подчиняются шариатским законам, им можно не верить и не подчиняться. В этом случае каждый мусульманин должен заставить муфтия и руководителя страны подчиняться шариатским канонам. Если они не подчиняются шариатским канонам, их необходимо убрать и поставить других, соблюдающих все каноны шариата. А те мусульмане, которые считают, что каждый сам отвечает перед Всевышним за свои грехи, то они глубоко ошибаются. В данном случае все, кто соглашается с муфтием и руководителем страны, тоже грешны. Намаз во время Орозо-Айт должны прочитать во главе народа руководство страны и муфтий. Если они не хотят совершать намаз, то это должны совершить другие.»<sup>49</sup>*

В последние годы сотрудники милиции пытались воспрепятствовать проведению праздничных мероприятий в некоторых населенных пунктах, объясняя это тем, что активную роль в их организации нередко играют члены запрещенной исламской партии «Хизб ут-Тахрир». Но так как в мероприятии принимали участие и простые верующие, то власти ограничивая их деятельность, нарушали, по словам правозащитников, гражданские свободы.<sup>50</sup>

Попытки правоохранительных органов пресечь мероприятия подобного рода в предыдущих годах (2006-2007 гг.) не увенчались успехом. Например, в 2007 году милиция попыталась изъять казаны для приготовления плова, но, столкнувшись с возмущением многочисленных участников праздника, вынуждена была разрешить проведение уличных мероприятий.<sup>51</sup>

Действия государственной администрации Ноокатского района не носили системный антикризисный характер. С одной стороны, глава Ноокатского района обещал накануне «обсудить вопрос с активом района» и дать ответ позднее, но 27 сентября 2008 г. членам инициативной группы сообщили, что поскольку официального празднования Орозо-Айт в районе не будет, то по вопросам проведения праздника следует обращаться в органы местного самоуправления. А с другой стороны, в тот же день городские власти Нооката приняли постановление, запрещающее проведение праздника в центральном парке.<sup>52</sup> Но после повтор-

<sup>49</sup>Подобные листовки распространялись из-за того, что адепты Хизб ут-Тахрир хотели прочитать праздничный намаз в день вместе с другими мусульманами из арабского мира, но это не было запланировано со стороны муфтията.

<sup>50</sup>Ст.13 Конституции КР гарантирует равенство всех людей перед законом, «никто не может подвергаться какой-либо дискриминации, ущемлению свобод и прав по мотивам... вероисповедания, политических и религиозных убеждений или по каким-либо иным обстоятельствам личного или общественного характера».

<sup>51</sup>См.: отчет ПЦ «Мемориал»// <http://prava.kloop.kg/files/>

<sup>52</sup>Там же.

ного обращения со стороны инициаторов празднования, глава района заявил, что проведение праздника возможно на расположенном за городом стадионе (в нескольких сотнях метров от центра Нооката), находящемся на территории сельской управы «Гулистан». О соответствующем решении члены инициативной группы были проинформированы устно.<sup>53</sup>

Позднее в ходе судебных слушаний Абдыганы Алиев сказал: «Переговорив с соответствующими должностными лицами, я принял решение разрешить проведение в городском парке Дня пожилых людей, а им - инициативной группе разрешить проведение на стадионе». 29 сентября 2008 г. власти «собрали всех имамов» района и сообщили о принятом решении. В противовес указаниям главы района действовал его заместитель Заиджан Абиджанов, который дал совет инициативной группе стоять на своем до конца. Возможно именно его позиция как заместителя главы сыграла роль сигнала к активным действиям со стороны митингующих.

7 октября 2008 г. президент Кыргызстана Курманбек Бакиев отправил в отставку главу Ноокатского района Абдыганы Алиева «в связи с переходом на другую работу», а также его первого заместителя Заиджана Абиджанова. Тем самым руководство страны косвенно признало ответственность за происшедшее в местной администрации.

## Хронология событий

1 октября 2008 года в городе Ноокат Ноокатского района после проведения праздничного «Айт намаза» на стадионе «Гулистан» собрались около 500 человек для проведения праздничных мероприятий. Основную часть собравшихся составляли подростки, молодежь и женщины с детьми.

После «Айт намаза», примерно в 09.30 часов, на площади возле здания районной администрации Ноокатского района стали собираться люди, которые выразили свое недовольство руководству Ноокатского района, по поводу запрета<sup>54</sup> на проведение мероприятий по празднованию «Орозо-Айт» на территории парка отдыха с организацией приготовления и раздачи пищи.

Собравшиеся в количестве 100-150 человек организовали стихийный митинг и потребовали от Акима разъяснений по поводу запрета на проведение их праздничной акции. Большую часть собравшихся составили подростки и молодежь в возрасте от 12 до 20 лет, которые после каждого выступления ораторов выкрикивали фразу «Аллах Акбар». Активисты «Хизб ут-Тахрир» во время этих массовых акций активно привлекли несовершеннолетних, в том числе школьников. Как выяснилось, двое из активных участников этих событий в течение многих лет работали в средних школах Ноокатского района учителями физической культуры и кыргызского языка.

По результатам расследования по этим событиям были привлечены к уголовной ответственности трое несовершеннолетних, которые в результате судебного рас-

<sup>53</sup>См.: отчет ПЦ «Мемориал»// <http://prava.kloop.kg/files/>

<sup>54</sup>Постановление мэра города Ноокат за №№ 116, 319 от 27.09.2008 г.



смотрения были осуждены.

К 10.45 часам число собравшихся достигло 400 человек. Из толпы начали кидать камни и разбили несколько стекол здания районной администрации. После этого к собравшимся вышел Аким района Алиев Абдыганы и сообщил, что категорически запрещает проведение мероприятий в городском парке, на что агрессивная и возмущенная толпа опять стала кидать камни в здание районной администрации. В результате разбили стекла первого, второго и третьего этажей. Сотрудники милиции воспрепятствовали проникновению толпы в здание районной администрации.

В 11.00 часов в район прибыли дополнительные силы УВД Ошской области. Часть толпы в количестве около 100 человек, из них 23 женщины одетые в хиджаб (полное покрытие головы), и остальные из числа молодежи направились к круговому кольцу, расположенному в центре г. Ноокат, выкрикивая нецензурные оскорбительные слова в адрес сотрудников милиции. На требования прекратить противоправные действия они не реагировали и стали закидывать камнями сотрудников милиции. В ходе данного действия были разбиты стекла и фонари двух автобусов патрульно-постовой службы (ППС) УВД Ошской области. По указанию руководства УВД Ошской области были применены специальные средства. Далее, в результате проведенных сотрудниками ОВД переговоров и разъяснительных мероприятий с лидерами «Хизб ут-Тахрир», в 13.30 часов толпа разошлась.

Личным составом ОВД предприняты меры по предотвращению межэтнического конфликта между кыргызами и узбеками, так как в ходе беспорядков из близлежащих сел стали приезжать жители кыргызской национальности, и отмечены случаи, когда в их сторону бросались камни.

В ходе массовых беспорядков был причинен материальный ущерб зданию районной госадминистрации, двум автобусам ППС УВД Ошской области, владельцам частных автомашин «ВАЗ-2105» и «Хундай-стрикс».

В ходе массовых беспорядков телесные повреждения различной степени получили 5 сотрудников ОВД.

На место происшествия выезжали губернатор Ошской области Карашев Аалы и его заместители, заместитель министра внутренних дел КР Джакипов Дженишбек, начальник УВД Ошской области Ташкараев Усуп, начальник УКНБ по Ошской области и г. Ош Опунбаев Орозбек, прокурор Ноокатского района, следственно-оперативные группы УВД Ошской области и ОВД Ноокатского района.

В 16.30 часов состоялось собрание актива Ноокатского района с участием губернатора Ошской области Аалы Карашева, первого заместителя губернатора Ошской области Айтмамата Кадырбаева, заместителя министра внутренних дел КР Джакипова Дженишбека, начальника УВД Ошской области Ташкараева Усупа, начальника УСНБ по Ошской области и г. Ош Опунбаева Орозбека, глав местных самоуправлений, аксакалов и авторитетных граждан района. На собрании было отмечено о недопущении конфликта среди населения района, проведении разъяснительных работ на местах по предотвращению массовых беспорядков.

По данному факту было возбуждено уголовное дело № 140-08-178 по ст.233

ч.1,2,3 (Массовые беспорядки), ст.174 ч.2,3 (Умышленное уничтожение или повреждение имущества), 156 ч.1 (Вовлечение несовершеннолетних в совершение преступления), 341 ч.2 (Применение насилия в отношении представителя власти, сопряженное с применением насилия опасного для жизни или здоровья), 259 ч.2 (Создание религиозного объединения, деятельность которого сопряжена с причинением вреда здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением, участие в деятельности указанных объединений, а равно пропаганда деяний, предусмотренных частью первой настоящей статьи), ст.295 ч.1 (Насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Кыргызской Республики, направленные на насильственное изменение конституционного строя Кыргызской Республики), ст.297 ч.2 (Публичные призывы к насильственному захвату власти или насильственному изменению конституционного строя), ст.299 ч.2 п.3 (Действия, направленные на возбуждение религиозной вражды, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, если эти деяния совершены организованной группой) УК КР.

Для расследования инцидента создана межведомственная оперативно-следственная группа из числа сотрудников УВД, прокуратуры, УКНБ по г. Ош и Ошской области.

В ходе беспорядков сотрудниками милиции производилась фотовидеосъемка, и в ходе первоначальных оперативно-розыскных мероприятий были установлены организаторы и участники массовых беспорядков. Так, были установлены и задержаны 32 организаторов и участников массовых беспорядков (из которых 10 лидеров «Хизб ут-Тахрир»: 5 «накибы», остальные «мушрифы»<sup>55</sup>) и 22 активных участников (все члены «Хизб ут-Тахрир»). Из всех задержанных 6 были ранее судимы за совершения религиозно-экстремистских преступлений.

27 ноября 2008 года в городе Ош завершился судебный процесс по уголовному делу № 140-08-178 по факту массовых беспорядков в Ноокатском районе.

А 26 апреля 2010 года специальным декретом Временного Правительства Кыргызской Республики все осужденные по ноокатскому делу были амнистированы.<sup>56</sup>

## **Превалирующее мнение об источниках и причинах кризисной ситуации**

Существуют противоречивые описания событий, произошедших в Ноокате 1 октября 2008 года.

Согласно официальной версии государственных органов, происшедшее являлось следствием заговора членов «Хизб ут-Тахрир», которые заранее договорились об организации в этот день «массовых беспорядков» в Ноокате и привлекли к совершению тяжких преступлений несовершеннолетних детей «с целью претво-

<sup>55</sup>Накибы и мушрифы - руководители ячеек Хизб ут-Тахрир областного и районного уровней соответственно.

<sup>56</sup>Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики от 26 апреля 2010 года ВП № 32.

рять в жизнь свои преступные идеи».<sup>57</sup>

1 октября 2008 г. около 9 час. 30 мин. приблизительно 100-150 чел., собранных обманым путем, «распространили ложную информацию о том, что местная власть не разрешает и без основания запрещает раздачу пищи и розыгрыш лотерейных билетов, призвали к массовым беспорядкам, насильственному изменению конституционного строя», обеспечили толпу заранее приготовленными камнями для нападения, не подчинялись призывам представителей властей и кидали камни в здание районной администрации и в сотрудников силовых структур.

В результате сотрудники милиции Рустам Асанов, Хайрулла Султанов, Акжол Эгемалы уулу (участковый села Кок-Бел), Сатыбалды Абдыразаков (осуществлял видеосъемку), Омурбек Кыланов (участковый г. Ноокат), Акылбек Саитов, Асилбек Бекназаров (милиционер полка патрульно-постовой службы УВД Ошской области), Абдыш Турдукулов (начальник ГАИ Ноокатского района), Оруналы Эргешов (начальник 9-го отдела УВД Ошской области), сотрудник ГКНБ Жениш Пратов, советник казьята Ошской области Анарбек Жусупов получили телесные повреждения различной степени тяжести. Были также разбиты оргтехника, окна на трех этажах здания районной администрации, повреждены три автобуса УВД Ошской области и автомашина жителя села Караташ. Общий материальный ущерб составил 535,592 сомов (около 13,400 USD).<sup>58</sup>

Согласно показаниям сотрудников правоохранительных органов, перед толпой выступали глава районной администрации, начальник ГАИ района, аксакалы, однако толпа их не слушала, выкрикивая «Аллах Акбар». После выступления акима, заявившего о запрете празднования в центре города, собравшиеся, среди которых было много подростков и женщин, стали кидать камни, якобы принесенные в карманах, в здание районной администрации. Не менее 5 сотрудников силовых структур пострадали от попадания камней (у Рустама Асанова была сломана рука), двое участковых и начальник 9-го отдела областного УВД получили удары после того, как были «втянуты в толпу». Столкновение у здания администрации было недолгим. Спасаясь от камней, милиционеры отступили в здание, туда же увели и растерянного главу районной администрации<sup>59</sup>.

Прибывшее спустя менее часа спецподразделение из Оша<sup>60</sup> рассеяло «на круговой» толпу из 250-300 подростков, некоторые из которых кидали камни в подъехавшие милицейские автобусы<sup>61</sup>. В представителей казьята, приехавших из Оша вместе с милицией, молодежь также кидала камни, называла их «неверными» и «куклами в руках властей». Советнику казьята Анарбеку Жусупову камень попал в голову.

Через некоторое время представителям казьята и местной администрации, по их словам, все же удалось увезти около 300 подростков на стадион, где, после

<sup>57</sup>Интервью с представителями правоохранительных органов, участвовавших в упреждении столкновения в Ноокате.

<sup>58</sup>Постановление о предъявлении обвинения Илгоржону Сайдарипову от 06.10.2008.

<sup>59</sup>Приговор Ноокатского районного суда от 27.11.2008, с.7, 10 (показания Алиева, Исмаилова, Тилекова и др.).

<sup>60</sup>По неофициальным данным, в Ноокат были перебросены 35 из 105 сотрудников дислоцированного в Оше специального подразделения по борьбе с беспорядками, оснащение и обучение которой осуществлялось при участии ОБСЕ. Второе аналогичное подразделение дислоцировано в Бишкеке.

<sup>61</sup>Приговор Ноокатского районного суда от 27.11.2008, с.10 (показания Бекенова и др.).

угощения пловом, они разошлись по домам в сопровождении родителей<sup>62</sup>.

Согласно версии правозащитных организаций (Правозащитный центр «Мемориал», «Кылым Шаамы», аппарата Омбудсмана КР) число участников «запрещенного праздника», находившихся к началу столкновения вблизи здания районной администрации, составляло не 100-150 человек, как указано в приговоре суда и пресс-релизе МВД КР, а в несколько раз больше. В постановлении о возбуждении уголовного дела говорится о 1000 демонстрантов.<sup>63</sup> Часть из них находилась непосредственно у входа в здание, другая – на небольшом расстоянии. Заниженная оценка числа демонстрантов, вероятно, потребовалась властям для того, чтобы приуменьшить значение инцидента, представив его как провокацию небольшой группы «исламистских заговорщиков», не пользующихся поддержкой жителей района.

Допрос более 100 свидетелей в ходе следствия и суда, а также изучение 6 видео-записей не выявили каких-либо доказательств того, что собравшиеся стремились к насильственному изменению конституционного строя или выдвигали какие-либо экстремистские лозунги.<sup>64</sup>

Правда, по словам адвокатов, некоторые слабо разбирающиеся в исламе свидетели из числа сотрудников милиции характеризовали как «экстремистские» слова «Аллах Акбар», произнесенные демонстрантами во время выступления главы районной администрации. Столь же сомнительным является и утверждение о том, что участники праздника якобы пришли к зданию администрации с камнями в карманах. Каких-либо доказательств этого, кроме предположений некоторых сотрудников милиции, в ходе расследования получено не было<sup>65</sup>. По мнению очевидца, во время столкновения подростки кидали в милиционеров камни, подобранные на близлежащей стройке<sup>66</sup>.

Вызывает удивление отсутствие в официальных документах необходимой детализации при описании момента начала столкновений. Из упомянутых в приговоре показаний свидетелей можно понять лишь то, что демонстранты, недовольные отказом главы районной администрации разрешить проведение праздника, после выступления последнего стали кидать камни.

По мнению жителей Нооката, опрошенных правозащитным центром «Мемориал», столкновения начались после того, как сотрудники силовых структур неожиданно задержали нескольких демонстрантов и попытались очистить подходы к зданию районной администрации. После выступления местных активистов с требованием, «чтобы перед ними выступил аким района и дал ответ, почему мусульманам нельзя отмечать свой праздник в центре города, ведь раньше отмечали его сво-

<sup>62</sup>Приговор Ноокатского районного суда от 27.11.2008, с.7, 10, 11 (показания Жусупова, Абиджанова, Абдувахидова, Тешебаева).

<sup>63</sup>Постановление о возбуждении уголовного дела от 01.10.2008. По оценке, издающейся в Бишкеке газеты «Дело №», только подростков в толпе находилось не менее 300-400 человек («Дело №» от 08.10.2008). Свидетели из числа сотрудников правоохранительных органов, допрошенные на суде, упоминали явно заниженную оценку в 200-300 человек, возможно, имея в виду лишь тех участников запрещенного праздника, которые стояли непосредственно у входа в здание районной администрации.

<sup>64</sup>Интервью ПЦ «Мемориал» с адвокатом Улугбеком Усмановым, Ош, 18.12.2008.

<sup>65</sup>Приговор Ноокатского районного суда от 27.11.2008, с.7 (показания Бекназарова).

<sup>66</sup>Интервью ПЦ «Мемориал» с жителем Нооката (имя не разглашается), Ноокат, 17.12.2008. Вблизи места событий велось строительство здания районного отделения пропрезидентской партии «Ак жол».

бодно, и в других городах Кыргызстана тоже празднуют», попытался выступить начальник ГАИ, но его не стали слушать, собравшиеся требовали акима.

Минут через 15-20 вышел аким и сказал, что Орозо-Айт надо отмечать дома, и потребовал, чтобы все ушли с площади в течение получаса.

Через несколько минут он дал указание милиции очистить площадь. Сотрудники спецслужб попытались задержать нескольких активистов и затащить их в здание районной администрации. Всего схватили человек пять. Люди стали протестовать, милиция начала очищать подступы к зданию, произошли стычки с женщинами, стоявшими в толпе, те стали кричать, подростки 15-17 лет, которых было немало, начали бросать камни. Людей старшего поколения было мало. Часть милиционеров и сотрудников администрации укрылась в здании, другие отступили. Милиционеры, напуганные происшедшим, освободили задержанных. Потом начальник ГАИ объявил: «Аким разрешил проведение праздника в парке». Начали раздавать плов. «Однако меньше чем через час подъехало милицейское подкрепление из Оша, стали стрелять слезоточивым газом, из парка всех выгнали...».<sup>67</sup>

Между тем глава районной администрации Абдыганы Алиев и его первый заместитель Заиджан Абиджанов были настолько уверены в стабильности ситуации в районе, что, поздравив в мечети аксакалов, около 9 часов утра разошлись по домам.<sup>68</sup>

Вместе с тем, средства массовой информации не могли дать точную информацию о произошедшем событии. Превалировало мнение официальных СМИ о том, что в Ноокате произошли массовые беспорядки, которые учинили религиозные экстремисты. Иностранные СМИ стали муссировать информацию и выдавать еще более противоречивую информацию.<sup>69</sup>

Таким образом, анализируя две противоположные версии, можно прийти к следующему выводу: во-первых, были активисты из числа местных верующих, которые все равно хотели именно в центре города провести мероприятие, а почему именно в центре и почему в массовом порядке неизвестно; во-вторых, почему все таки в центре протестного волнения оказались женщины и подростки; в-третьих, почему не была организована четкая системная работа государственных органов по предупреждению насилия; в-четвертых, даже если власти не запретили бы проводить данное мероприятие в Ноокате, столкновение между сторонниками Хизб ут-Тахрир и правоохранительными органами произошло бы, но только в более масштабных размерах: нелегальная организация выросла до уровня проведения протестных акций, а ноокатские события показали их способность провоцировать население к протестам, но не осознавать последствия для простых граждан.

## Подробный анализ

### *Раннее предупреждение*

Реальных попыток систематизации и сбора информации о предстоящих событиях не было. Для правоохранительных органов это было первым реальным

<sup>67</sup>Интервью ПЦ «Мемориал» с жителем Нооката (имя не разглашается), Ноокат, 17.12.2008.

<sup>68</sup>Приговор Ноокатского районного суда от 27.11.2008, с.7 (показания Абдыганы Алиева, Заиджана Абиджанова).

<sup>69</sup>«На юге Кыргызстана 1,5 тыс. членов партии Хизб ут-Тахрир захватили здание райадминистрации», ИА «Казакстан сегодня», 01.10.2008.

столкновением с местным населением, которое из-за религиозных соображений вышло на протест. Никто не предполагал, что произойдет столкновение и будут беспорядки. Заместитель министра внутренних дел Кыргызстана Дженишбек Джакипов заявил тогда, что происшедшее было «пробой сил» между государственными структурами и неназванными «хозяевами исполнителей этой провокации», «государство будет отвечать жестко», причем к ответу будет привлекаться не «подставная молодежь», а «сама партия «Хизб ут-Тахрир».<sup>70</sup>

Система раннего предупреждения отсутствовала. Разработка индикаторов не проводилась. Все зависело от политической воли руководства страны. Примечательно, что правоохранительная система сразу воспринимала предстоящие мероприятия по празднованию Орозо-Айт в Ноокате как инициативу сторонников нелегальной партии Хизб ут-Тахрир, но опасалась, что любые действия против них могут быть восприняты как давление на узбекскую часть населения, так как большая часть членов Хизб ут-Тахрир были этническими узбеками.

Следует отметить, что для правоохранительных органов ноокатские события были своеобразным экзаменом на зрелость и способность проводить адекватные антикризисные операции. После этих событий, сотрудники МВД впервые начали собирать данные на членов Хизб ут-Тахрир, с четким описанием иерархии, структуры и социальной базы нелегальной партии. Сбор информации проходил по двум направлениям: по первому направлению давалось указание отделам местного самоуправления по составлению списка людей причастных к нелегальной партии и списка участников беспорядков; по второму направлению составлялись списки самими сотрудниками милиции (9-й отдел МВД).<sup>71</sup> По каким критериям составлялись списки неизвестно. Очевидно, что впоследствии перечень литературы, списки людей причастных к нелегальной партии были составлены, так как в настоящее время правоохранительные органы владеют большей информацией, системой слежения и требуемыми навыками. Если в начале 2008 года рядовой сотрудник 9 отдела МВД КР (сейчас это 10-е Главное Управление МВД) не имел четкого представления кто такой «хизбуттахрировец», и как его отличить от других активных верующих мусульман, то в настоящее время буквально все сотрудники 10-го ГУ МВД ознакомлены с запрещенной литературой Хизб ут-Тахрир, тактикой их деятельности и методикой работы среди населения.

Опираясь на оперативные данные самих сотрудников 9-го отдела МВД,<sup>72</sup> можно сделать вывод, что в ноокатских событиях изначально можно было избежать беспорядков при условии, что районная государственная администрация Нооката, после того как вынесла Постановление о запрете проведения праздника, не заигрывала бы с населением, а прокуратура вынесла бы предостережение инициаторам мероприятия накануне.

В ноокатских событиях не прослеживалась единая тактическая работа по предупреждению кризисной ситуации. МВД на начальном этапе осталась одна с кризисной ситуацией, и только вмешательство региональных и центральных властей в лице губернатора Ошской области и Секретаря Совета безопасности

<sup>70</sup>Исаев Артур «Зубы показала власть», газета «Дело №» ([www.delo.ktnet.kg](http://www.delo.ktnet.kg)), 17.12.2008.

<sup>71</sup>В апреле 2011 года приказом министра МВД 9-й отдел был преобразован в 10-е Главное Управление МВД в обязанности которого стали входить противодействие экстремизму и терроризму.

<sup>72</sup>Интервью с сотрудником 10-го ГУ МВД.

подтолкнуло местные власти к переговорам с митингующими, но время было упущено, критическая масса была взрывоопасной. Конфликт произошел и виновниками оказались только инициаторы и участники беспорядков, но не властные структуры, которые могли бы путем переговоров уйти от столкновений.

## **Оперативная информация**

Согласно оперативной информации МВД КР, в течение 2000-2008 годов активисты Хизб ут-Тахрир ежегодно стремятся проводить мусульманские праздники Орозо-Айт и Курбан-Айт в массовом порядке с привлечением всех жителей. Подобные мероприятия стали обыденностью в городах южных областей Кыргызстана, как Ош, Узген, Джалал-Абад, Кара-Суу, Араван. В 2006 году активисты Хизб ут-Тахрир по г. Джалал-Абад провели праздники даже в средних общеобразовательных школах среди учителей города.<sup>73</sup>

Действия 9 отдела МВД (сейчас это 10-е Главное Управление МВД) были направлены на составление списка членов Хизб ут-Тахрир в Ноокатском районе.

Тенденция религиозного экстремизма к тому времени:

Всего на учете в ОВД состояло 171 членов религиозно-экстремистской организации (из них неработающие - 115 и ранее судимые 43), в том числе 142 члена Хизб ут-Тахрир, 22 - Вахобия и 7 - Акромия.

В ОВД Ноокатского района всего 2 сотрудника работают по противодействию экстремизму.

27 сентября 2007 года в райгосадминистрацию Ноокатского района поступило обращение жителей Ноокатского района о проведении религиозного праздника Орозо-Айт в парке г. Ноокат. Этим же днем было вынесено постановление райгосадминистрации об отказе в проведении данного мероприятия, направленное в ОВД Ноокатского района с просьбой обеспечения общественного порядка 1 октября 2008 г.

Постановление в резолютивной части состояло из 5 пунктов:

1. Имамам и квартальным комитетам организовано провести празднование Орозо-Айт на местах (все уведомлены).
2. Недопустить противозаконных действий.
3. В случае каких-либо несанкционированных мероприятий (без разрешения) принять соответствующие административные меры со стороны РОВД.
4. Запретить распространение каких-либо листовок, кроме опубликованных в установленном порядке.
5. Контроль за исполнением постановления возложить на аппарат мэрии.

29 сентября 2008 года старейшины района обратились к Акиму района Алиеву Абдыганы за разрешением о проведении данной акции, на что получили устный положительный ответ. Данное обстоятельство и проявленное нерешительное

<sup>73</sup>Интервью с сотрудником 10-го ГУ МВД.

поведение Акима (не смог твердо отказать согласно ранее принятому постановлению) повлекло за собой недовольство толпы 1 октября 2008 года.

Сотрудники ОВД Ноокатского района были уверены, что организаторами данного мероприятия выступают сторонники “Хизб ут-Тахрир” и 30 сентября 2008 года прокурору района непосредственно начальником ОВД Ноокатского района было предложено вынести официальное предостережение лидерам Хизб ут-Тахрир о недопущении проведения их акции. Однако прокуратура отказала, мотивировав свой отказ тем, что примет меры только в случае нарушения общественной безопасности в ходе праздничных мероприятий. В связи с чем, ввиду отказа прокурора, официально предостеречь действия лидеров Хизб ут-Тахрир не представилось возможным. О сложившейся ситуации было доложено руководству УВД Ошской области и в район были направлены дополнительные силы.

По словам самих жителей г. Ноокат, с 29 сентября 2008 года сотрудники правоохранительных органов обходили дома инициаторов и тех, кто подавал прошение о проведении мероприятия. Милиционеры просили отказать от проведения праздника. В ответ они получали отказ. Складывается такое впечатление, что проведение мероприятия было «необходимым условием» и очень важным событием для организаторов, что они не смогли отказать. Иногда задаешься вопросом, почему массовость праздника имела такое значение, и в чем причина отказа? Зачем проводить празднование именно в центре города, а можно было проводить его за чертой города?

### ***Осведомленность ситуацией***

О складывающейся ситуации знали все: местные государственные органы, правоохранительные органы, специальные службы, Духовное управление мусульман Кыргызстана. Но каждая из сторон воспринимала эти события и складывающуюся ситуацию по-разному, исходя из своих собственных интересов и соображений, а также от отношения к этим событиям и деятельности Хизб ут-Тахрир в регионе.

Инициатива проведения праздника в массовом виде и в центре поселения (Ош, Кара-Суу, Узген, Араван) принадлежит руководству Хизб ут-Тахрир. На протяжении нескольких лет (2000-2008 гг.) руководство Хизб ут-Тахрир мобилизовало свои ресурсы (люди, финансы) для организации двух мусульманских праздников (Орозо-Айт и Курбан-Айт), как наглядный пример собственных возможностей и перспективы. Показательные и массовые мероприятия сопровождалось бесплатными обедами, розыгрышами лотерей, которые должны были повысить авторитет Хизб ут-Тахрир в глазах местного населения, но понизить уровень доверия к властным структурам и официальному духовенству. До 2008 года официальное духовенство и местные власти принимали активное участие в празднествах, но в качестве почетных гостей, а не организаторов. Массовые гуляния давали дополнительный приток молодежи в ряды Хизб ут-Тахрир, так как население видело их активность и популярность.

Осведомленность МВД и ГКНБ была, но их инициативы по пресечению деятельности Хизб ут-Тахрир не встречали одобрения со стороны местных властей. Перед правоохранительными органами возникали вопросы: Как можно привлечь



людей к ответственности за празднование? За какие нарушения привлекать их к ответственности? Даже если это деятельность Хизб ут-Тахрир, как узнать их антиконституционную деятельность во время праздника? Правоохранительные органы просто собирали информацию, и когда возникла кризисная ситуация в г. Ноокат, то в этом случае смогли привлечь их к ответственности.

Государственные органы (местные власти) были осведомлены о деятельности Хизб ут-Тахрир со стороны правоохранительных органов, но пресечь их деятельность, запретить массовые гуляния не могли. Законодательство во время праздников не нарушалось, но в массовое сознание людей вливалось позитивное восприятие деятельности Хизб ут-Тахрир. Объявить, что праздник отменяется из-за того, что инициатором выступает Хизб ут-Тахрир, они не могли, так как это было чревато последствиями для самих органов: Орозо-Айт – это всеобщий мусульманский праздник и запретить его нельзя, а запрещая, государство признало бы за собой поражение в глазах общественности.

Духовное управление мусульман Кыргызстана, как общественная организация и институт управления мусульманским сообществом, было также осведомлено о причастности к мероприятиям адептов Хизб ут-Тахрир, но считало, что противодействие их деятельности – это сугубо прерогатива правоохранительных органов и местных властей. Казият совместно с районным государственным органом попытался уговорить митингующих разойтись и отметить праздник дома. При тщательном анализе «ноокатских событий» можно увидеть, что Духовное управление мусульман было на стороне государства и правоохранительных органов и понимало, что возникшая кризисная ситуация – это результат также противостояния Хизб ут-Тахрир с муфтиятом, потому что в начале 2000-х годов муфтият издал специальную Фетву (постановление) «О запрете деятельности Хизбут-Тахрир» и обязал всех имамов жестко пресекать проникновение членов нелегальной партии в мечети страны.

Таким образом, каждая из сторон кризисной ситуации в Ноокате была осведомлена о действиях друг друга, но никто не пошел навстречу друг к другу, чтобы разрядить обстановку.

## **Ответственность**

Ноокатские события показали, что государственные органы, каждый исходя из своих полномочий, не понесли ответственности.

Местная районная государственная администрация в лице акима Абдыганы Алиева и его заместителя Заиджана Абиджанова отделались увольнением, но не понесли административной или уголовной ответственности за беспорядки. На самом деле, беспорядки начались только из-за попустительства руководства района, которое могло предотвратить кризис путем диалога с местным населением.

По словам экспертов, конфликт можно было избежать. «Все началось из-за казанов с пловом, но дело конечно не в них. Угроза в бездействии мелких и средних чиновников, которым не хотелось принимать каких бы то ни было решений. При этом они совершенно не брали в расчет, что уже 98-99% населения юга страны определяют себя как мусульмане. Если бы чиновники заранее спланирова-

ли праздничные мероприятия с участием официального духовенства, такого бы кризиса не произошло вообще. Ведь в этой толпе только единицы были членами Хизб ут-Тахрир, возможно даже специальными провокаторами. А остальные пришли отметить свой мусульманский праздник, и уже в толпе начали возмущаться запретам, которые ими, возможно, расценивались как пустые придирки. Они стали сочувствовать Хизб ут-Тахрир и превратились в потенциальных сторонников.<sup>74</sup>

Со стороны правоохранительных органов ответственность легла на плечи 9-го управления МВД, которое брало на учет всех членов Хизб ут-Тахрир, а 1 октября попыталось силой повлиять на членов инициативной группы во время митинга. Но впоследствии, по словам правозащитников, арестовывали не активных участников беспорядков, а тех, кто был членом Хизб ут-Тахрир.<sup>75</sup>

Центральная власть на протяжении с 1 октября 2008 по апрель 2010 года придерживалась мнения, что главными виновниками беспорядков и кризиса были сторонники Хизб ут-Тахрир, и только 26 апреля 2010 года специальным декретом Временного Правительства Кыргызской Республики все осужденные 32 человека были амнистированы.

С одной стороны, гражданское общество и правозащитные организации обвиняют в эскалации напряженности и кризиса в Ноокате 1 октября 2008 года местные власти и правоохранительные органы, а с другой стороны, государственные и правоохранительные органы обвиняют Хизб ут-Тахрир в беспорядках и полностью возлагают ответственность на их руководство.

Вместе с тем, активности Хизб ут-Тахрир, как это наблюдалось в 2000-2008 годы, не существует сейчас. В настоящее время все больше людей убеждаются в ошибочности их идей. Массовых народных гуляний, организованных Хизб ут-Тахрир, не наблюдается. Духовное управление совместно с другими исламскими организациями взяло инициативу в свои руки, и население, в основном, празднует мусульманские праздники в своих кварталах, мечетях и организациях.

## ***Процесс принятия решения***

Процесс принятия решения - вопрос, которого многие чиновники среднего звена опасаются. За любое принятое решение нужно нести персональную ответственность, и поэтому главы районов зачастую обращаются к губернаторам, которые докладывают все в центральные власти и оттуда ждут решений.

Ситуация с главой Ноокатского района знакома многим акимам районов страны. С одной стороны, если бы он разрешил проводить праздничное мероприятие, то он бы получил взыскание со стороны центральных властей, а с другой стороны, отказ в проведении мероприятия также негативно сказался бы на имидже акима в глазах местного населения. При такой ситуации, акиму района выгодно ждать решения от центральных властей в лице губернатора или премьер-министра КР и Президента КР, то есть кто-то из вышестоящих органов и лиц должен принять на себя ответственность, а аким должен стать прямым исполнителем принятого наверху решения.

<sup>74</sup>В Киргизии амнистированы участники ноокатских событий//<http://www.islamnews.ru/news-24210.html>

<sup>75</sup>Там же.

Анализ событий начиная с 27 сентября по 10 октября 2008 года показывает, что решение об отказе в проведении мероприятия было принято центральными властями, и управление самим кризисом было также в руках центральной власти в лице Секретаря Совета безопасности страны Адахана Мадумарова. Силловые структуры стали исполнителями решений принятых наверху, и позднее даже судебные органы в неформальной обстановке ссылались на центральные органы.

Сотрудниками местного ОВД было принято решение провести переговоры и разъяснительные мероприятия с лидерами Хизб ут-Тахрир. Между тем, было принято решение проводить профилактические работы среди населения по предотвращению межнационального конфликта между кыргызами и узбеками, так как в ходе беспорядков из близлежащих сел стали приезжать жители кыргызской национальности, и были отмечены случаи, когда в их сторону бросались камни.

После инцидента было принято решение организовать собрание актива Ноокатского района с участием губернатора Ошской области Аалы Карашева, первого заместителя губернатора Ошской области Айтмамата Кадырбаева, заместителя министра внутренних дел КР Дженишбека Джакипова, начальника УВД Ошской области Усупа Ташкараева, начальника УСНБ по Ошской области и г. Ош Орозбека Опунбаева, глав местных самоуправлений, аксакалов и авторитетных граждан района. На собрании было отмечено о недопущении конфликта среди населения района, проведении разъяснительных работ на местах по предотвращению массовых беспорядков.

Для расследования инцидента была создана межведомственная оперативно-следственная группа из числа сотрудников УВД, прокуратуры, УКНБ по г. Ош и Ошской области.

В ходе беспорядков сотрудниками милиции производилась фотовидеосъемка. Но вместе с тем, если правоохранительные органы проводили разъяснительные работы, то почему беспорядки все-таки имели место, и что стало поводом для столкновения? По словам правозащитников, поводом стало то, что выступавших перед толпой инициаторов сотрудники милиции сначала завели в здание администрации и избili, а когда толпа увидела это, то конечно, пошла на штурм здания. Таким образом, процесс принятия решения, с одной стороны, является длительным процессом для государственных органов, но с другой стороны, это еще и ответственность за принятые решения, но пока никто не хочет на себя брать ответственность за них.

## ***Использование силы***

С момента подачи заявления гражданами о предстоящем мероприятии в районную администрацию, сотрудники ОВД пытались отговорить их (инициаторов) провести мероприятие, но объяснить, почему нельзя проводить мероприятие, которое проводилось до этого ежегодно, никто не смог.

Если первоначально на стихийном митинге присутствовали только сотрудники Ноокатского ОВД, то впоследствии было принято решение о мобилизации дополнительных сил правопорядка с Ошской области. Был мобилизован милицейский отряд специального назначения. Толпу людей стали рассеивать при помощи слезоточивого газа и дубинок. Сила была применена и в дальнейшем.

Режима чрезвычайного положения не было введено, но были массовые аресты и розыски. Были организованы «специальные сообщения» и «ориентировки» для всех сотрудников правоохранительной системы по подозреваемым лицам и членам Хизб ут-Тахрир. Была создана межведомственная оперативно-розыскная группа из числа МВД, ГКНБ, прокуратуры.

Изначально было задержано около 70 человек. В первые дни 6 человек были помещены в ИВС УВД г.Ош, 7 – в ИВС Карасуйского РОВД, 5 – в ИВС Араванского РОВД, 22 - в СИЗО Управления ГКНБ по г. Ош и Ошской области.<sup>76</sup>

Вместе с тем, задерживали и родственников подозреваемых. При этом, как утверждают ноокатцы, некоторые сотрудники милиции использовали проводимые оперативные мероприятия для личного обогащения. В тех же целях оказывалось давление и на некоторых из подписавших заявление о проведении Орозо-Айт, семьи или родственники которых были способны заплатить взятку. Цена «выкупа» за то, чтобы избежать уголовного обвинения, доходила до 100 тыс. сомов (около 2,500 USD).<sup>77</sup>

Согласно официальной информации, межведомственной оперативно-следственной группой были установлены 67 учащихся средних школ города Нооката, принимавших участие в беспорядках, с которыми была проведена «профилактическая работа».<sup>78</sup> Пресс-служба УВД Ошской области сообщала о 23 женщинах, участвовавших в столкновениях с милицией (двое из них были осуждены).<sup>79</sup> По информации аппарата Омбудсмана Кыргызской Республики, созданной комиссией при этом институте были выявлены факты применения пыток по отношению к задержанным. Однако власти страны заявляли: «Не надо выставлять руководство Кыргызстана врагами мусульман... В Ноокате людей осудили «не за то, что они были верующими или “хизбутчиками”, а за организацию массовых беспорядков. Мы через соответствующие центры и мусульманские общины информируем людей об этом деле, работа в данном направлении ведётся».<sup>80</sup>

Но все же были моменты, когда местные жители Нооката не выходили на улицу после 18.00 в октябре месяце, опасаясь быть схваченными сотрудниками МВД.

Таким образом, актуальным остается вопрос: можно ли было избежать жестких мер и применения силы (слезоточивый газ, дубинки). Думается, что была возможность обойтись без силового вмешательства, но только при условии активной работы местных органов власти совместно с муфтиятом и милицией.

## ***Сотрудничество и координация***

В целях прекращения кризисной ситуации государственные органы сотрудничали со следующими неправительственными организациями:

<sup>76</sup>Информация правозащитников из г. Ош Садыкжана Махмудова (Общественный фонд «Луч Соломона») и Иззатиллы Рахматиллаева (Правозащитный центр «Закон и порядок»), 20.10.2008.

<sup>77</sup>Там же.

<sup>78</sup>«По факту массовых беспорядков в Ноокатском районе Ошской области Кыргызстана задержано 32 члена “Хизбут-Тахрира”, ИА «24.kg», 13.10.2008.

<sup>79</sup>«Кыргызстан. Власти конфликтуют с населением из-за места проведения мусульманских праздников, www.ferghana.ru, 02.10.2008.

<sup>80</sup>«VoxPopuli» №08/2009 - По примеру Каримова.

1. Духовное управление мусульман Кыргызстана в лице имамов мечетей и казията Ошской области. Постановлением районной государственной администрации от 27 сентября 2008 года было предложено имамам и квартальным комитетам организовано провести празднование Орозо-Айт на местах, т.е. в кварталах, махаллах, близлежащих селах. Насколько имамы и квартальные комитеты выполнили поручение райгосадминистрации показывают дальнейшие события 1 октября 2008 года. Казый Ошской области при беспорядках получил ранения и был эвакуирован.
2. Некоммерческие неправительственные организации (НПО) не были задействованы, хотя их потенциал мог бы оказаться кстати в качестве медиаторов между митингующими и государственной властью, что помогло бы добиться снижения кризисной ситуации.
3. Старейшины города и близлежащих сел. Руководство района совместно с правоохранительными органами и старейшинами города проводили разъяснительные работы среди населения с целью упреждения эскалации напряженности после ноокатских событий.

Сотрудничество государственных органов и неправительственных организаций можно проследить на примере института Омбудсмана Кыргызской Республики. Правозащитные организации (“Кылым шаамы”, “Открытая позиция”, “Коалиция за демократию и гражданское общество”) совместно с аппаратом Омбудсмана образовали специальную комиссию по расследованию событий в Ноокате 1 октября 2008 года. Благодаря усилиям правозащитных организаций и аппарата Омбудсмана, международное сообщество подключилось к защите прав задержанных.

Стоит отметить, что специальных механизмов, разработанных для сотрудничества между государственными органами и гражданским обществом, не существовало. Государственные органы в лице правоохранительных органов и местных властей постарались, чтобы гражданское общество получало минимум информации о задержанных.

Единственная организация из числа гражданского общества, которая на протяжении долгого времени проводила разъяснительные работы и профилактику среди населения по противодействию экстремизму – это Духовное управление мусульман Кыргызстана в лице местных имамов и казията. Все их мероприятия проводились совместно с Государственной комиссией по делам религий и местными органами правопорядка.

Основной проблемой, как для государственных органов, так и для гражданского общества, стало сохранение межэтнической стабильности в районе. Участниками беспорядков были, в основном, жители центра г. Ноокат - узбеки, которых стали негативно воспринимать жители близлежащих сел, где живут, главным образом, кыргызы. Поэтому, наверное, для государственных органов стало важным преподнести ноокатские события как выступление «экстремистов» и снизить накал возмущения кыргызской части населения. Межэтнические отношения на юге страны всегда были одной из острых проблем, и часто на данный вопрос накладывался запрет со стороны государственных органов.

Таким образом, сотрудничество и координация всех заинтересованных сторон были налажены, но только после ноокатских событий, и то гражданское общество

встало на защиту прав осужденных и задержанных, а государственные органы встали на путь обвинителей. Но гражданское общество могло бы при содействии государственных органов стать посредником при переговорах и не допустить эскалации напряжённости.

## **Коммуникация**

Принятые решения не распространялись эффективно. Не все акторы и участники процесса были проинформированы о принятых решениях. 27 сентября 2008 года вышло Постановление районной государственной администрации о запрете проведения праздничных мероприятий в центре города. Постановление было доведено до сведения руководителей квартальных комитетов и отдела внутренних дел, но в нем не было сказано, как ее исполнить и каким образом объяснить отказ в проведении празднования. Принятое решение должно быть обоснованным и мотивированным, но именно обоснования никто не услышал.

Поскольку обоснования в принятом решении не было, то и распространение принятого решения среди населения было не повсеместным. Люди узнали об отказе, только придя на площадь. Система информирования населения не отвечает современным требованиям. Среди населения превалирует система слухов и домыслов, которые играют важную, но негативную роль в эскалации напряжённости и возникновении кризисных ситуаций, перерастающих в беспорядки. Именно недостаточность достоверной информации и четкой мотивированной позиции районной государственной администрации стали причинами беспорядков.

Связь с местным населением зачастую проходит через избранных людей, которые якобы, по мнению государственных органов, имеют влияние на местное население. Но простое население воспринимает людей такой категории в качестве провластных и сторонится их. К таким людям относятся квартальные комитеты, старейшины, имамы мечетей.

Система коммуникации не выстроена должным образом. Население узнает последние новости через слухи («сарафанное радио»), распространяемые на центральных рынках, кварталах, и не верит полностью официальной информации государственных органов, потому что их информация не содержит полного объяснения проблемы. У людей возникают дополнительные вопросы и тогда происходят личные интерпретации и дополнения, что может полностью изменить изначальную суть информации и повлиять на поведение и отношение человека.

В случае с «ноокатскими событиями» местное население и инициативная группа не услышали полного объяснения государственных органов в отказе празднования, восприняв поведение и информацию властей как оскорбление мусульманских чувств.

Средства массовой информации изначально не были задействованы. Отсутствовала четкая система коммуникации, и поэтому в первые дни до и после столкновений появились различные интерпретационные измышления, не отражающие суть событий. С одной стороны, государственные СМИ начали массированно говорить о религиозном экстремизме, а с другой стороны, независимые СМИ в виду отсутствия достоверной информации стали копировать государственные СМИ

или вообще отмалчивались, что также вносило информационную «чехарду» и недопонимание. Первые информационные сообщения сыграли негативную роль в отношении «ноокатских событий» и развязали руки правоохрнительным органам и местным властям в усилении репрессий, оказании давления на простых верующих мусульман.

Таким образом, события 1 октября 2008 года показали, что у государственных органов нет возможностей управления кризисной ситуацией. Одним из действенных механизмов управления кризисом у властей является разгон митингующих и применение силы. Силовой метод, по мнению местных властей, решит проблему. Однако, как показывает практика, неумение выстраивать коммуникацию с местным населением и строить диалог приводит к отторжению населения от властей, и доверие местного населения к государственным органам остается самым низким.

### ***Логистика***

На протяжении с 27 сентября 2008 года по 10 октября 2008 года в Ноокатском районе были задействованы дополнительные силы правопорядка, стянутые с Ошской области. Город Ноокат связан с центром Ошской области прямой трассой в 48 км.

Для эффективного подавления кризисной ситуации были подтянуты дополнительные силы из числа спецподразделений правоохрнительных органов с применением слезоточивого газа и дубинок. В мобилизации дополнительных материальных и общественных ресурсов из центральных республиканских сил не было необходимости. По словам государственных и правоохрнительных органов, необходимости во введении чрезвычайной ситуации и мобилизации дополнительных резервов не было необходимости.

Кризисная ситуация длилась недолго - с 1 октября по 10 октября 2008 года. За это время г. Ноокат был оцеплен специальными блок-постами правоохрнительных органов и введен паспортный режим. Для проверки населения и проведения оперативно-розыскных мероприятий были привлечены сотрудники центральных областных структур: УВД Ошской области, прокуратуры Ошской области и города Ош, Управления Государственного комитета национальной безопасности по Ошской области и города Ош.

После событий 1 октября 2008 года в Ноокате увеличилось количество работников СМИ и некоммерческих организаций, которые пытались выяснить суть произошедших событий, но в большинстве своем независимые гражданские общества (эксперты, журналисты, НПО) стремились получить более подробные сведения о произошедшем. Стремления правозащитных организаций «ПЦ Мемориал» (Москва), «Кылым шаамы», «Открытая позиция» были восприняты населением со страхом и боязнью.

### ***Международные отношения***

Для многих международных организаций (н-р, ОБСЕ) ноокатские события стали известны из СМИ. Кыргызская Республика не готовила специальных заявлений

и дипломатических нот для международного сообщества, так как события представляли собой внутренние дела страны.

Но вместе с тем, нарушения прав человека и верующего были зафиксированы как со стороны ОБСЕ, так и со стороны других международных организаций и посольств западных стран.

Рассмотрение дела Ноокатским районным судом началось 21 ноября 2008 г. Заседания проходили в здании Ошского областного суда, и в первые дни под предлогом недостаточной вместимости зала фактически проходили в закрытом порядке. Вход в зал жестко ограничивался и регулировался властями. В день открытия процесса в зал заседаний не были допущены представители ОБСЕ, неправительственных организаций, а также журналисты (кроме представителей государственных телеканалов). Правозащитник Жениш Тороев, которому удалось пройти в зал, был выведен оттуда обманным путем. Было разрешено присутствие на процессе не более одного родственника подсудимого.

В середине третьего дня судебных слушаний (25 ноября) подсудимые заявили о недоверии судье, потребовали сделать процесс открытым и провести его на центральной площади Нооката. Лишь после этого на процесс был допущен журналист Радио «Свобода», представители ОБСЕ и правозащитных организаций.

Таким образом, международное сообщество не было полностью посвящено в ноокатские события. Впоследствии, именно содействие международных организаций позволило осужденным получить 26 апреля 2010 года долгожданную амнистию.

## **Связь с общественностью**

Население страны и в том числе ноокатского района было проинформировано о событиях только после беспорядков. События были показаны по государственным каналам и преподнесены в качестве проявления экстремизма и терроризма.

Сразу после событий СМИ распространили противоречивые и крайне неточные описания происшедшего, основываясь, главным образом, на информацию официальных лиц. Наиболее фантастическое описание принадлежит агентству «Казахстан сегодня», сообщившему, что 1,500 членов «Хизб ут-Тахрир» захватили здание районной администрации.<sup>81</sup>

Вместе с тем, официальные власти и пресс-служба МВД преподносили ситуацию как выступление членов Хизб ут-Тахрир, но не массовые беспорядки, и осуждали их по статье «массовые беспорядки и угроза насильственному свержению конституционного строя».

Было анонимное письмо, опубликованное 16 октября 2008 г. на сайте «Кавказ-центр», согласно которому при задержаниях жителей Нооката в октябре присутствовали сотрудники узбекских спецслужб и некоторых задержанных якобы вывезли в Узбекистан, а врачи местной больницы отказывались принимать

<sup>81</sup>«На юге Кыргызстана 1,5 тыс. членов партии Хизб ут-Тахрир захватили здание райадминистрации», ИА «Казахстан сегодня», 01.10.2008.



пострадавших участников событий.<sup>82</sup>

В том же письме сообщалось, что 8 октября 2008 г. в местный морг были доставлены тела нескольких жителей Нооката, умерших от пыток. По уточненным данным, речь идет об одном умершем. Первоначально возник слух о гибели задержанного милицией Холдоржона Исакова, однако позже выяснилось, что погибший – не местный житель, вероятно, гражданин Узбекистана, скончавшийся от острой сердечной недостаточности во время допроса в местном РОВД. Спустя три дня тело неизвестного было вывезено из морга сотрудниками милиции для захоронения в Карасууйском районе.<sup>83</sup>

В целом, связь с общественностью была односторонней и не системной. Большинство населения страны восприняло сообщение правоохранительных органов и государственных властей как выступление религиозных экстремистов, которых необходимо жестко наказывать.

### **Законность и права человека**

По версии правозащитников, первоначально всем арестованным было предъявлено обвинение по трем статьям Уголовного Кодекса (УК) КР: ст.174 (Умышленное уничтожение или повреждение имущества), ст.233 (Массовые беспорядки) и ст.341 (Применение насилия в отношении представителя власти). Однако в конце октября 2008 г. обвинение было дополнено четырьмя «политическими» статьями УК: ст.259 (Организация объединения, посягающего на личность и права граждан), ст.295-1 (Сепаратистская деятельность), ст.297 (Публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя), ст.299 (Возбуждение национальной, расовой, религиозной или межрегиональной вражды), а 13 обвиняемым вменена ст.156 (Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления).

По свидетельству адвокатов, по последним пяти статьям в возбужденных уголовных делах вообще отсутствовала какая-либо доказательная база. Ни на кадрах видеосъемки, ни в показаниях свидетелей не упоминаются какие-либо призывы к насильственному изменению строя, национальной или религиозной вражде, тем более – к сепаратизму (то есть отделению Ноокатского района от Кыргызстана).

Никто из осужденных не был задержан накануне или после событий 1 октября 2008 г. при распространении запрещенных материалов. Некоторые осужденные действительно являлись членами «Хизб ут-Тахрир» (6 из них ранее привлекались к уголовной ответственности по ст.299 УК КР - за распространение материалов этой организации), другие – нет (некоторые даже не совершали намаз). Однако какие-либо предусмотренные законом доказательства причастности обвиняемых к запрещенной организации в деле отсутствуют (не считая ссылок на «оперативную информацию», не имеющую доказательной силы). Нет доказательств и причастности более трети осужденных к вовлечению в преступление несовершеннолетних.

<sup>82</sup>См. отчет «ПЦ Мемориал», стр.8.

<sup>83</sup>См. отчет «ПЦ Мемориал», стр. 10.

Что касается обвинений, связанных с участием в беспорядках, то, согласно приговору, не менее 10 осужденных вообще отрицали, что находились в центре Нооката во время столкновений с милицией, что в основном подтверждается показаниями свидетелей. Не менее 9 были опознаны по кадрам видеосъемки, которая в большинстве случаев фиксировала факт нахождения данного лица среди участников несостоявшегося праздника, но не его участие в каких-либо насильственных действиях.

По версии государственных органов, по данному факту было возбуждено уголовное дело № 140-08-178 по следующим статьям УК: ст.233 ч.1,2,3 (Массовые беспорядки), ст.174 ч.2,3 (Умышленное уничтожение или повреждение имущества), 156 ч.1 (Вовлечение несовершеннолетних в совершение преступления), 341 ч.2 (Применение насилия в отношении представителя власти, сопряженное с применением насилия опасного для жизни или здоровья), 259 ч.2 (Создание религиозного объединения, деятельность которого сопряжена с причинением вреда здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением, участие в деятельности указанных объединений, а равно пропаганда деяний, предусмотренных частью первой настоящей статьи), ст.295 ч.1 (Насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Кыргызской Республики, направленное на насильственное изменение конституционного строя Кыргызской Республики), ст.297 ч.2 (Публичные призывы к насильственному захвату власти или насильственному изменению конституционного строя), ст.299 ч.2п.3 (Действия, направленные на возбуждение религиозной вражды, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, если эти деяния совершены организованной группой).

27 ноября 2008 года в городе Ош завершился судебный процесс по уголовному делу № 140-08-178 по факту массовых беспорядков в Ноокатском районе.

Позже, осужденные 27 ноября 2008 года были амнистированы Временным Правительством КР. Очевидно, что если не было бы известных апрельских событий 2010 года, то вряд ли осужденные получили бы амнистию. Однако после ноокатских событий активность Хизб ут-Тахрир заметно спала, об этом отмечают как сотрудники правоохранительных органов, так и представители экспертного сообщества и мусульманского духовенства.

Вместе с тем, по информации экспертов, в настоящее время адепты Хизб ут-Тахрир проводят рекрут молодежи в южных областях страны для набора в группы, отправляющихся в Сирию воевать на стороне джихадистских групп.<sup>84</sup> Для набора молодых людей адепты Хизб ут-Тахрир используют специально подготовленные фильмы, скаченные с интернет пространства «о бесчинствах асадовских солдат».

<sup>84</sup>Из беседы с экспертом Кадыром Маликовым стало известно, что руководство Хизб ут-Тахрир и полевые командиры военных групп в Сирии договорились о том, что они вместе будут строить Халифат в Сирии после их победы над режимом Башара Асада.

## Выводы

1. Система раннего предупреждения о наступающей кризисной ситуации не была налажена. Попытки со стороны правоохранительных органов известить местные государственные органы и прокуратуру о возможных конфликтах с участием членов Хизб ут-Тахрир встретили непонимание и игнорирование. Представители местных властей были в двояком положении: с одной стороны, не хотели брать на себя ответственность за события, а с другой стороны, не было желания портить свой имидж в глазах мусульманского населения.
2. Уровень подготовки к кризисной ситуации был низок. Никто не был готов и не мог предугадать, что будут массовые беспорядки и столкновения. По данным МВД, именно адепты Хизб ут-Тахрир стоят за этими событиями, но как это доказать и какие меры можно предпринять, кроме силового давления, они не знали.
3. Система оповещения и реагирования на кризисную ситуацию была использована исключительно с позиции защиты национальной безопасности, и поэтому в процесс были подключены специальные службы.
4. Кыргызстан впервые столкнулся с массовыми беспорядками на религиозной почве, когда население стало требовать их законные права на празднование мусульманского праздника. Правоохранительные органы могли предотвратить беспорядки, если у них имелись навыки коммуникации с местным населением, а также навыки медиации и разрешения конфликтов. Не все органы государства и МВД имели достоверную информацию о деятельности Хизб ут-Тахрир, ее структуре и деятельности. До сих пор неизвестно, откуда у адептов Хизб ут-Тахрир такое финансирование и ресурсы.
5. При разрешении кризисной ситуации позитивную роль медиатора могли бы сыграть неправительственные организации, которые умеют быть посредниками и медиаторами между конфликтующими сторонами. Но в то время навыками массовой медиации и народной дипломатии владели единичные люди и НПО, которых необходимо было доставить на место событий.
6. Основным фактором для прекращения кризисной ситуации было применение силы в отношении протестующих. Силовое давление оказало временный действенный эффект, который постепенно перешел в панику местного населения и их отказ от сотрудничества с властными и правоохранительными структурами. Большинство руководителей Хизб ут-Тахрир покинули Кыргызстан и попросили статус беженцев в зарубежных странах.
7. Другим фактором, сыгравшим положительную роль в разрешении конфликта, стало вмешательство после кризиса местных правозащитных организаций и аппарата Омбудсмана КР, которые смогли доказать невиновность осужденных и попросить Временное Правительство амнистировать осужденных людей.

## Извлеченные уроки

1. Из ноокатских событий были извлечены самые серьезные уроки. Большинство экспертов признают, что зачинщики беспорядков и провокаторы остались в стороне, а пострадали безвинные люди. 26 апреля 2010 года Декретом Временного Правительства КР все 32 человека, осужденные по ноокатскому делу, были амнистированы. Руководители Хизб ут–Тахрир были объявлены в розыск.
2. Столкновения произошли из-за несогласованных действий и замешательства районных властей. С одной стороны, аким района запрещал проведение праздника, а его заместитель при разговоре с организаторами праздника отмечал, чтобы те отстаивали свои права.
3. Некоторые организаторы беспорядков в Ноокате 1 октября 2008 г. бежали из страны и по не подтвержденной информации, они участвовали в боевых столкновениях в Сирии и Афганистане.
4. Правоохранительные структуры и местные органы власти признают опасность и угрозу деятельности Хизб ут-Тахрир в стране и противодействия им продолжаются. Но также среди руководства МВД есть мнение, что осужденных из Хизб ут-Тахрир необходимо отделять от общей массы заключенных и занимать их другими видами занятости внутри мест заключения, чтобы не появились новые члены экстремистской организации уже с криминальным прошлым.
5. Правоохранительные органы начали процесс по взаимодействию с гражданскими и международными организациями в сфере противодействия проявлениям экстремизма и терроризма. В борьбе с экстремизмом и предупреждении межэтнических конфликтов важную роль играет взаимодействие администрации местных органов власти с правоохранительными органами и общественностью.
6. Властные структуры на местах в лице государственных администраций не владеют объективной информацией об этно-религиозной ситуации, отсутствует система мониторинга деятельности религиозных организаций<sup>85</sup>, слабо поставлена работа с местным духовенством и их лидерами.
7. В системе предупреждения экстремизма и терроризма существует ряд проблем, связанных с совершенствованием взаимодействия субъектов противодействия экстремизму и организацией взаимосогласованных мероприятий. В принципе организационные меры по борьбе с этими негативными явлениями должны лежать в русле налаживания эффективной деятельности государственных структур Кыргызской Республики.
8. Зарубежные религиозные организации и центры радикального толка продолжают оказывать активную финансовую поддержку местным экстремистским группам.
9. Ситуация с финансированием экстремизма остается вне контроля компетентных госорганов. Не проводится на должном уровне финансовый

<sup>85</sup>Отсутствие финансовой и материальной базы не позволяет внедрить полностью систему мониторинга.

мониторинг религиозных объединений, религиозных образовательных учреждений и лиц, получающих религиозное образование за пределами Кыргызской Республики на предмет установления возможной связи с лицами и организациями причастных к террористической и экстремистской деятельности. При этом сведения о таких лицах и группах своевременно не предоставляются уполномоченными государственными органами.

10. Урегулирование различного рода межконфессиональных или государственно-конфессиональных отношений, в основном, возложено на Государственную комиссию по делам религий Кыргызской Республики. Однако она дистанцировалась от вопросов обеспечения взаимодействия государственных органов с духовенством, а ее региональные структуры заняли пассивную позицию по отношению к деятельности религиозных организаций.
11. Остаются нереализованными мероприятия по мониторингу и созданию базы данных на лиц, выехавших за рубеж с целью получения религиозного образования, по формированию перечня зарубежных образовательных учреждений с основными характеристиками и направлениями. Более того, отсутствует системный подход к учету молодежи, обучающейся за рубежом в религиозных учебных заведениях. Зачастую вместо получения теологического образования молодые люди становятся идеологами экстремистских организаций и радикальных движений. Формирование антиэкстремистской, антитеррористической идеологии в молодежной среде требует совместных усилий государственных органов, религиозных и общественных организаций, средств массовой информации.
12. Не существует единой системы информационного обеспечения государственных органов и институтов гражданского общества, сотрудничества госструктур и официального духовенства, специальной подготовки сотрудников органов власти, преподавателей образовательных учреждений и представителей институтов гражданского общества в сфере противодействия распространению идеологии экстремизма в молодежной среде.
13. Учреждения системы образования сегодня практически не используют воспитательных инструментов воздействия на сознание обучающихся, а занимаются только передачей знаний и умений, относя воспитание к прерогативе семьи. Кроме того, даже при осуществлении учебного процесса учреждения образования не передают подрастающему поколению интеллектуальных и поведенческих навыков терпимости по отношению к иным религиозным учениям, представителям иных этнических групп. Здесь следует отметить, что значимость обучения и воспитания толерантности и культуры этно-религиозного общения в средних школах гораздо важнее всех остальных, так как сознание личности в большей мере развивается в период школьного обучения. Успешность и эффективность данной деятельности зависят от степени интеграции специалистов различных отраслей в разработке теоретических основ и практических рекомендаций по организации помощи детям, родителям, учителям. Реализовать такую интеграцию должны были компетентные органы в сфере образования и по делам молодежи в тесном контакте с социальными институтами и правоохранительными органами.

14. В настоящее время экстремистские и террористические формирования оснащены современными средствами с высокими техническими показателями: современные компьютерные технологии, средства связи, новейшие разработки в области вооружений и даже современные взрывные устройства. Поэтому не может быть и речи о достижении эффективных результатов в противодействии экстремизму и предупреждении терроризма с имеющейся материально-технической обеспеченностью правоохранительных органов и спецслужб Кыргызской Республики.

## Рекомендации

1. В противодействии экстремизму и терроризму должны использоваться усилия всех государственных институтов, возможности общественных объединений и координация всех здоровых сил общества, заинтересованных в решении этой весьма актуальной проблемы. Все мероприятия должны осуществляться комплексно, наряду с мерами общего социального характера, проводимыми государственными органами, общественными и другими негосударственными организациями, учреждениями и их представителями.
2. Особая роль в принятии мер противодействия экстремизму и терроризму принадлежит молодежи и молодежным организациям. Очевидно, что в последнее время религиозные экстремисты и международно-террористические организации делают ставку на молодежь для того, чтобы получить свежие силы. Поэтому все деструктивные организации (исламские или христианские) привлекают молодежь в свои ряды. В этой связи важно обеспечить такой нравственный микроклимат в обществе, прежде всего среди молодежи, который в большей степени исключал бы возможность проникновения в сознание и поведение людей экстремистских, антиобщественных взглядов, и способствовал бы нравственному формированию человека с положительными социальными качествами, положительными ценностными ориентациями и жизненными планами.
3. В данном случае представляется разумным проводить следующие мероприятия: обеспечение разнообразных форм проведения досуга и отдыха молодежи; создание условий для наибольшего выбора и получения профессии; распространение агитационных материалов и художественных произведений антиэкстремистской направленности; недопущение распространения оскорбительных материалов и информации для отдельных религиозных, националистических групп через СМИ. Осуществление этих мероприятий в повседневной жизни будет способствовать профилактике всех видов экстремизма и терроризма, предостережению молодежи от участия в деятельности экстремистских и террористических организаций.
4. Эффективность профилактических мер общего социального характера может быть повышена, если параллельно удастся получить поддержку традиционных религиозных организаций. Ориентация на традиционные религиозные организации отторгнет экстремистские движения от рели-

гиозной общины. Создание всесторонней межконфессиональной системы толерантности и межрелигиозного диалога должно быть приоритетным направлением, необходимым условием для укрепления единства народов Кыргызстана разной национальности и разного вероисповедания. Это поможет избежать активизации и распространения идеологии экстремизма.

5. Включение традиционных конфессий в проведение профилактики экстремизма создает условия для взаимодействия различных конфессий и повышения их образовательного уровня. Это позволит ликвидировать тот дефицит богословской и правоведческой литературы, который в настоящее время компенсируется поступлением произведений зарубежных авторов, в которых нередко проталкиваются экстремистские и террористические идеи. Государство должно быть максимально открытым по отношению к традиционным религиозным объединениям, и наоборот.
6. В борьбе с экстремизмом и терроризмом важную роль играет взаимодействие администрации местных органов власти с правоохранительными органами при осуществлении совместного контроля над соблюдением религиозными активистами законодательства в области государственно-религиозных отношений. Именно такое сотрудничество дает плодотворный результат при разрешении различного рода конфликтов, национального или религиозного характера. Поэтому следует создать такие организации, которые способны привлечь самых авторитетных, уважаемых людей, которые совместно с государственными, в том числе правоохранительными органами, готовы разрешить межнациональные, межконфессиональные и другие конфликты. Необходимо учитывать, что экстремизм на религиозной почве представляет собой многоплановое явление, его каждому направлению должен противостоять определенный орган или группа государственных органов, обладающих соответствующими компетентными полномочиями. Например, экстремистским акциям, имеющим четко выраженную антиконституционную направленность, представляющим общественную опасность, нарушающим правопорядок противостоят деятельность органов национальной безопасности, прокуратуры и органов внутренних дел. Урегулирование различного рода межконфессиональных или государственно-конфессиональных отношений, в основном, возложено на Государственную комиссию по делам религий.
7. Все проявления экстремизма должны находиться под контролем и вызывать соответствующую реакцию противостоящих им государственных структур. В организации этой работы важно, чтобы действия государственных структур осуществлялись комплексно. Они должны соответствовать государственной политике по противодействию экстремизму.

Перед государством и обществом для профилактики и недопущения экстремизма и терроризма в целях укрепления и сохранения общественной стабильности, конституционного строя Кыргызской Республики и межконфессионального благополучия и мира стоят следующие задачи:

- постепенное устранение причин и условий, способствующих возникновению и активизации экстремизма и терроризма в республике;
- противодействие вовлечению граждан Кыргызской Республики в религиозно-экстремистские и террористические группы, организации;
- противодействие распространению информации и литературы, направленных на разжигание межконфессиональных конфликтов, на унижение достоинства людей других вероучений;
- создание толерантности и мира между этническими и конфессиональными группами;
- совершенствование координации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по противодействию экстремизму, совершенствованию форм и механизмов их взаимодействия с общественными и религиозными объединениями в данной сфере;
- недопущение в стране острых политических, межнациональных и межконфессиональных конфликтов;
- применение теологических и религиоведческих экспертиз должно быть внедрено на основе Положения, утвержденного Правительством КР.

В рамках международного взаимодействия по противодействию экстремизму и международному терроризму особое место занимает подготовка и переподготовка сотрудников государственных структур, в частности правоохранительных органов с привлечением зарубежных экспертов. В этой связи систематизировать организацию краткосрочных курсов по повышению квалификации и переподготовки сотрудников государственных органов и представителей гражданского общества, в том числе на базе учебных центров ближнего и дальнего зарубежья. Также аналогичные курсы организовать с приглашением ведущих экспертов антитеррористических и антиэкстремистских подразделений зарубежных государств и соответствующих структур ООН и ОБСЕ для проведения тренингов по обмену опытом в сфере антиэкстремистской и антитеррористической деятельности.

В результате изучения международного опыта, а также с учетом специфики экстремистской и террористической угрозы нашей республике, необходимо разработать комплекс учебно-методических пособий, справочно-информационных материалов для субъектов, ведущих борьбу с современными угрозами.

## ИСТОЧНИКИ

1. Кыргызстан: нарушения прав человека в связи с делом о «Ноокатских событиях». Доклад ПЦ «Мемориал» от 27 января 2009 года.
2. Исаев Артур. «Зубы показала власть», газета «Дело №» ([www.delo.ktnet.kg](http://www.delo.ktnet.kg)) от 17.12.2008.
3. Каримов Данияр. «Генеральная прокуратура Кыргызстана закончила



- следствие по факту массовых беспорядков в Ноокатском районе, устроенных сторонниками "Хизб ут-Тахрира", ИА «24.kg», 03.11.2008.
4. «По факту массовых беспорядков в Ноокатском районе Ошской области Кыргызстана задержано 32 члена "Хизб ут-Тахрира", ИА «24.kg», 13.10.2008.
  5. «На юге Кыргызстана 1,5 тыс. членов партии Хизб ут-Тахрир захватили здание райадминистрации», ИА «Казахстан сегодня», 01.10.2008.
  6. Груздев Юрий. «Массовые беспорядки в священный день», www.msn.kg 03.10.2008.
  7. «Кыргызстан. Власти конфликтуют с населением из-за места проведения мусульманских праздников», www.ferghana.ru, 02.10.2008.
  8. Жертвы пыток в Кыргызстане: материалы мониторинга нарушения прав человека по обвинению в причастности к экстремизму. Фонд «Открытая позиция», Бишкек, 2009.
  9. Экспертное заключение Государственной комиссии по делам религий № 9-09/792 от 8 октября 2008 года за подписью Курбаналы Узакова.
  10. Материалы и документы нелегальной политической партии Хизб ут-Тахрир из личного архива автора.





# СОБЫТИЯ 7 АПРЕЛЯ 2010 ГОДА: УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИЕЙ

*Эмиль Джуреев*

## Краткое резюме

События 7 апреля 2010 года, известные как «народная революция» - один из самых важных примеров в истории независимого Кыргызстана в вопросе управления чрезвычайными ситуациями политического характера. Апрельские события привели к завершению правления Президента Курманбека Бакиева, которое к тому времени обрело характер так называемого «семейного правления», коррумпированного и грабительского<sup>86</sup> режима в экономическом плане, и авторитарного и репрессивного в политическом.

Данный отчет, однако, не нацелен на проведение политического анализа павшего режима и оценки апрельских событий. Целью данной работы является анализ событий с точки зрения управления чрезвычайными ситуациями. Как именно произошли события 7 апреля? Как действовала власть по контролю и урегулированию ситуации? Как случилось, что массовый протест стал неуправляемым и закончился десятками смертей, несколькими сотнями раненых и падением самой власти?

В результате анализа имеющейся информации, включая материалы из опубликованных отчетов по этим событиям, новостные статьи, цитаты из судебных показаний, а также личные интервью автора с несколькими участниками и свидетелями событий (анонимных, по просьбе собеседников), придерживаясь принципа объективности и во избежание мнений с политической окраской, можно вынести несколько заключений.<sup>87</sup> Эти заключения, как собственно и все настоящее обсуж-

<sup>86</sup>«Грабительский» (= predatory) не в эмоциональном смысле, а в смысле широко используемого термина в политологии. См., например: Боаз Мозелл и Бенджамин Полак «Модель грабительского государства», Журнал «Право, экономика и организация», 17/1 (2001).

<sup>87</sup>Несколько слов о методологии данной работы. События 7 апреля 2010 года остаются сложной темой для исследования, в том числе и в ракурсе управления кризисными ситуациями, по ряду объективных причин: многие детали и факты остаются спорными; присутствует фактор неформального, а значит, нигде не оформленного управления действиями сил безопасности в ходе событий; сами события, официально называемые «народной революцией», имеют сильную политическую окраску, а участники событий, в особенности представители власти, не предрасположены открыто обсуждать то, что они знают. Что немаловажно, по сей день продолжается судебный процесс по делу сотрудников спецотрядов («Альфа» и «Арстан») и нескольких высокопоставленных чиновников, включая двух сыновей, одного брата и самого бывшего президента Курманбека Бакиева. Когда готовился данный отчет (конец апреля 2014), этот судебный процесс подходил к концу. Ввиду этих сложностей, данная работа осуществлена с использованием разного рода источников информации, в том числе нескольких анонимных интервью с участниками событий, а именно: с представителями власти Бакиева, опубликованных общественных и государственных отчетов по этим событиям, новостных статей, интервью, цитат из судебных показаний и текстов соответствующих законов. Также, автор опирается и на свои взгляды, собственные заключения по данным событиям, и где уместно ссылается на общепризнанное публичное мнение.

дение, ограничиваются действиями власти до ее падения вечером 7 апреля 2010 года. После ее падения, ответственность переходит к новому Временному Правительству, когда ситуация становится экстраординарно сложной, завершение которой, для некоторых, приходится лишь ко времени окончания межэтнического конфликта в июне 2010 года в Оше и Джалал-Абаде.

Вкратце можно сделать три общие следующие заключения.

Во-первых, готовность большой массы людей к участию в акциях протеста объясняется характером правления Бакиева, включая узурпацию государственной власти семьей президента, гонения против оппозиции и критиков власти, и не в последнюю очередь, проводимую политику в экономической сфере, в частности, подорожание ряда коммунальных услуг, а также приватизация нескольких важных стратегических предприятий страны. Можно считать, что эти обстоятельства явились необходимым условием для появления народного недовольства, но нельзя считать, что они были достаточны для развития событий 7 апреля.

Во-вторых, при всей своей репрессивности и использовании силовых структур в качестве инструмента устрашения, власть Бакиева имела серьезные недостатки в управлении чрезвычайными ситуациями политического характера. А именно: наблюдались слабость в анализе ситуации, осуществлении коммуникации и использовании оперативной информации, существовала неясность в разделении функций и ответственности между отдельными структурами и их руководителями, а также власть до последней минуты опиралась на силовые методы в урегулировании ситуации, что соответственно повлияло на отсутствие изначально других альтернатив. Отчасти, многие из этих проблем могут быть связаны с сильной неформальной ролью брата Курманбека Бакиева - Жаныша Бакиева, который на тот момент был председателем Службы государственной охраны. Судя по разным источникам, он являлся де-факто руководителем силовых структур, в том числе в мероприятиях по подавлению и преследованию оппозиции и критиков власти.

В-третьих, в какой-то степени как результат первых двух пунктов, имело место крайне быстрое развитие ситуации, при котором властные структуры действовали лишь вдогонку событиям и уже скоро потеряли способность контролировать ход событий. В этом смысле, применение оружия перед «Белым домом» можно рассматривать (если даже это являлось бы законным методом охраны стратегического объекта) лишь как отчаянное решение, которое не могло повернуть события вспять.

Ряд важных уроков на основе трагического опыта по управлению чрезвычайной ситуацией 7 апреля 2010 года предстоит извлечь правительству и в особенности соответствующим ведомствам. Можно считать, что самым главным изученным уроком для Кыргызстана стал отказ от сильно централизованной президентской формы правления в пользу конституции, в которой гораздо более важная роль отводится парламенту. Однако, кроме этой реформы конституционного уровня, необходимо руководству Кыргызстана обратить внимание на проблемы оперативного, функционального и координационного характера по управлению чрезвычайными ситуациями, которые в значительной степени предопределили исход событий 7 апреля.

## Краткое описание событий 7 апреля 2010 года

Данный анализ рассматривает «события 7 апреля» 2010 года, которые также известны как «вторая революция», «апрельская революция», «свержение режима Бакиева». В результате массовых протестов 7 апреля и молниеносного развития событий, власть Президентом Бакиевым была утрачена, и его сменило Временное Правительство, сформированное из числа лидеров оппозиции того времени во главе с Розой Отунбаевой.

События, развернувшиеся буквально в течение менее двух суток – с утра 6 апреля в Таласе до вечера 7 апреля в Бишкеке и по всей стране – явились одним из наиболее сложных эпизодов критических ситуаций, произошедших в стране. Полноценный анализ всех аспектов и всего цикла событий, из которых состоит «7 апреля», требует гораздо больших ресурсов во всех отношениях, по сравнению с тем, что изучается в рамках данного задания. Также усложняет задачу относительная спорность и неустановленность до настоящего времени разных моментов в событиях, свидетельствуемая продолжающимся уже четыре года судебным процессом по апрельским событиям.<sup>88</sup> Ввиду такой сложности, а также руководствуясь интересом изучить вопросы управления кризисными ситуациями со стороны власти, настоящий анализ ограничивается рассмотрением действий прежней власти до ее падения вечером 7 апреля, начиная с ее действий 6 апреля в Таласе.

Управление кризисной ситуацией 7 апреля, очевидно, было слабым, неэффективным. Даже в течение тех неполных двух дней были разные возможности, когда власть могла действовать иначе, и итог событий мог быть другим. Но в значительной степени кризис 6-7 апреля был предопределен характером режима Курманбека Бакиева, который стал особенно репрессивным, коррумпированным, и не приемлющим оппозиции к тому периоду. В таком широком отношении, 7 апреля можно рассматривать лишь как закономерную кульминацию траектории власти Бакиева. В совокупности, все эти проблемы, как общего характера режима, так и проявленные в его конкретных действиях 6-7 апреля, привели к падению правящего режима и приходу к власти оппозиции.

Сами события 6 и 7 апреля развивались быстро и в несколько неожиданном русле: 6 апреля они начались с мобилизации людей недовольных арестом оппозиционного лидера Болота Шера (Шерниязова) в городе Талас. Из-за череды проступков властей, события впоследствии быстро переросли в многочисленные и уже бесконтрольные действия протестующих в Таласе и особенно в Бишкеке.

В частности, контроль над ситуацией властями в Таласе был потерян, когда к вечеру 6 апреля, освободив взятого в заложники губернатора Таласской области, перед многочисленными протестующими правоохранительные органы арестовали Болота Шера во второй раз. Далее, к утру 7 апреля, протест обрел такой масштаб и характер, что операция по его разгону и подавлению во главе с министром внутренних дел Молдомусой Конгантиевым была обречена на провал. Завоз в Талас нескольких отрядов подкрепления из Джалал-Абада и Оша можно

<sup>88</sup>Например, после почти четырех лет судебного процесса по убийству демонстрантов, до сих пор не установлено, кто в них стрелял. См.: «Кто эти неизвестные вооруженные люди, стрелявшие 7 апреля в Белый дом и народ?». Газета «Жаны Агым». 22.11.2013. Доступно на: <http://www.gezitter.org/politic/25673/>

рассматривать как “подливание масла в огонь”, учитывая тот факт, что в Таласе настроения о региональной несправедливости режима Бакиева – а именно: назначение не местных кадров, а чаще всего выходцев из южных областей на руководящие должности в области – были остры.<sup>89</sup> В Бишкеке, тем временем, задержание под утро почти всех основных оппозиционных лидеров, в день когда был созван курултай<sup>90</sup>, побудило людей к митингу, а далее попытка разгона протеста путем устрашения стала лишь дополнительным стимулом для протестующих, спровоцировав их на столкновения с милицией и спецотрядами и, впоследствии, на завладение их оружием.<sup>91</sup>

К концу дня 7 апреля, итогами кризиса в Кыргызстане стали смерть около 80 человек, ранения более 1000 людей,<sup>92</sup> похищение большого количества оружия, значительный имущественный ущерб государству и частным владельцам, полная капитуляция правоохранительных сил, и начало широкой волны мародерства и насилия. Потеря власти Президентом Бакиевым и его приближенными была лишь одним элементом всех утрат, к которым привела неспособность прежней власти справиться с кризисной ситуацией.

## Основные предположения о причинах событий

Рассматривая потенциальные и существующие причины сложившихся 6-7 апреля событий, необходимо выделить две категории доводов. Во-первых, существовали относительно долгосрочные политические основания для появления той критической ситуации, которая вылилась в события 7 апреля. Эти основания чаще всего упоминаются, и поэтому они широко приняты в обществе. С другой стороны, есть более конкретные, непосредственные причины провала в управлении ситуацией, или, иначе говоря, имелись просчеты в действиях властей по контролю над ситуацией. Такие причины, являясь менее публичными, меньше всего рассматривались.

<sup>89</sup>Развитие событий в Таласе описано с приведением цитат участников событий в «Заключении Независимой общественной комиссии по расследованию событий 6-8 апреля 2010 года» (далее: «Заключение общественной комиссии»). Доступно на: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1272720300>

<sup>90</sup>Словом «курултай», в кыргызском языке, обозначается традиционное общественное собрание. Оно сравнимо с афганскими «джирга» или «шура», например. В современной практике в кыргызской политике, «курултай» часто представляются более легитимными, чем обсуждения в рамках формальных, но коррумпированных, институтов. Однако если для оппозиции, курултай является альтернативой при недоступности формальных площадок, то для власти он чаще является лишь контролируемым и церемониальным инструментом легитимизации ее действий.

<sup>91</sup>Детальное и достаточно объективное описание событий 7 апреля в Бишкеке, и особенно у здания «Форум», с фокусом на роль сотрудников спецотряда ГСНБ «Альфа», содержится в отчете Виталия Пономарева «Роль управления специальных операций «Альфа» в событиях 6-7 апреля в Бишкеке (Киргизия)». Правозащитный центр «Мемориал». Москва, ноябрь 2010.

<sup>92</sup>Точное количество убитых (87 человек) и раненых (около 1500) остается одним из оспариваемых элементов в проблематичном и затянувшемся судебном процессе по «апрельским событиям». Упоминание именно этих цифр встречается, например, в Отчете Временной депутатской комиссии, который, в общем, является сильно политически окрашенным документом (стр. 6). В судебном процессе «по апрельским событиям» в числе потерпевших проходит 77 погибших и более 300 раненых (например, см.: «Завтра потерпевшие 7 апреля...», 01.04.2014, на: <http://www.tushtuk.kg/society/16116/>

В первую группу, к причинам появления кризиса можно отнести следующие явления общеполитического климата того периода:

Коррупция и роль семьи в осуществлении власти. Одним из наиболее серьезных недостатков президентства Бакиева явилось неограниченное участие многих членов его семьи в управлении государством. Младший сын президента Максим, под которого было создано специальное ведомство – Центральное агентство по развитию, инвестициям и инновациям (ЦАРИИ), широко вел хищническую деятельность в экономической жизни страны. Младший брат президента Жаныш Бакиев, работавший в то время председателем Службы государственной охраны, считался самым ключевым человеком по вопросам сектора безопасности, силовых структур и, особенно, по контролю над оппонентами и критиками власти. В осуществлении власти в разной степени также участвовали старший сын президента Марат и его пять братьев.

Авторитарность режима и преследование критиков. После окончательного укрепления власти путем принятия новой конституции и избрания подручного парламента в конце 2007 года, режим Курманбека Бакиева усиливался почти беспрепятственно в авторитарном ключе. Преследование оппозиционных политиков, использование судебных дел, часто сфабрикованных или усугубленных для политических целей, убийство некоторых неугодных властям людей (самые известные и особенно жестокие убийства – убийство Медета Садыркулова и Геннадия Павлюка) и другие карательные меры способствовали глубокому неприятию режима народом.

Социально-экономические недовольства. Ближе к дате событий появились и основания для недовольства граждан из-за повышения цен на электричество, горячую воду и отопление,<sup>93</sup> коррупционных продаж важных инфраструктурных объектов страны в энергетическом и телекоммуникационном секторах, а также из-за введения операторами мобильной связи доплаты в 60 тыиынов за каждое соединение.<sup>94</sup> 1 апреля 2010 года, за неделю до событий, добавилась пошлина на экспорт бензина из России в Кыргызстан – новость, которая добавила каплю в чашу недовольства граждан. Все эти явления экономической жизни, даже если некоторые из этих шагов очевидно были оправданными, а подозрения в коррупционности других не могли быть доказаны, отразились негативным образом на восприятии власти народом, и в совокупности с другими факторами, оказали мобилизирующее влияние на протесты.

Игнорирование оппозиции и пренебрежение диалогом с ней. При наличии вышеперечисленных причин для недовольства граждан, если власть отдавала бы себе отчет, одним потенциально действенным подходом в поддержании стабильности мог стать более открытый диалог с оппозиционными силами и прислушивание к их критике. Даже если многие требования оппозиции власть не собиралась выполнять, открытое, публичное обсуждение проблем с оппозицией, отстаивание позиций и решений властями в открытом диалоге могло бы иметь эффект снижения политической напряженности.

<sup>93</sup> «Данияр Усенов: правительство не отменит установленных тарифов на электричество, горячую воду и отопление», 16-03-2010: <http://www.kp.ru/daily/24456/618787/?geo=61> При трезвом анализе, можно сделать вывод, что повышение этих цен скорее было оправданным, так как подобные повышения требуются и в настоящее время для экономической целесообразности и устойчивости энергосектора. Однако политические выплески от таких мер остаются серьезной угрозой для правительства.

<sup>94</sup> «В Кыргызстане начали действовать новые тарифы на мобильную связь», 01-02-2010: <http://www.azattyk.mobi/a/1944769.html>



Вышеперечисленные обстоятельства не являются объяснением тому, почему события 6-7 апреля произошли именно в том русле, в котором они происходили. Они являются объяснением той проблематичной политической атмосферы, в которой могли появиться настроения, вызвавшие мобилизацию людей и их участие в апрельских событиях. Можно причислить сюда и другие обстоятельства, такие как недовольство российского руководства решением Бакиева о продлении срока американской авиабазы в Кыргызстане, возросшие среди населения настроения регионализма (ощущение доминирования южных политиков при Бакиеве), преследование властью прессы и закрытие ряда независимых средств массовой информации, и так далее. Но эти и подобные факторы тесно связаны с перечисленными выше четырьмя основными причинами появления кризиса или являются их составной частью.

Однако успешное управление кризисом с меньшими потерями было возможно осуществить даже при такой политической атмосфере. Успешное управление кризисом не подразумевает наличия обязательного либерального демократического правительства, коим режим Президента Бакиева не претендовал стать.<sup>95</sup> Поэтому, если даже вышеперечисленные факторы были необходимы для появления протестных настроений, они недостаточны для объяснения характера чрезвычайной ситуации.

Основное внимание в данной записке уделено именно объяснению непосредственных причин появления кризиса, а также описанию развития событий в тот критический день. Ниже приводится ряд потенциальных причин провала в управлении кризисной ситуацией:

Недостаточная информированность власти о ситуации в регионах и настроении населения. Согласно реакции представителей прежней власти, озвученных после событий, на их взгляд, ничего не предвещало такое развитие событий.<sup>96</sup>

Неорганизованные и неконструктивные действия властей по упреждению протестов. Переговорный элемент с протестующими имел место лишь в двух моментах, и в обоих случаях он не касался сути протестов. Так, 6 апреля Акылбек Жапаров вел переговоры по освобождению губернатора Таласской области, взятого в заложники митингующими в Таласе. А ближе к концу событий, премьер-министр Данияр Усенов с несколькими другими членами правительства вел переговоры с представителями оппозиции о сложении своих полномочий и предоставлении ему коридора для ухода из Дома правительства. В остальном, ответ власти оппозиционным митингам, как в Таласе, так и в Бишкеке, заключался только в применении силы для их разгона и подавления.

Арест оппозиционных лидеров. Очевидно, что власть рассчитывала сорвать народное собрание оппозиции (курултай) путем задержания их лидеров. Первым был задержан утром 6 апреля Болот Шер, когда он прибыл в Талас. После

<sup>95</sup>Хотя идея «совещательной демократии» была одной из ключевых посланий Бакиева Курултаю согласия. См. например: ««Совещательная демократия» Курманбека Бакиева», Независимая Газета, 26.03.2010. На: [http://www.ng.ru/cis/2010-03-26/6\\_bakiev.html](http://www.ng.ru/cis/2010-03-26/6_bakiev.html) Конечно же, эта идея не имеет почти ничего общего с «совещательной демократией» (deliberative democracy), популярной среди западных теоретиков демократии, таких как Юрген Хабермас.

<sup>96</sup>В «Интервью» Эху Москвы на следующий день после событий, сам Курманбек Бакиев неоднократно подчеркивает, насколько все случилось неожиданно, и упоминает, как лишь двумя неделями ранее Курултай согласия единогласно поддержал курс реформ Бакиева. Доступно на: <http://www.echo.msk.ru/programs/beseda/670374-echo/>

неудавшегося его ареста из-за давления сторонников оппозиции, а также при том развитии событий в Таласе, которое имело место в течение дня 6 апреля, у власти был шанс и были предпосылки отказаться от арестов оппозиционеров в Бишкеке. Однако этого не было сделано. Ночью на 7 апреля были задержаны главные оппозиционеры, включая Омурбека Текебаева, Алмазбека Атамбаева и Темира Сариева. Эти действия властей нейтрализовали самый эффективный механизм мирного урегулирования ситуации – переговоры с лидерами оппозиции.

Попытка разогнать митинг у здания «Форум»<sup>97</sup>. Бишкекский митинг оппозиции начинался утром 7 апреля у здания «Форума». Известие об аресте лидеров оппозиции было первой темой собравшихся. Стоит подчеркнуть, что арест Атамбаева из его дома происходил в присутствии большого количества его сторонников, которые на утро собрались у «Форума» и, скорее всего, были наиболее мотивированными и активными участниками событий. Попытка властей разогнать митинг с помощью отрядов милиции и позднее отрядов спецназа с использованием спецсредств имела еще больший провоцирующий эффект.

Завладение митингующими оружием и его использование.<sup>98</sup> В ходе стычек между митингующими и правоохранительными органами у «Форума», где последние, согласно приказам своего руководства<sup>99</sup>, не использовали оружие, митингующие завладели их оружием, которое позже было использовано на центральной площади, повлекшим за собой обмен огнем на поражение. Из-за начавшихся физических столкновений у «Форума» и, особенно, завладения оружием митингующими, мирный характер разрешения конфликта был потерян.

Потеря контролируемости ситуации. Если до какого-то времени еще был возможен поворот событий в ином направлении, то в результате «победы» митингующих в стычках у «Форума», а также на фоне быстро распространившихся протестов и захватов власти в Чуйской, Иссык-Кульской и Нарынской областях, включая города и районы близ Бишкека, способность власти контролировать ситуацию была потеряна. Этому способствовало массовое прибытие в Бишкек сильно взволнованных людей извне города, включая Талас, присутствие некоторых людей в нетрезвом состоянии<sup>100</sup> (из-за чего их инстинкты страха и рационального поведения могли быть притуплены), а также деморализация сотрудников правоохранительных органов после событий у «Форума», новостей об избитии их министра и коллег в Таласе и ввиду стремительно растущей массы людей.

Скорость развития событий. Наконец, вдобавок ко всем вышеперечисленным тактическим ошибкам и ситуационным обстоятельствам, а отчасти именно

<sup>97</sup>Здание «Форум» или «Медиа Форум», находящееся чуть восточнее от центра города - объект принадлежащий сегодняшнему президенту, а во время событий одному из главных оппозиционеров – Алмазбеку Атамбаеву, где расположен главный офис Социал-демократической партии Кыргызстана (СДПК), и где начались события 7 апреля в Бишкеке, прежде чем действия переместились на площадь Ала-Тоо в центре города.

<sup>98</sup>Одним из спорных и важных моментов в череде событий является то, что к «Форуму» была подогнана кунга (специализированная грузовая машина) ГСНБ, снаряженная большим количеством разного вида огнестрельного оружия, которое было захвачено митингующими. Есть версия, что это было сделано специально для провокации людей на неправомерные действия (например, об этом написано в Отчете независимой общественной комиссии), но существует отрицание этой версии, объясняющее это обстоятельство нехваткой времени на разгрузку и возможно оплошностью соответствующих командиров в суматохе событий. См. отчет Пономарева, стр. 3 и 4.

<sup>99</sup>В частности, руководство ГСНБ, согласно отчету Пономарева.

<sup>100</sup>Свидетельств этому много, включая показания сотрудников скорой помощи, материалы, собранные в ходе судебного процесса по «апрельским событиям», хотя упоминание этого обстоятельства часто встречает обвинение в кощунстве и неуважении к памяти революционеров.

вследствие таких ошибок, имело место крайне быстрое развитие событий, не оставившее широкого поля для обдумывания действий и маневров со стороны власти в ходе событий.

## Детальный анализ

### *Раннее предупреждение*

Судя по имеющейся информации на сегодняшний день, предпосылок к развитию событий именно в таком кардинальном и скоротечном русле было мало. При несколько ином поведении властей по отношению к разным моментам развития событий, исход мог быть существенно иным, даже если продолжилось бы постепенное нарастание оппозиционной мобилизации и мирных протестов. События могли развиваться не кровавым путем. Но согласно сформировавшейся к тому моменту тактике властей по отношению к оппозиции, а именно: применение к ним судебных, силовых и насильственных методов преследования, компромиссные, мирные и переговорные методы во взаимоотношениях с оппозицией, скорее всего, уже не рассматривались властью.

Наиболее важными событиями в политической жизни страны до событий апреля 2010 года были «Народный курултай» оппозиционных сил, проведенный 17 марта того же года, а также «Курултай согласия», организованный властью 23-24 марта по личной инициативе Президента Курманбека Бакиева.<sup>101</sup> Курултай оппозиции, который состоялся под пристальным контролем и частичным воспрепятствованием со стороны силовых структур, обозначил ряд требований к власти, которые оказались впоследствии самыми важными основаниями недовольства граждан властью Бакиева. В том же курултае, участники избрали Розу Отунбаеву, в то время главного оппозиционного депутата в парламенте от Социал-демократической партии, лидером исполнительного комитета оппозиции. Примечательно, что в своем «альтернативном курултае», каким он стал известен,<sup>102</sup> оппозиционеры подчеркивали необходимость и целесообразность постепенного, не скоростного, продвижения своих действий, избегая насилия и прямого противостояния с властью.<sup>103</sup>

Неделей позже состоялся двухдневный «Курултай согласия», инициированный Курманбеком Бакиевым, и нацеленный на институционализацию этого народного собрания как регулярного ритуала прямой демократии.<sup>104</sup> В «Курултае согласия» участвовали около 800 делегатов из всех районов Кыргызстана, включая как

<sup>101</sup>«Власть заинтересована в проведении народного курултая». Азаттык. Русская редакция. 01.02.2010. Доступно на: [http://www.azattyk.org/archive/ky\\_domestic\\_News\\_in\\_Russian/20101218/3462/3462.html?id=2292878](http://www.azattyk.org/archive/ky_domestic_News_in_Russian/20101218/3462/3462.html?id=2292878) Обе даты очень символичны: 17 марта в 2002 году имели место трагические Аксыйские события, которые считаются началом падения режима первого президента Аскара Акаева, а 24 марта, три года спустя, кульминировали оппозиционные анти-акаевские акции, вылившиеся в «Тюльпановую революцию», приведя Бакиева к руководству страны.

<sup>102</sup>«Альтернативный», потому что Курултай согласия, организованный властями, был объявлен раньше оппозиционного, хоть и проводился позже него.

<sup>103</sup>«Кыргызстан: На курултае оппозиции принят пакет требований к властям (обновлено)». Фергана.ру. 17.03.2010. Доступно на: <http://www.fergananews.com/news.php?id=14241&mode=snews>

<sup>104</sup>«Каныбек Жороев: Реформа учун жакшы шарттар тузулду.» Азаттык. 30.01.2010. Доступно на: [http://www.azattyk.org/content/Kyrgyzstan\\_Reforms\\_Joroev/1943322.html](http://www.azattyk.org/content/Kyrgyzstan_Reforms_Joroev/1943322.html)

представителей государственных и муниципальных органов, так и общественных лидеров, рядовых граждан. За исключением небольшого количества критических выступлений, курултай власти прошел согласно подготовленному сценарию. Результатом курултая явилось принятие резолюции, очевидно заранее подготовленной и потому не отражавшей поднятые многие темы съезда, и выразившей общее одобрение деятельности власти во главе с президентом.<sup>105</sup>

Нужно также отметить, что некоторые заметили и ремарку Курманбека Бакиева по поводу неблагоприятных информационных поодач в российских СМИ, а также его отношения с Москвой. Как известно, уже в июле 2009 года, Бакиев подписал соглашение с США о расположении Центра транзитных перевозок (ЦТП) в аэропорту Манас – решение, явно противоречившее более ранним договоренностям Бакиева с руководством России, и потому считавшейся серьезным поводом для недовольства Москвой.<sup>106</sup> В своей речи в ходе мартовского Курултая, Бакиев отметил, что существуют стороны, утверждающие, что якобы власть в Кыргызстане не имеет поддержки народа, и что эти акторы заинтересованы в ухудшении кыргызско-российских отношений.<sup>107</sup>

Эти два курултая были главными политическими событиями в Бишкеке до 7 апреля. Поэтому, в плане развития событий, непосредственно приведших к смене власти 7 апреля, целесообразно считать эти два собрания началом данного витка событий. Согласно намерениям, достигнутым в результате первого оппозиционного курултая и ввиду полного игнорирования властью всех его требований, оппозиция назначила на 7 апреля 2010 года региональные курултайи по всей стране. Об этом было объявлено 30 марта, через неделю после проведения властями своего курултая.<sup>108</sup>

Ожидания властей о возможных масштабах региональных оппозиционных собраний и их последствиях, по всей видимости, были невысокие. В виду того, каким образом развивались события, возможно такие заниженные ожидания изначально были обоснованы. Внезапную массовость протестов, в первую очередь, спровоцировали действия самих властей в ходе событий. Такой поворот событий случился в результате внештатной ситуации с задержанием оппозиционного лидера Болота Шера в Таласе 6 апреля, за которой последовало усугубление ситуации со следующим шагом властей – арестом почти всех лидеров оппозиции, находившихся в Бишкеке.

Таким образом, оппозиционная активность нарастала, начиная с 17 марта, но власть продолжала игнорировать такой расклад развития ситуации. Поиск диалога с лидерами оппозиции в тот период мог повернуть ход событий в иное русло, но

<sup>105</sup>Тогда как единогласное одобрение резолюции критиками власти рассматривается как «согласный» курултай, сам Бакиев рассматривал это единогласие в качестве сильного признака народной поддержки его действиям. Также, Бакиев отмечает, что первый день курултая был весьма критический, «где-то было чересчур», хотя другие так не считают. См. «Интервью» Бакиева Эху Москвы и «Кыргызстан: Курултай «Согласия» во всем согласился с президентом»: <http://www.fergananews.com/news.php?id=14290>

<sup>106</sup>Некоторые подробности процесса заключения соглашения по ЦТП, включая ремарки об отношении Москвы, приводятся в следующей секретной телеграмме посольства США в Бишкеке, опубликованном позднее в Викиликс: «Sarbaev and Ambassador sign agreements; Sarbaev urges phone call from President Obama to Bakiyev». 13.05.2009. Доступно на: [http://www.wikileaks.org/plusd/cables/09BISHKEK462\\_a.html](http://www.wikileaks.org/plusd/cables/09BISHKEK462_a.html)

<sup>107</sup>См. например, «Кыргызстан: Курултай «Согласия» во всем согласился с президентом»: <http://www.fergananews.com/news.php?id=14290>

<sup>108</sup>«Кыргызстан: 7 апреля оппозиция проведет курултайи во всех регионах страны». Фергана.ру. 31.03.2010. Доступно на: <http://www.fergananews.com/news.php?id=14328>

руководство страны оказалось не готовым к таким подходам. Активные действия властей пришлось лишь на 6 апреля в форме ареста главного организатора регионального курултая в Таласе Болота Шера, который повлек за собой неконтролируемую реакцию митингующих. Допустив тактическую ошибку в тот день, власть повторила ту же ошибку в ночь на следующий день уже в Бишкеке. Как и в Таласе, правоохранительные органы в Бишкеке не смогли удержать под контролем поведение многочисленных участников протеста. В виду таких ошибок со стороны власти, а именно: структур, ответственных за общественный порядок и безопасность, кровавый оборот событий в Бишкеке заранее не прогнозировался, и застал врасплох все стороны.

### ***Оперативная информация***

Хотя, по описанному выше следует, что не могло существовать заранее информации о том, как именно будут развиваться события 6-7 апреля, стоит отметить об отсутствии, в целом, качественной системы оперативной информации на тот период. Одиозной структурой в этом смысле было 9-е управление МВД, созданное для борьбы с религиозным экстремизмом и нелегальной миграцией, однако занимавшееся преследованием оппозиционеров и иных критиков власти. Эта структура была расформирована новыми властями страны в июне 2010 года.

В ходе разыгравшихся событий, очевидно информация передавалась в телефонных разговорах между центром (руководством страны в Доме правительства) и ответственными лицами на местах событий. Такая форма коммуникации оперативной информации, безусловно, не могла быть ни всеохватывающей, доступной всем лицам, кому она была необходима, ни удобной для анализа и обдуманного принятия оперативных решений.

Если даже и была какая-то степень оперативной информации, непосредственно в день событий использование и анализ информации, а также принятие решений были слабой стороной власти. Руководящие лица, и прежде всего сам президент, судя по свидетельствам и последующей информации, были до роковой степени в неведении о характере и скорости развития событий, полагая до последнего, что смогут подавить протесты, и если потребуется, путем применения силы.

### ***Осведомленность ситуацией***

Власть, по имеющейся информации, не была осведомлена о масштабах и потенциальных сценариях развития ситуации, и поэтому не могла предугадать возможное протекание событий. Наблюдалось недовольство среди общества некоторыми действиями правительства, в том числе, повышением цен на электричество, горячую воду и отопление, а также решениями со стороны частных телекоммуникационных операторов ввести ранее не существовавшие сборы за соединение по мобильной связи. Однако власть была уверена в своей способности держать под контролем протестные акции, в том числе путем их подавления правоохранительными органами.

Существовала также некоторая обеспокоенность негативным расположением Москвы к Бишкеку, которое, в частности, могло повлиять на политические настро-

ения в Кыргызстане через информационное освещение в СМИ. Уже в марте, в своей речи к Курултаю согласия, Курманбек Бакиев упоминал о негативных репортажах о политической обстановке в стране в российских СМИ, усматривая в них интерес неких сил в расшатывании отношений между Москвой и Бишкеком. Вскоре после Курултая, а именно 1 апреля 2010 года, Россия ввела пошлину на ввоз бензина в Кыргызстан, вслед за которым повысилась отпускная цена бензина для кыргызстанцев. Это обстоятельство считается одним из возможных недовольств, мобилизовавших народ к протесту.<sup>109</sup>

Конечно же, власть также имела информацию о курултых оппозиции в регионах, объявленных на 7 апреля, но рассчитывала, что они пройдут без последствий.<sup>110</sup> Как Жаныш Бакиев позже сказал в интервью российскому журналисту: «Вы знаете, что в Таласе им давалась возможность работать. Пожалуйста, проводите эти свои мероприятия, и в других местах, в Нарыне».<sup>111</sup> Очевидно, как отмечено выше, власть не ожидала, что эти собрания могут представлять серьезную угрозу, и рассчитывала на свою способность держать все эти акции под контролем по факту их возникновения.

Однако то, какой оборот приняли события 6 апреля в Таласе, власть и соответствующие службы не могли ожидать, а значит, не могли подготовиться заранее. Об этом говорят опять же слова Жаныша Бакиева: «Есть ГСНБ, МВД, к сожалению, они упустили. Надо было работать на упреждение, но в большинстве случаев, что обстановка нормальная и не было причин для этого».<sup>112</sup> Можно ли было ожидать таласское развитие событий? Заглядывая назад, очевидно, что сильное недовольство и соответственно радикальное поведение граждан можно было в какой-то мере ожидать. К тому времени, в Таласе ярко были выражены чувства «региональной» несправедливости на фоне мнений – хоть и не всегда основанных на фактах – о том, что Курманбек Бакиев привел своих сородичей к власти везде, включая сам Талас.

## **Ответственность**

Этот вопрос является наиболее принципиальным и в то же время самым проблематичным в данном случае. Именно этим вопросом задается продолжающийся в настоящее время (апрель 2014 года) судебный процесс «по апрельским событиям». К началу 2010 года, правящий режим Курманбека Бакиева уже имел те характеристики, которые обозначаются термином «семейное правление».

За поддержание общественного порядка, и в том числе за недопущение событий 6-7 апреля, согласно Закону «Об органах внутренних дел», ответственным было

<sup>109</sup>Например, см.: «Россия восстановила пошлины на экспорт ГСМ в Кыргызстане». Общественный Рейтинг. 12.03.2010. Доступно на: <http://www.pr.kg/news/kg/2011/03/12/19441/>

<sup>110</sup>«Эльмурза Сатыбалдиев: Никто в Доме правительства к событиям 7 апреля не готовился», <http://www.for.kg/news-193171-ru.html>

<sup>111</sup>«Глава Службы госохраны Киргизии: Моя совесть чиста». РИА Новости. 11.04.2010. Доступно на: <http://ria.ru/interview/20100411/221016540.html>

<sup>112</sup>Там же. Ударение добавлено.

Министерство внутренних дел и сам министр Молдомуса Конгантиев.<sup>113</sup> Также, под более узким определением задачи, а именно: борьбы с экстремизмом, терроризмом и угрозой конституционному строю, к управлению кризисной ситуацией имели отношение Государственная служба национальной безопасности (ГСНБ) и ее председатель Муратбек Суталинов. Эти две структуры, а также их специальные подразделения – Управление специального назначения (УСО) «Альфа» и Управление специального назначения «Арстан» («Лев») Службы государственной охраны (СГО) – с их командирами являлись активными актерами в этих событиях.<sup>114</sup>

Согласно показаниям экс-министра обороны Бактыбека Калыева, для поддержания безопасности государственных объектов были привлечены также силы его ведомства: 200 курсантов военного училища и 100 служащих отряда специального назначения минобороны «Скорпион».<sup>115</sup> Как отмечает экс-министр, они не были вооружены и он не давал им никаких приказов стрелять.<sup>116</sup> В судебном процессе по «апрельским событиям» военнослужащие минобороны не привлекаются в каком-либо качестве; обвиняемым является лишь сам министр Калыев в числе других высокопоставленных чиновников. Следовательно, роль минобороны в апрельских событиях 2010 года была ограниченная.

В таласском эпизоде также фигурируют бывший премьер-министр Данияр Усенов, который делегировал туда вице-премьера-министра Акылбека Жапарова, прибывшего в Талас для ведения переговоров с лидерами протестующих. Для властей переговоры не достигли своих целей и вскоре прекратились, а ситуация вышла из-под контроля.<sup>117</sup>

Однако решение вопросов и действий по безопасности де-факто находилось, скорее всего, в ведении близкого окружения президента. Главным лицом из этого круга, на тот момент, можно считать председателя Службы государственной охраны, младшего брата президента Жаныша Бакиева. Также, в числе руководящего состава ГСНБ на тот момент находился старший сын президента Марат Бакиев, который мог повлиять на принятие решений и определение действий власти.

Судебный процесс, продолжающийся уже четвертый год, не установил доказательно роль Жаныша и Марата Бакиевых. Помимо многочисленных недостатков со стороны обвинения в расследовании дела, существуют и объективные трудности. На основе имеющейся информации можно предполагать,

<sup>113</sup>В статье 1 данного Закона указывается: «Органы внутренних дел Кыргызской Республики - государственный вооруженный правоохранительный орган, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции по обеспечению общественного порядка, безопасности личности и общества и борьбе с преступностью».

<sup>114</sup>Сам министр Конгантиев, после сильного его избития в Таласе, не мог приступить к работе 7 апреля в Бишкеке.

<sup>115</sup>«Бактыбек Калыев: Охранять «Белый дом» прибыли 200 курсантов и 100 спецназовцев». Информационное агентство (ИА) «Вечерний Бишкек». 31.10.2012. Доступно на: [http://www.vb.kg/doc/204317\\_baktybek\\_kalyev:\\_ohraniat\\_belyy\\_dom\\_pribyli\\_200\\_kyrsantov\\_i\\_100\\_spechnazovcev.html](http://www.vb.kg/doc/204317_baktybek_kalyev:_ohraniat_belyy_dom_pribyli_200_kyrsantov_i_100_spechnazovcev.html)

<sup>116</sup>«Бактыбек Калыев, экс-министр: «Я земляк Бакиева, но с ним тайно не общался» ИА «Супер-Инфо». 02.11.2012. Копия доступна на: [http://www.gezitter.org/society/15599\\_baktybek\\_kalyiev\\_eks-ministr\\_ya\\_zemlyak\\_bakieva\\_no\\_s\\_nim\\_tayno\\_ne\\_obschalsya/](http://www.gezitter.org/society/15599_baktybek_kalyiev_eks-ministr_ya_zemlyak_bakieva_no_s_nim_tayno_ne_obschalsya/)

<sup>117</sup>Некоторая информация по этому эпизоду была опубликована самим Акылбеком Жапаровым из записи его телефонных разговоров с руководителем аппарата президента Каныбеком Жороевым, который передавал Жапарову указания премьер-министра. Сам Жапаров смог укрыться и бежать из зоны опасности почти невредимым, в отличие от сильно избитого министра внутренних дел Конгантиева.

что Жаныш Бакиев управлял процессом только в устной форме. Как он сказал в интервью РИА Новости 11 апреля 2010 года, он давал команду стрелять в вооруженных людей, в БТР, и в тех, которые непосредственно нарушали режим охраняемого объекта.<sup>118</sup> Формальных указаний и приказов от его имени, оформленных каким-либо образом, не имеется.

Роль самого президента в событиях также остается неясной. Кроме безуспешной попытки в последнюю минуту ввести режим чрезвычайного положения и комендантского часа, не имеется какой-либо другой информации о действиях президента относительно управления кризисной ситуацией.

Существует также версия, что работал некий штаб по противодействию протестным акциям, в тот период координировавший работу силовых структур, и что в него входили сам президент, руководители администрации президента и узкий круг руководящего состава страны. В частности, о таком «Штабе», с заглавной буквы, с полной уверенностью пишется как в Заключении Государственной комиссии по событиям апреля и мая 2010 года<sup>119</sup>, так и в Отчете Временной депутатской комиссии по событиям апреля-июня 2010 года<sup>120</sup> – документах, которые в равной степени носят сильную политическую окраску.<sup>121</sup> Однако до настоящего времени не было установлено какого-либо доказательства о существовании такого штаба. Сами лица, причисляемые к нему, также отрицали его существование.<sup>122</sup> Вполне допустимо, и это не отрицается, что ряд руководящих лиц обсуждали ситуацию и меры по ней коллективно и неоднократно в течение дня. Но это не имеет качества особого института или организационной единицы, способной принимать решения и быть ответственной за них.<sup>123</sup>

## ***Процесс принятия решений***

При молниеносном развитии событий, со второй половины дня 6 апреля в Таласе и к концу дня 7 апреля в Бишкеке, власть успевала действовать только в режиме

<sup>118</sup>«Глава Службы госохраны Киргизии: моя совесть чиста». <http://ria.ru/interview/20100411/221016540.html> Слова Жаныша Бакиева по этому поводу: «Я давал команду вот по БТРу, который стрелял, - огонь, огонь, огонь. Я не скрываю этого, но я давал команду стрелять по тем, кто имеет оружие. Моя совесть чиста. Я передавал по радиии, что если кто побегит с оружием, то по ним открывать огонь на поражение. Потому что они вели тоже прицельный огонь».

<sup>119</sup>Заключение Государственной комиссии для всестороннего изучения причин и условий, а также дачи политической оценки трагическим событиям, произошедшим в апреле и мае 2010 года. См. во второй половине документа. Опубликовано в Вести.кг. 07.04.2011. Доступно на: [http://www.vesti.kg/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=4422&Itemid=83](http://www.vesti.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=4422&Itemid=83) (первая половина) и [http://www.vesti.kg/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=4425&Itemid=83](http://www.vesti.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=4425&Itemid=83) (вторая половина). Стоит отметить, что этот документ до настоящего времени (к середине 2014 года) определенно не афишируется и официально не опубликован властями страны. Это странное обстоятельство, а также длительное скрывание отчета до момента получения доступа к нему ИА Вести.кг, обсуждается в популярном форуме Дизель: <http://diesel.elcat.kg/lofiversion/index.php?t7081203.html>

<sup>120</sup>Отчет Временной депутатской комиссии, стр. 5.

<sup>121</sup>В составе обеих комиссий присутствует ряд ключевых участников: революционеры событий 7 апреля и критики, оппозиционеры бакиевской власти в общем.

<sup>122</sup>Например: «Подсудимый: 7 апреля не было штаба по координации действий силовиков», Вечерний Бишкек. 16.10.2012. <http://www.vb.kg/202904>

<sup>123</sup>Примечательно, что именно такой институт, в более благоприятных условиях, должен был бы существовать и координировать действия в кризисных ситуациях – то, что в некоторых странах называется «Ситуационной комнатой».



ad hoc (спонтанно), принимая многие решения на ходу и в устной форме.<sup>124</sup> К концу витка этих событий, как известно, власти, которая отвечала бы за эти события, уже не стало.

Последним и безуспешным решением Президента Бакиева касательно управления кризисной ситуацией было решение о введении чрезвычайного положения в Бишкеке.<sup>125</sup> Чрезвычайное положение было «введено» после полудня 7 апреля, когда контроль над ситуацией уже был практически потерян. Реализация требований чрезвычайного положения, в частности, запрет на массовые собрания, предусматривала бы возможность применения силовых методов со стороны правоохранительных органов. К тому времени, уже некому было реализовывать этот указ: силы безопасности пытались подавить протест, но крайне тщетно, и во второй половине дня их силы были на исходе.

В отсутствии записи каких-либо решений, сценариев, или правил по управлению данной ситуацией, также как и в тщетном введении чрезвычайного положения, заключается вся проблематичность «управления» этим кризисом. Это говорит о неорганизованности процесса, о размытости и неформальности командной иерархии в подобных случаях, а также об отсутствии четко разработанных и эффективных инструкций по управлению подобными кризисными ситуациями.

## **Применение силы**

Особая важность событий 7 апреля с точки зрения управления кризисными ситуациями заключается в факте применения силы. В насыщенных днях 6 и 7 апреля - от эскалации ситуации в Таласе до падения режима Курманбека Бакиева, использование разных инструментов насилия вылилось впоследствии в сложную задачу, как для следователей, так и для аналитиков. Наличие более 80 жертв и около 1000 раненых – лишь самые очевидные факты касательно использования насилия. Также важны, хотя менее обсуждаемы, такие моменты как использование спецсредств для устрашения и разгона протестов, которые в конце концов не возымели эффекта, неиспользование оружия в Таласе и у здания «Форума» правоохранительными органами, факты утери оружия и завладение им протестующими.

Применение силы или инструментов насилия (use of force) для удержания общественного спокойствия и предотвращения более серьезного насилия, предусмотрено и в международной практике и международном праве.<sup>126</sup> Задача состоит в том, чтобы инструменты насилия были применены для легитимных и значимых целей, а форма использованных инструментов насилия была соотносима с целями и пропорциональна поставленной социально значимой цели.

Несколько разных законов, инструкций, решений и других НПА регулировали и могли быть основой применения насильственных методов управления ситуацией. Это и Конституционный Закон Кыргызской Республики

<sup>124</sup>Это подтверждается всеми участниками событий.

<sup>125</sup>На основании Статьи 46, пункт с.7, Конституции Кыргызской Республики в ее версии от 2007 года.

<sup>126</sup>Краткое обозрение международных норм содержится в «Насилие и Использование Силы: Справочник», Международный комитет Красного Креста (Violence and the Use of Force: Reference, International Committee of the Red Cross), глава 2.

«О чрезвычайном положении», и Закон «Об органах национальной безопасности», и Закон «О службе государственной охраны», и возможно – Указ Президента «О введении чрезвычайного положения» в городе Бишкек и некоторых других регионах. Вдобавок, во всех органах по обеспечению национальной безопасности и правоохранительных ведомствах есть инструкции и другие основания, регулирующие порядок использования и хранения специальных средств и огнестрельного оружия.

Какими именно законами и статьями руководствовались те, кто принимал решения, равно как и кто именно принимал решения об использовании инструментов насилия, определить до сих пор не удалось. Ясно, что согласно Закону «Об органах национальной безопасности», например, сотрудники ГСНБ имели право при обстоятельствах, соответствующих тем, что были у здания «Форум» и перед Домом правительства, использовать специальные средства и огнестрельное оружие. Также ясно, что Служба государственной охраны, согласно закону об СГО, могла применять необходимые средства, в том числе и оружие, для обеспечения безопасности объектов государственной охраны (президента, в данном случае) и охраняемого объекта (Дом правительства). Но так как все эти действия не оформлялись каким-либо образом, сложно утверждать какие именно законные акты брались за основу.

В совокупности, во все операции по контролю и нормализации ситуации в Бишкеке в течение 7 апреля были привлечены силы нескольких силовых ведомств. Это и сотрудники Министерства внутренних дел, включая в особенности патрульно-постовых служащих (ППС) и курсантов Академии МВД, сотрудники спецподразделений ГКНБ «Альфа» и СГО «Арстан», и, в ограниченной степени, курсанты Военного училища, служащие спецназа «Скорпион» Министерства обороны. Уровень подготовки привлеченных сил соответственно был разным. Одним фактом, который прослеживается по всему ходу событий вплоть до начала стрельбы перед «Белым домом», является то, что сотрудники всех участвовавших подразделений не использовали огнестрельное оружие ни перед зданием «Форума», где была острая угроза их собственной безопасности, ни на площади Ала-Тоо, где также была высока угроза их безопасности, когда многие сотрудники МВД подверглись избиению.

Одними из первых жертв от огнестрельного поражения были курсанты Академии МВД, Эдиль Такырбашев и Никита Куц, которые погибли от взрыва гранаты, подкинутой неизвестным участником протеста.<sup>127</sup> Отряд курсантов и большинство других подразделений, задействованных на площади Ала-Тоо, не были вооружены. При быстро наступавшем наплыве непропорционально большого количества протестующих, правительственные силы заведомо не были в состоянии противостоять им, а в нескольких эпизодах они обратились в хаотичное бегство, в результате которого некоторые сотрудники падали, становясь жертвами коллективного избиения со стороны протестующих.

Из этих обстоятельств вытекает, что уровень подготовки правительственных сил мог быть более высоким, однако это не было главной проблемой. Объяснения тому, что использование оружия было проблематичным, что много оружия было

<sup>127</sup> «7 апрелде митингчилерге биринчилерден болуп милиция ок чыгаргандыгы аныкталган.» Вечерний Бишкек. 18.11.2013. Доступно на: [http://kyrgyz.vb.kg/doc/233849\\_7\\_aprelde\\_mitingchilerge\\_birinchilerden\\_bolyp\\_miliciia\\_ok\\_chygargandygy\\_anyktalgan.html](http://kyrgyz.vb.kg/doc/233849_7_aprelde_mitingchilerge_birinchilerden_bolyp_miliciia_ok_chygargandygy_anyktalgan.html)

отобрано протестующими, спецсредства не возымели желаемого эффекта, и что было большое количество смертельных и раненых жертв скорее кроются в крайне быстром и никем не контролируемом характере протестной акции и, на ее фоне, слабой координации и необдуманности действий руководителей операций по контролю и нормализации ситуации.

## **Сотрудничество и координация**

Можно констатировать, что 6 и 7 апреля при правлении Президента Бакиева негосударственные стороны не привлекались к содействию в управлении ситуацией. За две недели до событий, по инициативе Бакиева был проведен Курултай согласия, который созвал представительную делегацию общественных лидеров из всей страны. Курултай был, помимо прочего, направлен на укрепление легитимности президента и его политики, создание атмосферы всеобщего согласия с ним, и соответственно, на нейтрализацию критики со стороны оппозиции. Очевидно, что это мероприятие не было направлено на активизацию сотрудничества между правительством и неправительственными организациями, и в апрельских событиях результаты курултая не присутствовали в какой-либо форме.

Непосредственно в ходе самих событий 7 апреля, до момента капитуляции власти Бакиева около 6 часов вечера, не было почти никакой роли неправительственных организаций. Отдельные люди, представляющие этот сектор, присутствовали, но их роль в управлении ситуацией не была заметной. Возможное исключение – роль Токтайым Уметалиевой, которая в своем личном качестве была в гуще событий с самого начала<sup>128</sup> и выходила на связь с руководством, информируя их о характере акций, и советуя срочно отпустить ранее арестованных оппозиционеров.<sup>129</sup> Но более организованного, систематического сотрудничества и координации действий с неправительственными группами не было, и скорее всего, ситуация сама не была такого характера, что располагала к такому сотрудничеству.

Стоит отметить, что роль неправительственных организаций и гражданского общества была очень значительна после падения власти Бакиева к вечеру 7 апреля. В первую очередь, это были группы добровольных народных дружинников, которые вышли восстанавливать порядок и покой в городе после «революции» и последовавшей волны массового мародерства. При деморализованной и распутившейся по домам милиции, которую новое Временное правительство лишь с трудом возвращало к работе, добровольные дружины сыграли крайне важную роль в восстановлении спокойствия.

## **Коммуникация**

Управление чрезвычайной ситуацией 6-7 апреля включало определенные действия в части поддержки связи и коммуникации. Во-первых, это касалось информирования населения. По поводу доступа к информационным интернет источникам, имеются противоречивые свидетельства. Непосредственно в дни событий,

<sup>128</sup>См. например, видеосъемку Клооп.кг у «Форума». «Революция 2010: Полный архив видео от Клооп.кг». Доступно на: <http://kloop.kg/blog/2014/04/06/revolyutsiya-2010-polny-j-arhiv-video-ot-kloop-kg/>

<sup>129</sup>«Каныбек Жороев: Экс-президент Кыргызстана считал, что 7 апреля в людей стреляли провокаторы». 24.кг. 16.10.2012. Доступно на: <http://www.kyrgyzonline.com/content/723035>

очевидно, интернет не блокировался, но были отдельные и краткосрочные трудности с доступом к нему, возможно, из-за резко возросшей нагрузки.<sup>130</sup> Телевизионные каналы, полностью подконтрольные правительству, вещались с целью сокрытия настоящего масштаба происходящего в Таласе и Бишкеке. Показательной была прямая трансляция по национальному телевидению продолжавшегося экстренного заседания парламента вплоть до середины дня 7 апреля, где депутаты обвиняли оппозицию в попытках дестабилизации, а премьер-министр Данияр Усенов, выступая перед депутатами, уверял их, что ситуация была под контролем. На самом деле, к тому времени контроль над ситуацией властями уже явно был потерян.

Во-вторых, стоит вопрос о коммуникации между главными действующими лицами. Очевидно, коммуникация поддерживалась на самом высшем уровне путем информирования президента. Известно из первых источников, что с утра, по прибытию на рабочее место, президент Бакиев лично решил контролировать ситуацию, и поэтому просил всех ответственных руководителей докладывать ему. Это решение привело к тому, что самые ключевые люди, которые должны были поминутно и лично следить и руководить действиями по урегулированию ситуации, проводили большое количество времени в приемной президента, докладывая ему. Далее, президент должен был еще обдумывать и принимать решения к действию на основе доложенной информации.<sup>131</sup> Это было почти роковым упущением, когда при крайне быстро менявшейся ситуации, этот процесс обмена информацией систематически отставал от реальной ситуации.

Далее, цели и задачи, поставленные перед отрядами сил безопасности при их отправке в очаги протестов, не были четко объяснены. Как отражено в отчете Виталия Пономарева, сотрудникам специального подразделения ГСНБ «Альфа» не объясняли их миссию при отправке к зданию «Форум».<sup>132</sup> Это, в свою очередь, привело к тому, что отряды прибыли на место назначения без должной подготовки. Также, коммуникации, по всей видимости, не было и между отрядами из разных подразделений, так как отряды милиции, спецназа СГО «Арстан» и ГСНБ «Альфа» были экипированы по-разному, и действовали не согласованно.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup>Нужно отметить, что вещание отдельных источников информации, в частности, радио «Азаттык», было ограничено еще до начала чрезвычайной ситуации. Для симптоматичных ремарок и отдельных деталей об ограничении информации, возможно не совсем подтвержденных фактами, см.: «Ко всем свободным гражданам свободного Кыргызстана! (Обращение Центрисполкома Народного Курултая)». Эдиль Байсалов. ИА Фергана.ру. 07.04.2010. Доступно на: <http://www.fergananews.com/news.php?id=14377&mode=snews>, а также Заключение Государственной комиссии (первая половина). ИА Вести.кг: [http://www.vesti.kg/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=4422&Itemid=83](http://www.vesti.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=4422&Itemid=83)

<sup>131</sup>Президент, конечно, не заменял командиров и руководителей силовых структур в их сферах компетенций, но решать принципиальные вопросы должен был он, в том числе о введении режима чрезвычайного положения в Бишкеке. По последнему вопросу, в первую очередь из-за плохого представления реальной ситуации, Бакиев решился на введение ЧС спустя почти пару часов после того момента, когда ему в первый раз со стороны парламента рекомендовали это сделать. Эти 1-2 часа в промежутке времени могли быть решающими.

<sup>132</sup>Например, Пономарев, стр 3. Цитата из интервью с одним из сотрудников УСО «Альфа»: «Перед выездом нас построили и сообщили, что наша задача – помочь органам внутренних дел блокировать толпу, не дать ей пройти куда-то... Больше ничего не объяснили. Мы тоже лишних вопросов не задавали. ... Ситуацией вообще не владели».

<sup>133</sup>Там же, стр. 4-5.

## **Логистика**

Ресурсы властей необходимые для контроля над ситуацией скорее были недостаточными, как в человеческом отношении, так и в отношении материального обеспечения. Эти недостатки начали проявляться 6 апреля в Таласе, и продолжали проявляться на следующий день в Бишкеке. При этом, однако, необходимо помнить, что ситуация, а именно: настроение и масштаб протестов, как в Таласе, так и в Бишкеке, были неожиданно внушительными и очень скоро были неконтролируемыми.

Так, в самом начале событий, когда протестующие в Таласе, собравшиеся после задержания Болота Шера, заняли областную администрацию и взяли в заложники губернатора области, сил правоохранительных органов уже не было достаточно для освобождения здания и губернатора.<sup>134</sup> В ходе дальнейших действий был исчерпан запас специальных средств для разгона протестов.

Для подкрепления из Бишкека в Талас были отправлены сводные отряды из разных управлений в количестве около 200 человек, из Оша – 135, и из Джалал-Абада – 69 человек. Это при том, что на утро в Таласе протестующих было несколько тысяч.<sup>135</sup>

Примерно такая же ситуация в отношении нехватки человеческих и иных ресурсов наблюдалась в Бишкеке утром перед зданием «Форума». Если в самом начале дня, при небольшом количестве первых собравшихся на акцию людей, отряды милиции действовали уверенно и могли контролировать ситуацию, то через небольшое время количество людей значительно возросло. К тому времени, действия милиции по оцеплению протестующих и задержанию отдельных участников оказались лишь провокацией, подтолкнувшей многочисленную толпу на более агрессивное поведение.

Ко времени обострения ситуации на площади Ала-Тоо, деморализованные сотрудники правоохранительных органов, и в частности милиции, стояли небольшим количеством против многотысячной, бесконтрольной, сильно возбужденной массы людей, пришедших после событий на «Форуме». Уже на самом начальном этапе скопления протестующих на площади можно было предугадать, что правительственные силы не смогут контролировать такую толпу.

Стоит также отметить сам факт привлечения курсантов Академии МВД, молодых и недостаточно подготовленных студентов, отправленных, в том числе в составе сводного отряда из Бишкека в Талас, поддержать порядок в столь критической обстановке. Очевидно, что это было неправильным подходом, в результате которого двое курсантов были убиты в ходе столкновений.

## **Международные аспекты**

6-7 апреля не было обращений к международным организациям и другим странам за поддержкой. Во-первых, ситуация была из числа внутривнутриполитических, которые должны решаться самим государством. Во-вторых, ситуация развивалась крайне быстро, и не было реальной возможности обратиться к ним, и тем более получить какую-либо помощь от международных акторов.

<sup>134</sup>«7 апрелде митингчилерге биринчилерден болуп милиция ок чыгаргандыгы аныкталган.» Вечерний Бишкек.

<sup>135</sup>Заключение Независимой общественной комиссии. <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1272720300>

Курманбек Бакиев упоминает в своем интервью радиостанции “Эхо Москвы” на следующий день после отъезда из Бишкека, что 7 апреля с ним связывался генеральный секретарь Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) Николай Бордюжа, но «уже когда поезд тронулся». Также, «до седьмого» были контакты с Казахстаном и Узбекистаном, которые спрашивали «Чем мы можем Вам помочь? Мы готовы». На что, как говорит Бакиев, он ответил, что не нуждается в помощи для внутренних проблем.<sup>136</sup>

Роль международных партнеров – как стран, так и организаций – была весомая вскоре после падения режима Бакиева и прихода вместо него Временного правительства, в которую вошли лидеры оппозиции. В первую очередь, большую роль в нормализации ситуации и медиации между Бакиевым и оппозицией сыграл президент Казахстана Нурсултан Назарбаев и ОБСЕ, в которой на тот момент председательствовал Казахстан. Были активны также Россия и США. Однако эти отношения выходят за рамки периода данного отчета.

### **Связь с общественностью**

Опять же, ввиду скорости развития событий, трудно комментировать информационную и коммуникативную сторону управления ситуацией. Очевидно, она могла быть гораздо эффективнее, но была ли такая возможность? Можно отметить, что к тому периоду правления Бакиева, свобода печати и информации уже не обеспечивалась, а притеснения и гонения против журналистов широко использовались.

Непосредственно в ходе событий также присутствовал элемент намеренного ограничения распространения информации, что было сделано из-за практических соображений для недопущения массового хаоса и паники среди граждан страны и, тем более, появления других точек напряженности на фоне информации о Таласе, Бишкеке, а также Нарыне. Так, в первой половине дня по каналу национального телевидения транслировалась внеочередная срочная сессия парламента, где обсуждалась ситуация в Таласе и в стране, и где по докладу премьер-министра Данияра Усенова картина была значительно менее критической, чем было на самом деле. На момент сессии парламента, в частности, уже всецело шли столкновения между протестующими и правоохранительными органами у здания «Форума».

Важным моментом в информировании населения было введение президентом Бакиевым чрезвычайного положения в Бишкеке. Как позже рассказывала тогдашний генеральный директор НТРК (Национальная телерадиокорпорация) Катя Урумканова, из-за совпадения по времени подписания указа и штурма здания НТРК, в эфире успели объявить о чрезвычайном положении лишь однажды. Также, в ее показаниях, НТРК не транслировала происшествия возле «Форума» из-за того, что на журналистов нападали, отбирали аппаратуру, и таким образом не давали вести репортаж.<sup>137</sup>

<sup>136</sup>«Интервью» Курманбека Бакиева “Эху Москвы”. 08.04.2010. [www.echo.msk.ru/programs/beseda/670374-echo/](http://www.echo.msk.ru/programs/beseda/670374-echo/)

<sup>137</sup>См: «Катя Урумканова: 7 апреля 2010 года НТРК не транслировал митинги, потому что...». К-Ньюс. 07.09.2011. Доступно на: <http://www.knews.kg/action/2707/>. Хотя данное объективное обстоятельство имело место, можно было, конечно, передавать в эфире информацию без видеоматериалов с места событий. Вероятно, НТРК до последнего момента не могла свободно передавать весь объем информации из-за политических и тактических соображений руководства.

Независимые средства массовой информации имели большую свободу в освещении событий: было много журналистов международных и местных средств массовой информации. Среди последних очевидцы часто упоминают группу молодых журналистов из портала Kloop.kg, которые передавали информацию в режиме живого репортажа. Однако все эти средства массовой информации имели гораздо меньший доступ к аудитории, в основном ограничиваясь пользователями онлайн информации, при том, что и доступ к интернету был частично затруднен в этот день в виду большой нагрузки. Поэтому, практически, самым важным средством информации было мобильное телефонное сообщение, которое, в свою очередь, давало сбои из-за массовости одновременных звонков.

### **Законность и обязательства**

Ясное понимание существовавших тогда законов, а также подчинение им, скорее всего, останется одним из менее расследованных элементов в событиях апреля 2010 года. В первую очередь, опять же, в условиях крайне быстро развивавшегося витка событий, соображения законности разных действий и, особенно, обеспечение того, чтобы законы были поняты всеми участниками и применены по всей точности, скорее всего не могло быть реализовано.

Одним из потенциально проблематичных элементов в этом смысле, до сих пор остающимся неясным, является использование вооруженных сил Министерства обороны. Закон «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики», принятый в феврале 2009 года, по мнению критиков, мог быть использован для привлечения сил обороны в решении внутривнутриполитических ситуаций.<sup>138</sup> Однако, ограниченное и безоружное привлечение курсантов Военного училища и 100 служащих спецназа минобороны<sup>139</sup> – но не армейских подразделений как таковых – оставляет вопрос нелегитимного использования сил обороны, по крайней мере, открытым.

Тем не менее, как упомянуто выше, существовали и были применены ряд законов и нормативных актов, на основе которых могли действовать – или де-факто действовали – участники в управлении ситуацией. Но насколько каждое решение и каждое действие людей строго взвешивалось на предмет соответствия законодательству, и мог ли кто-либо контролировать ответственность людей по закону – это, конечно же, в условиях данной ситуации, было бы нереальным ожиданием.

### **Права человека**

Фундаментальные права человека в кризисных ситуациях, в том числе при использовании насильственных методов, применяемых для нормализации

<sup>138</sup>См. «Опасения, что армия может быть использована для разгона демонстраций и митингов». ИА IWPR. 03.02.2009. Этот закон был изменен в 2012 и 2014 годах, в том числе для устранения потенциальных разночтений относительно использования вооруженных сил в урегулировании внутренних политических ситуаций. Тем не менее, даже недавно принятая Военная доктрина КР в отдельных частях может толковаться в схожем смысле – например III.17. См: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1374474180>

<sup>139</sup>«Бактыбек Калыев: Охранять «Белый дом» прибыли 200 курсантов и 100 спецназовцев». ИА Вечерний Бишкек. 31.10.2012. Доступно на: [http://www.vb.kg/doc/204317\\_baktybek\\_kalyev\\_ohraniat\\_belyy\\_dom\\_pribyli\\_200\\_kyrsantov\\_i\\_100\\_specnazovcev.html](http://www.vb.kg/doc/204317_baktybek_kalyev_ohraniat_belyy_dom_pribyli_200_kyrsantov_i_100_specnazovcev.html)

ситуации, должны соблюдаться. Так требуют международные акты и обязанности государств.<sup>140</sup>

Соблюдение прав человека в процессе проваленного управления кризисной ситуацией, опять же, как и в предыдущем пункте, выглядит далеко второстепенным в условиях того дня. Как изначально отмечалось, сам режим Курманбека Бакиева к тому моменту успел превратиться в очень авторитарное, не либеральное правление, для которого понятие прав человека не могло быть вопросом особой важности. В обыденной работе власти происходили грубейшие нарушения прав человека задолго до событий. Поэтому, в день событий, этот момент никак не мог быть одним из важных пунктов беспокойства для руководства страны.

В то же время следует упомянуть, что непосредственно сами действия правоохранительных органов и органов безопасности в тот день, вплоть до начала стрельбы на поражение перед Домом правительства, можно характеризовать как допустимые по тем же международным стандартам. Во-первых, была инструкция и она соблюдалась – не использовать огнестрельное оружие. Во-вторых, использовались спецтехника и спецсредства, не связанные с причинением вреда человеку. Стрельба на поражение перед Домом правительства, повлекшая жертвы людей, является вопросом установления ее законности в рамках соответствующих законов, в том числе и в судебном процессе по «апрельским событиям».

## Дополнительный анализ

### ***Почему система раннего предупреждения и предотвращения потерпела неудачу?***

Раннее предупреждение и предотвращение событий 7 апреля, как становится ясно из обзора выше, не было запущено из-за ряда весомых причин. Эти причины можно разделить на более обширные политические и более узкие тактические и ситуационные.

В первую группу причин, прежде всего, нужно отнести весь характер власти того периода: его репрессивность; нетерпимость и неприятие критики и оппозиционных взглядов; чрезмерно большая роль членов семьи президента в управлении государством. Во-вторых, важную роль сыграла неготовность власти вести какой-либо диалог с оппозицией в преддверии событий 6-7 апреля. Предпосылок к такому диалогу было достаточно – от вопросов, поднятых на курултае оппозиции 17 марта, до объективных проблем и общественного недовольства экономическими и политическими вопросами.

Во вторую группу причин нужно причислить многие ошибки и недостатки, непосредственно связанные с управлением кризисной ситуации, так же как и объективную невозможность предотвращения развития событий после определенной точки. Во-первых, в число недостатков нужно отнести слабую осведомленность правительства о настроениях в народе и об уровне его недовольства. Курултаи, запланированные на 7 апреля, не предвещали для власти массовую моби-

<sup>140</sup>Международный Комитет Красного Креста (МККК), 2011. «Насилие и Применение Силы: Справочник». Женева, Швейцария.



лизацию людей и такой настрой, какой наблюдался на самом деле. Во-вторых, руководствуясь заниженными ожиданиями о курултаях и их участниках, власть допустила ошибку, арестовав почти всех лидеров оппозиции. После неудачного первого задержания Болота Шерниязова, у власти еще была возможность отказаться от этой тактики, однако она пренебрегла такой возможностью, и продолжила аресты в ночь на 7 апреля.

Арестовав и тем самым подлив масло в протестные настроения, власть допустила последующую ошибку – попытку разогнать протестующих путем устрашения и силами правоохранительных органов, вместо того, чтобы попытаться наладить диалог и – даже в последнюю минуту – выпустить и привести лидеров оппозиции к месту собраний. В результате, та мобилизация массы людей, которая начала появляться к полудню на главной площади города, уже заведомо предвещала неконтролируемость и упущение всех возможностей для инициативы со стороны власти – за исключением, возможно, мирной сдачи власти Бакиевым. Последнее, конечно же, не стояло на повестке дня и в помине.

### **Каков был уровень готовности к чрезвычайной ситуации?**

Заглядывая назад, необходимо отметить, что государство было слабо подготовлено к подобным политическим катаклизмам. Самым важным недостатком было отсутствие эффективного механизма сбора и обработки информации, особенно оперативной информации в ходе событий. Как отмечают многие из участников тех событий со стороны власти – людей, находившихся в «Белом доме» – решающим негативным фактором в провале управления ситуацией был крайне медленный и всегда отстававший от событий, процесс передачи информации президенту. Президент Бакиев просил соответствующих руководителей докладывать ему о происходящем, что привело к тому, что несколько ключевых людей теряли время в его приемной, и потом докладывали уже неактуальную информацию президенту.

Существует целый ряд возможных, но не точно известных до сих пор, объяснений тому, почему власть в своих действиях отставала от темпа развития событий. Возможно, руководителей, воочию посмотревших ситуацию и трезво оценивших возможности властей, не было. Была информация, что председатель ГСНБ Мурат Суталинов выезжал к «Форуму», но неизвестно, в какой именно час и как продолжительно был он там.<sup>141</sup> Руководители среднего звена, офицеры, которые были на месте событий, возможно, не смели докладывать, что контроль потерян и их действия тщетны. Например, при простом просмотре существующих видео с площади Ала-Тоо видно, что вначале правоохранительные силы, группирующиеся небольшими отрядами, продолжали стоять и оцеплять площадь, не допуская в разы превышающую многочисленную массу возбужденных людей. В одном эпизоде, например, использовался водомет, от которого толпа отошла лишь на несколько метров, а когда вода закончилась, толпа двинулась вперед. Мог ли руководитель, принимающий решения по таким мерам, действовать иначе, если бы имел достоверную информацию о реальном положении дел на площади? Возможно.

<sup>141</sup>Пономарев, Виталий. «Роль управления специальных операций «Альфа» в событиях 6-7 апреля в Бишкеке (Киргизия)». Отчет. Правозащитный центр «Мемориал». Москва, ноябрь 2010, стр 3.

Даже если кто-то из высших лиц, например, Жаныш Бакиев, имел полную информацию о ситуации, само принятие каких-либо иных кардинально мер требовало времени на обдумывание, взвешивание плюсов и минусов. Например, мог ли в таком хаотичном развитии событий, Президент Бакиев решить уволить своих братьев и сыновей – одно из главных требований протестовавших? Или отменить какие-то важные экономические решения? Скорее всего, нет. Поэтому, действия власти осуществлялись по какой-то инерции, заведомо не имея шансов на успех.

Разбирая все эти составляющие, можно заключить, что самым больным местом в управлении событиями 7 апреля был процесс координации информации и принятия решений. Иначе говоря, отсутствие эффективного института управления подобными ситуациями привело к тому, что сам президент в медленном темпе пытался быть в центре принятия решений, и были несколько руководителей в равной степени ответственных за вопросы безопасности и управления ситуацией. В результате, власть как единый институт осталась в арьергарде событий, и после тщетного применения летального оружия<sup>142</sup> должна была сдаться и открыть дорогу волне беспорядков и мародерства.

### ***Существовали ли необходимые нормы и правила, и были ли они эффективно включены в органы обеспечения национальной безопасности?***

Все соответствующие ведомства, ответственные за обеспечение государственной и гражданской безопасности, имели все необходимые нормативно-правовые основы, законы и инструкции для осуществления своей деятельности. Проблема заключалась не в отсутствии или недостатках законов и иных норм, а как видно из вышесказанного, проблема была больше в координации действий, в системе обеспечения оперативной информации, и возможно, в той существовавшей неформально-политической атмосфере, когда разные ответственные лица не вполне могли действовать согласно своим лучшим выводам, а должны были оглядываться на возможную реакцию и предпочтения Курманбека и, возможно, Жаныша Бакиевых. Необходимо помнить, что к тому моменту правящий режим был далек от принципа правовой дисциплины, и в подобных ситуациях явно был расположен к неформальным методам работы.

### ***Имелись ли все необходимые ресурсы и навыки?***

Из многого, что описано выше, вытекает, что обеспечение всеми ресурсами и рычагами, необходимыми для контроля над ситуацией, было слабым. В частности, слабой была информационная часть, приведшая к тому, что в стремительном потоке событий власть всегда оставалась на шаг позади от реального положения дел.

Также, имея полный контроль над главным публичным информационным ресурсом – НТРК, власть пыталась поддерживать определенную редакционную линию, чтобы не давать широкому населению знать о кризисе, но в какой-то

<sup>142</sup>С оговоркой, опять же, что детали применения огнестрельного оружия против протестующих остаются крайне неясными и оспариваемыми.

степени власть сама стала заложником такой недостоверной и неактуальной информации.

Материально-технические средства, те, что имелись на тот момент, были использованы, но не в достаточной и эффективной мере. Например, использованные спецсредства у здания «Форум», как известно, не возымели желанного эффекта. Также, из-за поспешной отправки к «Форуму», отряд спецназа ГСНБ «Альфа» не был экипирован соответственно ситуации.<sup>143</sup>

Так, у власти были рычаги и средства для урегулирования ситуации, но они были использованы не должным образом и не в нужное время, и вскоре, при потере контролируемости ситуации, эти рычаги и средства потеряли значение.

### ***Какие акторы возможно могли бы эффективно участвовать в управлении чрезвычайной ситуацией, но не принимали участие?***

Многими своими действиями – с событий в Таласе до арестов в Бишкеке – власть в какой-то степени создала почву тому, чтобы 7 апреля прошла очень серьезная и массовая политическая акция. В преддверии событий, утром 7 апреля, был ли кто-либо, кто мог серьезно повлиять на ситуацию, чтобы повернуть ее в более благополучное направление? Это были арестованные лидеры оппозиции, которые и созвали народ на курултай в тот день. Удерживая их, власть не допустила самых ключевых игроков, которые могли бы быть полезными в урегулировании ситуации. Если бы Президент Бакиев прислушался к экстренному совету Токтайым Уметалиевой, которую она передавала, когда шла с толпой народа с «Форума» в сторону площади Ала-Тоо, что необходимо выпустить «Атамбаева и Текебаева», возможно это дало бы некую возможность удержать контроль в тот момент.<sup>144</sup> Но, ввиду слабого или искаженного владения реальным представлением о ситуации, власть не стала прислушиваться к такому совету.

### ***Какие факторы оказали ключевое влияние на прекращение чрезвычайной ситуации?***

Для власти Курманбека Бакиева, которая была ответственна за урегулирование кризиса, ситуация закончилась тем, что уже глубокой ночью 7 апреля, она окончательно сдала власть оппозиции и покинула «Белый дом»: последними здание, по разным источникам, покинули премьер-министр Данияр Усенов и советник президента Эльмурза Сатыбалдиев.<sup>145</sup> То есть, кризис для власти закончился ее полной капитуляцией.

<sup>143</sup>Пономарев, В. «Роль управления специальных операций «Альфа» в событиях 6-7 апреля в Бишкеке (Киргизия)». Отчет. Правозащитный центр «Мемориал». Москва, ноябрь 2010, стр. 3-4.

<sup>144</sup>«Каныбек Жороев: Экс-президент Кыргызстана считал, что 7 апреля в людей стреляли провокаторы». <http://www.kyrgyzonline.com/content/723035>

<sup>145</sup>«Темир Сариев: 7 апреля 2010 года людей убивали...». 24.кг. 06.09.2011. Копия доступна на: <http://diesel.kg/forums/topic/68245-%D1%81%D1%83%D0%B4-7-%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%8F-2010-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0/> «Эльмурза Сатыбалдиев: Чтобы в дальнейшем Кыргызстан жил хорошей жизнью в политической стабильности...». Интервью в газете «Жаны Ордо». 02.11.2012. Копия доступна на: <http://www.gezitter.org/interviews/29019/>

Но сам кризис этим не мог закончиться.<sup>146</sup> Формальная ответственность за нормализацию ситуации была передана новому Временному правительству, и конечно же, у Временного правительства были весьма ограниченные возможности, чтобы быстро взять ситуацию под контроль.

Разрешение ситуации и нормализация обстановки было делом последующих двух-трех дней. Весь следующий день, 8 апреля, бушевала волна мародерства: толпы грабителей нападали, разбивали и растаскивали все магазины и другие объекты. Пошли нападения на объекты, принадлежащие Бакиевым и в первую очередь, на их частные дома. По всей стране начались акции по смене руководства государственных администраций, установления «народной власти». Начались массовые явления незаконного завладения недвижимым имуществом, особенно земельными участками.

Весь этот сложный и несколько растянутый во времени кризисный процесс стабилизировался постепенно, благодаря разным факторам, но в первую очередь, в результате противостояния со стороны самих граждан волне преступлений, в том числе организованных в группы добровольных дружин по поддержанию порядка и прекращению мародерства. Новая временная власть, пришедшая в результате кризиса, была далеко не в состоянии быстро навести порядок.

## ***Другие вопросы и факторы, оказавшие важное влияние на чрезвычайную ситуацию***

Кыргызстан за время своей независимости развил культуру проведения митингов и протестов, будь они организованы по политическим или иным вопросам. Такие явления учащались после каждой из трех главнейших событий такого рода: Ак-сыйских 2002 года, когда государство в первый раз использовало оружие против граждан, мартовских 2005 года и апрельских 2010 года. В силу многочисленности и, как следствие, некой традиционности политических акций, закономерно, что определенные действия по проведению собраний граждан превратились в некий ритуал, или характерный репертуар<sup>147</sup> таких акций – курултаи, пешиеходы, завоз участников акций из провинций в Бишкек, захват административных зданий, и так далее.

Однако события апреля 2010 года также содержат ряд акций и явлений, не встречавшихся в других подобных случаях. В большей степени, эти явления и обстоятельства характеризуют особую сложность ситуации и особую проблематичность осуществления власти на тот момент. К числу таких особенностей, в первую очередь, можно отнести почти загадочно быстрое развитие событий, переросших из изначально мирного курултая в столкновения между протестующими и силами безопасности, и далее в массовое восстание против правящего режима. Все это буквально произошло в течение одного дня. Отчасти, такую быстроту развития

<sup>146</sup>По версии, так называемой Временной депутатской комиссии, кризис 7 апреля продолжался вплоть до середины лета, а именно: до еще более трагических событий 10-14 июня 2010 года - межэтнический конфликт на юге страны.

<sup>147</sup>«Репертуаром», среди исследователей коллективных политических акций, называется свод характерных действий, наблюдаемый в подобных акциях. Автором этого понятия считается видный политолог Чарльз Тилли. См. Д. Делла Порта, «Репертуары Протестов», Энциклопедия социальных и политических движений, Уайли Блэкуэлл, 2013.

событий объясняют чреватые действия власти, такие как арест всех основных лидеров оппозиции, допущение крайне неблагоприятной операции по обузданию ситуации в Таласе. Однако в некоторой степени, в той специфической череде событий, решающую роль, кажется, сыграло особое психическое состояние массы людей. Это было состояние крайней возбужденности от пережитых столкновений и эффекта спецсредств, примененных у здания завода «Форум»; состояние, от которого толпа не смогла остыть, не имея времени или условий, прежде чем надвинуться быстрорастущей волной на столь же возбуждающие новые столкновения уже на главной площади Ала-Тоо. Данный момент психического фактора, безусловно, заслуживает особого изучения для извлечения уроков на будущее.

Другим особенным моментом в событиях 7 апреля, очевидно, было использование огнестрельного оружия и причем, как со стороны власти, так и со стороны протестующих, которые были вооружены оружием, подобранным в столкновениях у «Форума». Бакиев в какой-то своей речи, по своему обычаю, подчеркивая свое отличие от президента Аскара Акаева, якобы говорил, что не убежит как Акаев, а будет стоять до конца – слова, истолкованные как готовность использовать оружие для сохранения своей власти. Как бы то ни было, оружие было применено на поражение, приведя к гибели несколько десятков убитых. Обстоятельства использования оружия, начиная от оправданности их использования, и заканчивая фактором частичной вооруженности протестующих, являются еще одним сложным и спорным моментом в истории 7 апреля, способным привести к важным урокам по управлению подобными ситуациями.

Не в последнюю очередь, еще одним отличием 7 апреля от почти всех других подобных событий является неожиданная слабость власти: режим, который на тот момент источал впечатление мощи, полного контроля и непробиваемости, вдруг пал в течение одного дня. Пал, конечно, с большим количеством жертв. Одной из причин такой слабости можно рассматривать, опять же, семейственность правления, полагание президента на или в какой-то степени, доминирование над ним его сыновей и братьев, что привело к нивелированию институтов власти и ее чрезмерной персонализации.

## Извлеченные уроки

За двадцать с лишним лет существования Кыргызстана как независимого государства, он прошел через много событий и ситуаций чрезвычайного характера, из которых к наиболее важным событиям политического характера можно отнести, в первую очередь, две революции – марта 2005 года и апреля 2010 года. Несколько других событий, таких как события в Аксы марта 2002 года, события июня 2010 года в Оше и вокруг него, события ноября 2006 года и так далее, также имеют большую важность. Эти крупные, многочисленные, а также и менее масштабные события политического обострения в совокупности говорят о склонности Кыргызстана к политическим кризисам, и представляют собой богатый опыт для извлечения уроков.

## **Какие уроки были извлечены из этой и других подобных чрезвычайных ситуаций?**

Самым главным извлеченным уроком апреля 2010 года и марта 2005 года можно считать то, что чрезмерная концентрация власти в руках президента приводит к появлению авторитарного и репрессивного режима, что в свою очередь порождает противодействие со стороны граждан. Изменение конституционного строя в Кыргызстане с президентско-парламентского (а по сути, супер-президентского) на парламентско-президентский<sup>148</sup> можно считать самым большим результатом уроков двух революций.

Сделав парламент страны главной сценой политической жизни, и формально – на основе законов и самой Конституции – гарантировав возможность оппозиции иметь голос и вес в определении приоритетов в политике страны, новая Конституция потенциально может убрать корень предыдущих политических потрясений: теперь оппозиции не придется бороться за право на существование и деятельность, в том числе посредством массовых акций. «Потенциальная» жизнеспособность нового политического уклада зависит не только от формального закона, но в первую очередь, от поведения главных политических сил, как оппозиции, так и тех, кто у власти. Возрастающая роль президента и его аппарата, разрозненная деятельность партийных фракций в парламенте, слабая самостоятельность правительства от парламента и президента и другие факторы указывают на то, что через четыре года после апрельских событий остаются серьезные препятствия перед новой Конституцией.

## **Был ли запущен официальный процесс изучения извлеченных уроков, как они были сформулированы, и в чем заключались основные выводы?**

Конституционные изменения были уроками политического характера. К сожалению, уроки апреля 2010 года, равно как и иных подобных событий, в части внедрения более конкретных вопросов организации системы управления кризисами в практику нельзя считать извлеченными.

Самым главным формальным процессом, запущенным после 7 апреля, явился судебный процесс по этим событиям. Примечательно, что предмет судебного процесса одновременно и слишком обширный и неполный. Главный предмет процесса – убийство и ранение митингующих. Также разным обвиняемым вменяются различные преступления, некоторые из которых напрямую с событиями 7 апреля не связаны. Например, «злоупотребление должностным положением» инкриминируется нескольким бывшим чиновникам за их деятельность, осуществленную до событий 7 апреля. Не рассматриваются в судебном процессе события, произошедшие в Таласе, а также избиение и причинение вреда многим

<sup>148</sup>Различия в подобных терминах сравнительной политологии могут быть бесконечны и спорны. Однако суть в данном случае заключается в сравнительных сводах полномочий президента и парламента. Кыргызстан по новой Конституции не является чистой парламентской моделью, как ошибочно принято считать, но факт в том, что нынешний парламент имеет гораздо более широкие полномочия, чем согласно предыдущим версиям Конституции.

сотрудникам сил безопасности, включая министра внутренних дел Конгантиева и убитых курсантов Академии МВД Куца и Такырбашева.

Этот судебный процесс, даже если бы он проводился более качественно, не мог бы заменить собой формальный анализ недостатков и упущений в урегулировании тех кризисных событий, для того чтобы извлечь конкретные, практические заключения. Это касается и проблем по анализу актуальной общественно-политической ситуации, организации работы соответствующих служб и ведомств в критических ситуациях, эффективности оперативной информационной поддержки, роли отдельных ключевых лиц и подготовки сил безопасности к эффективному управлению такими ситуациями непосредственно на месте событий. К сожалению, согласно имеющейся информации, таких процессов изучения и извлечения уроков не было сделано, и послесловие к событиям 7 апреля имело в большей части характер политических лозунгов и обвинений.

### ***Были ли они признаны сектором безопасности, его надзорными органами, местными властями, общественными акторами?***

Помимо конституционной реформы, следствием политических уроков можно считать и ряд других институциональных и поведенческих изменений. Например, в целях привнесения большей открытости и подотчетности были созданы Общественные наблюдательные советы (ОНС) при министерствах и ведомствах, включая органы по обеспечению национальной безопасности. ОНС состоят чаще всего из представителей гражданского общества и, таким образом, представляют собой институт гражданского контроля над работой государственных органов.

Также, в течение последних лет проходит реформа МВД и вооруженных сил – в частности, с принятием и реализацией новой «Военной доктрины» Кыргызской Республики, подписанной Президентом Атамбаевым в июле 2013 года.<sup>149</sup> Согласно «Военной доктрине», создан Генеральный штаб Вооруженных сил в качестве единого органа по управлению всеми ведомствами и органами вооруженных сил.<sup>150</sup>

Однако многие элементы реформ и инноваций нельзя назвать конкретными выводами, вынесенными из событий 7 апреля 2010 года. Чаще, реформы продиктованы гораздо более широким спектром уроков и проблем, в числе которых особое место играет трагический конфликт в Оше и его близлежащих местностях в июне 2010 года.

### ***Были ли они приняты во внимание и включены должным образом в мероприятия по подготовке к чрезвычайным ситуациям?***

Готовность нынешней власти Кыргызстана к чрезвычайным ситуациям

<sup>149</sup>«Президент А. Атамбаев утвердил Военную доктрину Кыргызстана.» ИА Кабар. 15.07.2013. Доступно на: <http://kabar.kg/rus/politics/full/59317>; и «Военная доктрина Кыргызской Республики». Текст доступен на: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1374474180>

<sup>150</sup>«Атамбаев подписал закон о создании генштаба Вооруженных сил Кыргызстана.» ИА КирТАГ. 04.02.2014. Доступно на: <http://www.kyrtag.kg/news/detail.php?ID=3142>

политического характера, сравнимым с 7 апреля, трудно оценить. После периода стабилизации вслед за трагическими событиями июня 2010 года, силы правопорядка и безопасности страны безусловно находятся в лучшем положении, чем в тот трудный постбакиевский период.

В течение последних двух лет имели место несколько сложных ситуаций, имевших политическую подоплеку: целый цикл акций, начавшихся с наиболее серьезных действий в мае 2013 года со стороны критиков проекта Кумтор в Жети-Огузском районе Иссык-Куля; череда событий вокруг задержания и осуждения оппозиционных лидеров Камчыбека Ташиева с его двумя другими коллегами и Ахматбека Келдибекова, и самое последнее событие – курултай Национального оппозиционного движения (НОД), который состоялся 10 апреля 2014 года.

При том, что все эти события не доходили по остроте до сценариев 6 и 7 апреля, правоохранительным органам пока удается удерживать контроль над ситуацией, хотя и со сложностями. В том, что эти ситуации не приобретали массовость, а оставались акциями местного уровня с ограниченным количеством участников, объясняется важностью трех моментов. Во-первых, большая часть населения высказывает «усталость» от политических потрясений. Во-вторых, не существует той политико-экономической атмосферы, вызвавшей критическую массу людей к протестам весной 2010 года, и, в-третьих, не сформировалась политическая оппозиция, сравнимая по весу и способности с оппозицией апреля 2010 года.

С учетом этих объективных различий между апрелем 2010 года и ситуацией постбакиевского периода, можно заключить, что уровень способности власти управлять сложными ситуациями политического характера, а именно: массовыми акциями протеста, остается мало проверенным фактом, но до настоящего времени относительно успешным. Предпочтительное использование ненасильственных методов урегулирования кризиса, ведение относительно регулярного диалога с местными сообществами – хоть и с запоздалым стартом во многих случаях – и то обстоятельство, что официальные руководители, а не закулисные авторитеты, как Жаныш Бакиев, определяют меры и средства регулирования ситуаций можно рассматривать как возможные признаки улучшения положения дел в этой сфере.

### ***Какие извлеченные уроки не привнесли должных изменений в мероприятия по управлению чрезвычайными ситуациями?***

На провальном опыте регулирования чрезвычайной ситуации 7 апреля стало ясно, что необходим был действенный штаб по координации информации, принятию решений и действий, куда входил бы узкий круг ключевых руководителей сил безопасности, и с ясным описанием полномочий штаба. Существование некоего подобного штаба 7 апреля было лишь неподтвержденным утверждением разных источников.<sup>151</sup> Однако реальная необходимость в таком институте существовала и 7 апреля и позже.

Роль коменданта и комендатуры местности при введении чрезвычайного положения, согласно последней редакции Закона «О чрезвычайном положении», может частично восполнить проблему координации; тем не менее, этот институт

<sup>151</sup>См., особенно: «Заключение Государственной комиссии» и «Отчет Временной депутатской комиссии».



не снимает необходимости в создании коллективного координационного органа на уровне руководства страны. Хотя есть определенные шаги в этом направлении – создание Генерального штаба вооруженных сил, установление должности вице-премьер-министра, курирующего «силовой блок», все же вопрос остается не решенным до конца.

## Рекомендации

### ***Какие нормы должны быть разработаны или изменены?***

На основе анализа кризиса, произошедшего 7 апреля 2010 года, можно сказать, что нормативная база не являлась главной проблемой или помехой в обеспечении контроля над ситуацией. Тем не менее, ряд положительных изменений в нормативной базе уже был принят, начиная с принятия новой Конституции, нового Закона «О мирных собраниях» и заканчивая изменениями в Конституционном законе «О чрезвычайном положении».

Дальнейшие изменения законодательства могут быть сделаны с целью обеспечения эффективного управления чрезвычайными ситуациями. Например, в продолжение предыдущего обсуждения (5.е), предлагается создать постоянный коллективный координирующий орган по управлению кризисными ситуациями по примеру «ситуационной комнаты», имеющейся в США, но с некоторыми различиями, например, больше ориентируясь на поддержание внутреннего порядка и спокойствия, нежели на международные вызовы. Открытие такой структуры может потребовать внесения изменений в различные законы или принятия отдельного закона о ее деятельности.

### ***Необходимые изменения касательно оперативной деятельности и оперативных процедур***

Крайне важно создать постоянную и эффективную систему оценки предкризисных и кризисных ситуаций, сбора и анализа информации по ним и принятия решений в критических и кризисных ситуациях, таких как 7 апреля. Должны быть четко определены ответственные должностные лица: руководство по урегулированию кризисных ситуаций не должно по умолчанию отдаваться президенту или премьер-министру, но их роль и других лиц должна быть ясно прописана.

Как показал опыт 7 апреля, процедура введения и осуществления чрезвычайного положения может оказаться долгой и сложной, тогда как ситуация может требовать незамедлительных, а иногда и сиюминутных действий. Поэтому имеет смысл внедрить институт единого управления силами внутренних дел и органов обеспечения национальной безопасности (по образцу Генерального штаба Вооруженных сил) для урегулирования кризисных ситуаций внутри страны, особенно в ситуациях, когда чрезвычайное положение не вводится, но положение близко к чрезвычайному.

## ***Необходимые навыки***

Правительству КР, и в частности государственным ведомствам и структурам, ответственным за вопросы регулирования общественного порядка и реагирования на кризисные ситуации, необходимо детально изучить опыт прошлых кризисных ситуаций, включая ошские события 1990 и 2010 годов, аксыйские 2002 года, события марта 2005 и апреля 2010 года, а также сделать заключения по ним.

Рекомендуется создать отдельный институт анализа и экспертизы, возможно при секретариате Совета обороны, который занимался бы непосредственно изучением прошлых уроков, выработкой практических рекомендаций и политики по управлению чрезвычайными ситуациями.

Следует провести оценку эффективности многолетней программы ОБСЕ по поддержке органов внутренних дел, и усилить ее акцент, направленный на развитие способности милиции управлять как мирными, так и насильственными демонстрациями.

## ***Другие рекомендации***

Правительству и президенту КР следует воздерживаться от желания использовать средства массовой информации, де-факто контролируемые государством (ОТРК, в частности), для дискредитации оппозиции и создания определенных негативных восприятий среди зрителей и слушателей об оппозиционных движениях. Такое явление наблюдалось недавно по отношению к членам Национального оппозиционного движения (НОД).

Членам правительства и особенно президенту рекомендуется поддерживать реальный, а не ритуальный диалог с местными сообществами и с народом в целом, обсуждая актуальные вопросы и объясняя позиции государства и правительства по ним. Это касается и вопроса Кумтора, и положения дел в энергетике, и проблем приграничных сообществ, и вопросов связанных с внешними отношениями (например, по вступлению КР в Таможенный союз).

Правительству, надзорным органам, президенту КР необходимо обеспечить полноценную оценку, в том числе в рамках закона, всех элементов происшедших событий и придерживаться этих принципов в будущем. Особенно, в случае апрельских событий, это касается установления ответственности за все правонарушения, включая кражу и незаконное завладение оружием, причинение материального вреда государственному и частному имуществу, и многое другое. Президенту и другим соответствующим органам необходимо вести антикоррупционную борьбу строго в рамках действующего законодательства, и не допускать развития незаконных и сомнительных методов выявления коррупции и ведения борьбы с ней.

## ИСТОЧНИКИ

1. «Бактыбек Калыев: Охранять «Белый дом» прибыли 200 курсантов и 100 спецназовцев». ИА Вечерний Бишкек. 31.10.2012. Доступно на: [http://www.vb.kg/doc/204317\\_baktybek\\_kalyev\\_ohraniat\\_belyu\\_dom\\_pribyli\\_200\\_kursantov\\_i\\_100\\_spcnazovcev.html](http://www.vb.kg/doc/204317_baktybek_kalyev_ohraniat_belyu_dom_pribyli_200_kursantov_i_100_spcnazovcev.html) (24.06.2014)
2. «Бактыбек Калыев, экс-министр: «Я земляк Бакиева, но с ним тайно не общался». ИА Супер-Инфо. 02.11.2012. Копия доступна на: [http://www.gezitter.org/society/15599\\_baktyibek\\_kalyiev\\_eks-ministr\\_ya\\_zemlyak\\_bakieva\\_no\\_s\\_nim\\_tayno\\_ne\\_obschalsya/](http://www.gezitter.org/society/15599_baktyibek_kalyiev_eks-ministr_ya_zemlyak_bakieva_no_s_nim_tayno_ne_obschalsya/) (24.06.2014)
3. «В Кыргызстане начали действовать новые тарифы на мобильную связь», 01-02-2010: <http://www.azattyk.mobi/a/1944769.html> (25.06.2014)
4. «Власть заинтересована в проведении народного курултая». Азаттык. Русская редакция. 01.02.2010. Доступно на: [http://www.azattyk.org/archive/ky\\_domestic\\_News\\_in\\_Russian/20101218/3462/3462.html?id=2292878](http://www.azattyk.org/archive/ky_domestic_News_in_Russian/20101218/3462/3462.html?id=2292878) (25.06.2014)
5. «Военная доктрина Кыргызской Республики». Текст доступен на: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1374474180> (25.06.2014)
6. «Глава Службы госохраны Киргизии: Моя совесть чиста». РИА Новости. 11.04.2010. Доступно на: <http://ria.ru/interview/20100411/221016540.html> (25.06.2014)
7. «Данияр Усенов: правительство не отменит установленных тарифов на электричество, горячую воду и отопление», 16-03-2010: <http://www.kp.ru/daily/24456/618787/?geo=61>
8. Делла Порта, Донателла, 2013. «Репертуары Протестов», Энциклопедия социальных и политических движений. Уайли Блэкуэлл. (Donatella della Porta, 2013. "Repertoires of Contention", The Wiley Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements. Wiley Blackwell.)
9. «Завтра потерпевшие 7 апреля встретятся у памятника погибшим». ИА Туштук.кг. 01.04.2014. Доступно на: <http://www.tushtuk.kg/society/16116/> (02.04.2014)
10. Заключение Независимой общественной комиссии по расследованию событий 6-8 апреля в Кыргызстане. Опубликовано 29.04.2010. Доступно на: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1272720300> (25.06.2014)
11. Заключение Государственной комиссии для всестороннего изучения причин и условий, а также дачи политической оценки трагическим событиям, произошедшим в апреле и мае 2010 года. Опубликовано в Вести. кг. 07.04.2011. Доступно на: [http://www.vesti.kg/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=4422&Itemid=83](http://www.vesti.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=4422&Itemid=83) (первая половина) и [http://www.vesti.kg/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=4425&Itemid=83](http://www.vesti.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=4425&Itemid=83) (вторая половина) (25.06.2014)
12. Закон «Об Органах внутренних дел Кыргызской Республики».

13. Закон «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики».
14. Закон «О Службе государственной охраны Кыргызской Республики».
15. Закон «О мирных собраниях».
16. «Интервью» с Курманбеком Бакиевым. Эхо Москвы. 08.04.2010. Доступно на: <http://www.echo.msk.ru/programs/beseda/670374-echo/> (25.06.2014).
17. «Каныбек Жороев: Реформа учун жакшы шарттар тузулду.» Азаттык. 30.01.2010. Доступно на: [http://www.azattyk.org/content/Kyrgyzstan\\_Reforms\\_Joroev/1943322.html](http://www.azattyk.org/content/Kyrgyzstan_Reforms_Joroev/1943322.html) (25.06.2014).
18. «Каныбек Жороев: Экс-президент Кыргызстана считал, что 7 апреля в людей стреляли провокаторы». 24.кг. 16.10.2012. Доступно на: <http://www.kyrgyzonline.com/content/723035> (25.06.2014).
19. «Катя Урумканова: 7 апреля 2010 года НТРК не транслировал митинги, потому что...». К-Ньюс. 07.09.2011. Доступно на: <http://www.knews.kg/action/2707/> (25.06.2014).
20. «Ко всем свободным гражданам свободного Кыргызстана! (Обращение Центрисполкома Народного Курултая)». Эдиль Байсалов. ИА Фергана.ру. 07.04.2010. Доступно на: <http://www.fergananews.com/news.php?id=14377&mode=snews> (25.06.2014).
21. Конституционный закон КР «О чрезвычайном положении».
22. Конституция Кыргызской Республики (принятая референдумом в июне 2010).
23. Конституция Кыргызской Республики (принятая референдумом в октябре 2007).
24. «Кто и зачем скрывает отчет комиссии по апрельским событиям?». Страница в интернет-форуме Дизель.кг: <http://diesel.elcat.kg/lofiversion/index.php?t7081203.html> (25.06.2014).
25. «Кто эти неизвестные вооруженные люди, стрелявшие 7 апреля в Белый дом и народ?». Газета Жаны Агым. 22.11.2013. Доступно на: <http://www.gezitter.org/politic/25673/> (25.06.2014).
26. «Кыргызстан: 7 апреля оппозиция проведет курултай во всех регионах страны». Фергана.ру. 31.03.2010. Доступно на: <http://www.fergananews.com/news.php?id=14328> (25.06.2014).
27. «Кыргызстан: Курултай «Согласия» во всем согласился с президентом»: <http://www.fergananews.com/news.php?id=14290> (25.06.2014).
28. «Кыргызстан: На курултае оппозиции принят пакет требований к властям (обновлено)». Фергана.ру. 17.03.2010. Доступно на: <http://www.fergananews.com/news.php?id=14241&mode=snews> (25.06.2014).
29. Международный Комитет Красного Креста (МККК), 2011. «Насилие и применение силы: Справочник. Женева, Швейцария. (International Committee of the Red Cross (ICRC), 2001. "Violence and the Use of Force". Reference. Geneva, Switzerland).
30. Мозелл, Б и Полак, Б. 2001. «Модель хищнического государства», Жур-

- нал Права, Экономики и Организации, 17/1. (Boaz Moselle and Benjamin Polak, 2001. "A Model of a Predatory State", Journal of Law, Economics and Organization, 17/1).
31. «Опасения, что армия может быть использована для разгона демонстраций и митингов». ИА IWPR.net. 03.02.2009.
  32. Отчет Временной депутатской комиссии ЖК КР по событиям в апреле-июне 2010 года. Бишкек, 2011. Доступно на: <http://novdocs.ru/docs/index-16788.html> (07.04.2014).
  33. «Подсудимый: 7 апреля не было штаба по координации действий силовиков», Вечерний Бишкек. 16.10.2012. <http://www.vb.kg/202904> (25.06.2014).
  34. Пономарев, Виталий. «Роль управления специальных операций «Альфа» в событиях 6-7 апреля в Бишкеке (Киргизия)». Отчет. Правозащитный центр «Мемориал». Москва, ноябрь 2010.
  35. «Президент Алмазбек Атамбаев утвердил Военную доктрину Кыргызстана». ИА Кабар. 15.07.2013. Доступно на: <http://kabar.kg/rus/politics/full/59317> (25.06.2014).
  36. «Революция 2010: Полный архив видео от Клооп.кг». Доступно на: <http://kloop.kg/blog/2014/04/06/revolyutsiya-2010-polny-j-arhiv-video-ot-kloop-kg/> (25.06.2014).
  37. «Россия восстановила пошлины на экспорт ГСМ в Кыргызстане». Общественный Рейтинг. 12.03.2010. Доступно на: <http://www.pr.kg/news/kg/2011/03/12/19441/> (25.06.2014).
  38. ««Совещательная демократия» Курманбека Бакиева». Независимая Газета. 26.03.2010. Доступно на: [http://www.ng.ru/cis/2010-03-26/6\\_bakiev.html](http://www.ng.ru/cis/2010-03-26/6_bakiev.html) (25.06.2014).
  39. «Эльмурза Сатыбалдиев: Никто в Доме правительства к событиям 7 апреля не готовился», ИА 24.кг. 17.10.2012. Доступно на: <http://www.for.kg/news-193171-ru.html> (25.06.14).
  40. «Эльмурза Сатыбалдиев: Чтобы в дальнейшем Кыргызстан жил хорошей жизнью в политической стабильности...». Интервью в газете Жаны Ордо. 02.11.2012. Доступно на: <http://www.gezitter.org/interviews/29019/> (25.06.14).
  41. «7 апрелде митингчилерге биринчилерден болуп милиция ок чыгаргандыгы аныкталган.» Вечерний Бишкек. 18.11.2013. Доступно на: [http://kyrgyz.vb.kg/doc/233849\\_7\\_aprelde\\_mitingchilerge\\_birinchilderden\\_bolyp\\_miliciia\\_ok\\_chygargandygy\\_anyktalган.html](http://kyrgyz.vb.kg/doc/233849_7_aprelde_mitingchilerge_birinchilderden_bolyp_miliciia_ok_chygargandygy_anyktalган.html) (25.06.2014).
  42. «Sarbaev and Ambassador sign agreements; Sarbaev urges phone call from President Obama to Bakiyev». 13.05.2009. Доступно на: [http://www.wikileaks.org/plusd/cables/09BISHKEK462\\_a.html](http://www.wikileaks.org/plusd/cables/09BISHKEK462_a.html) (25.06.2014).





# ОШСКИЕ СОБЫТИЯ 2010 ГОДА: УРОКИ ДЛЯ БУДУЩЕГО

*Асель Мурзакулова, Абдираим Жорокулов*

## Краткое резюме

10 - 14 июня 2010 года в городе Ош, Ошской и Джалал-Абадской областях Кыргызской Республики произошли массовые столкновения между кыргызской и узбекской общинами, вылившиеся в погромы, поджоги, мародерство, и приведшие к гибели 423 человек<sup>152</sup>, ранению 2,500, а также к тому, что 400,000 человек были вынуждены временно на период конфликта покинуть свои дома. Впоследствии, эти столкновения стали известны как ошские события 2010 года. В истории Кыргызстана они были самым массовым конфликтом как по числу пострадавших и разрушений, так и по своему международному резонансу. Во время этих трагических событий в Женеве проходил очередной Совет ООН по правам человека, принявший резолюцию, в которой он призвал Кыргызстан провести всестороннее расследование фактов, связанных с гибелью людей в городе Ош, Ошской и Джалал-Абадской областях, и привлечь к ответственности виновных лиц.

С момента трагедии прошло четыре года, но в обществе так и не сложилось единой оценки событий. Обращает на себя внимание и то, что многочисленные отчеты, подготовленные государственными, международными и неправительственными организациями, также не сходятся в оценке причин конфликта. В качестве основных источников называется разнообразный ряд причин: сепаратизм лидеров узбекской общины; реваншизм сторонников бывшего президента Курманбека Бакиева; борьба за власть на юге Временного правительства; участие «третьих сил» и их намерение дестабилизировать ситуацию в Центральной Азии и многолетняя практика этнической дискриминации узбеков в Кыргызстане. Несмотря на данное многообразие позиций в оценке событий, ни один из отчетов не нашел широкой общественной поддержки.

При рассмотрении причин этого конфликта необходимо изучать вопрос со времен Советского Союза, так как корневые причины роста напряженности между двумя общинами берут начало именно в этот период истории. Политика перестройки и гласности второй половины 80-х годов XX столетия породила подъем национального самосознания как кыргызов, так и узбеков. В этот период углубляются социально-экономические проблемы, и среди кыргызской молодежи остро стояли проблемы жилья и землепользования. Поэтому молодежь просит местные власти Ошской области определить земельные участки под строительство жилья, и в целях удовлетворения своих требований она создает в 1990 г. неформальное объединение «Ош аймагы». Параллельно активизировало свою деятельность неформальное узбекское объединение «Адолат». В рамках его деятельности группа

<sup>152</sup>По количеству жертв существует несоответствие с официальными данными, в частности правозащитный центр «Кылым Шамы» указывает на цифру в 492 человека. Из материалов интервью с Г.Абдирасуловой, 28 апреля, 2014 г., Бишкек.



узбекских аксакалов из Джалал-Абадской области в марте 1990 г. обращается в Совет национальностей Верховного Совета СССР и к Первому секретарю Коммунистической партии Киргизской ССР с требованием предоставить автономию узбекскому населению юга Киргизии. Среди основных выдвинутых требований - создание Ошской автономии с самостоятельной формой управления и придание узбекскому языку статуса одного из государственных языков. Кроме того, узбекские жители потребовали создания узбекского культурного центра, открытия узбекского факультета при Ошском педагогическом институте, смещения первого секретаря обкома партии Усена Сыдыкова, якобы защищающего интересы лишь кыргызской части населения. Среди узбеков недовольство дополнялось тем, что подавляющее большинство руководящих кадров страны составляли кыргызы<sup>153</sup>. На фоне серьезных просчетов в землепользовании и кадровой политике, недовольства вылились в межэтнический конфликт 1990 года между кыргызами и узбеками, в результате которого погибли 282 человека<sup>154</sup>.

К сожалению, из событий 1990 года не были извлечены уроки, они не стали предметом детального причинно-следственного анализа, но самое важное к ответственности за бездействие или неправильные решения не были привлечены к ответственности должностные лица. Как показало время, события остались без должного внимания. В отставку подали Абсамат Масалиев и Ренат Кульматов, которые занимали высшие должности в Верховном Совете республики. Другие же руководители, непосредственно принявшие неверные решения в тех трагических событиях, вплоть до недавнего времени оставались на высоких государственных постах (Апас Джумагулов, Медеткан Шеримкулов, Усен Сыдыков и др.)<sup>155</sup>. Никем из них не было принято системных и практических мер по изменению ситуации в сфере межэтнических отношений, и это заложило основу для повторения конфликта в будущем. Более того, на государственном уровне так и не была создана система раннего предупреждения конфликтов.

В связи со сложившейся после 7 апреля 2010 года общественно-политической обстановкой, в республике произошло резкое обострение межэтнических отношений в Бишкеке (село Маевка) и Чуйской области (город Токмок), на территории городов Ош, Джалал-Абад и его окрестностях. Ситуация противостояния Временного правительства (ВП) и президента Курманбека Бакиева, находившегося в Джалал-Абаде, привела к накалу общественно-политической ситуации. ВП не признавалось в качестве легитимной власти частью общества, что могло послужить основой для более широких реваншистских движений. В этой ситуации, новым властям необходима была поддержка на юге, откуда был родом Курманбек Бакиев. По сути, интересы ВП и лидеров узбекской общины пересеклись в основном пункте – недопущение усиления сторонников Курманбека Бакиева.

На фоне сложной политической ситуации часть лидеров узбекской общины, посчитав, что сложившаяся обстановка в стране благоприятным образом повлияет на возможность достижения ими поставленных целей, начала выдвигать

<sup>153</sup>Более подробно см. отчет Нацкомиссии по всестороннему изучению причин, последствий и выработке рекомендаций по трагическим событиям, произошедшим на юге республики в июне 2010 года. Доступно на: <http://iinkg.info/dokumenty/otchet/1554-otchet-natsionalnoj-komissii-abdygany-erkebaeva-o-mezhetnichesk-konflikte-2010-goda-na-yuge-kyrgyzstana>

<sup>154</sup>Талант Разаков. Ошские события 1990 г. - Бишкек, 2011, с. 128.

<sup>155</sup>Более подробно см. отчет Нацкомиссии по всестороннему изучению причин, последствий и выработке рекомендаций по трагическим событиям, произошедшим на юге республики в июне 2010 года. Доступно на: <http://iinkg.info/dokumenty/otchet/1554-otchet-natsionalnoj-komissii-abdygany-erkebaeva-o-mezhetnichesk-konflikte-2010-goda-na-yuge-kyrgyzstana>

свои требования, вовлекая в сферу своей деятельности большие массы людей. Трагическим июньским событиям, произошедшим в городе Ош, предшествовали многочисленные собрания узбекской диаспоры, организаторами которых были лидеры национально-культурных центров (Кадыржан Батыров, Инамжон Абдрасулов, Жалалидин Салахутдинов, Карамат Абдуллаева). Так, с конца апреля по 10 июня 2010 года, по данным правоохранительных органов, в Оше и его окрестностях было проведено более 25 собраний и скоплений, в которых участвовало от 100 до 500-600 человек и обсуждались, как правило, вопросы межнационального отношения<sup>156</sup>. «Параллельно велась, по признанию Инамжона Абдрасулова, работа по созданию штабов и специальных дружин под видом обеспечения безопасности кварталов и микрорайонов, где проживало узбекское население. Часто умышленно устраивались конфликтные ситуации и драки между представителями кыргызской и узбекской молодежи»<sup>157</sup>.

Требования лидеров узбекской общины были известны ВП. По многочисленным сведениям, новыми властями велись переговоры с ними. Этот фактор в последующем повлиял на кризис доверия к ВП со стороны населения, вовлеченного в зону конфликта. Таким образом, можно согласиться с определением Нила Мелвина о том, что межэтнический конфликт стал результатом внутрикыргызской борьбы за власть, развернувшейся после 7 апреля 2010 года. События июня стали прямым продолжением 7 апреля и явились заключительным этапом борьбы между Временным правительством и сторонниками свергнутого президента Курманбека Бакиева<sup>158</sup>.

Основными источниками данного анализа выступают многочисленные отчеты государственных, неправительственных и международных комиссий, материалы исследований, а также глубинные интервью, проведенные в рамках настоящего анализа.

## **Анализ ситуации: реагирование, локализация и урегулирование**

Согласно данным, опубликованным в отчете Национальной комиссии по всестороннему изучению причин, последствий и выработке рекомендаций по трагическим событиям, произошедшим на юге республики в июне 2010 года (Нацкомиссия), Временное правительство, силовые структуры, местные органы власти южных областей и городов Ош и Джалал-Абад были заранее осведомлены о нарастающих тенденциях эскалации межэтнических отношений. В частности, по линии ГКНБ были поданы 9 записок о складывающейся ситуации, мэр города Ош

<sup>156</sup>Более подробнее см. отчет Нацкомиссии по всестороннему изучению причин, последствий и выработке рекомендаций по трагическим событиям, произошедшим на юге республики в июне 2010 года. Доступно на: <http://inkg.info/dokumenty/otchety/1554-otchets-natsionalnoj-komissii-abdygany-erkebaeva-o-mezhetnicheskom-konflikte-2010-goda-na-yuge-kyrgyzstana>

<sup>157</sup>Отчет Нацкомиссии по всестороннему изучению причин, последствий и выработке рекомендаций по трагическим событиям, произошедшим на юге республики в июне 2010 года. Доступно на: <http://inkg.info/dokumenty/otchety/1554-otchets-natsionalnoj-komissii-abdygany-erkebaeva-o-mezhetnicheskom-konflikte-2010-goda-na-yuge-kyrgyzstana>

<sup>158</sup>Нил Мэлвин, На пути к стабильному многонациональному Кыргызстану: как устранить причины и разорвать порочный круг насилия. Проект "Центральная Евразия", Непериодическая серия, Выпуск 3, 2011. Доступно на: [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/stable-kyrgyzstan-20110405-ru\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/stable-kyrgyzstan-20110405-ru_0.pdf)

Мелис Мырзакматов направлял письма с информацией о ситуации членам ВП, локальные гражданские активисты также информировали о росте напряженности. Однако ВП не смогло предотвратить масштабную трагедию, хотя локализовали и остановили ее достаточно быстро - в течение нескольких дней.

Осмысливая произошедшее, а также предпосылки, ведущие к этому конфликту, можно сделать следующее заключение: как таковой единой системы раннего предупреждения конфликтов в системе правоохранительных органов и местных органов власти не существовало.

Хотя на протяжении нескольких лет международными организациями, в частности Программой Превентивного развития ПРООН, создавались мониторинговые сети системы раннего предупреждения, во время конфликта они не сработали. Система раннего предупреждения, разработанная Программой Превентивного развития ПРООН, представляла собой аналитический механизм, включающий комплекс мер по выявлению, прогнозированию и предупреждению кризисных ситуаций. Однако, к сожалению, данная система была внедрена только на уровне проекта и, следовательно, со стороны государственных структур не было ей уделено должного внимания в силу отсутствия понимания значимости данных усилий. На такое положение дел повлияла и большая текучесть кадров в органах власти, отсутствие ее преемственности, и самое важное - отсутствие должного финансирования.

В подтверждение к словам об отсутствии слаженной системы раннего предупреждения конфликтов можно причислить тот факт, что чрезвычайное положение, введенное Временным правительством в городе Джалал-Абад 19 мая 2010 года, было отменено 1 июня. Это было сделано несмотря на поступающие сигналы о нарастающей угрозе межнациональных столкновений в городах Ош и Джалал-Абад и прилегающих районах.<sup>159</sup>

В данной ситуации представители региональных подразделений силовых служб не смогли убедить органы власти не отменять чрезвычайное положение, а может даже расширить территорию ее действия на Ошскую область. Всё это указывает на слабое исполнение своих функциональных обязанностей отдельными руководителями и сотрудниками спецслужб, правоохранительных органов и органов местного самоуправления. Также не стоит забывать и тот факт, что должностные лица ГКНБ, МВД, прокуратуры и их территориальных органов, а также главы местных органов власти за непродолжительное время своей деятельности (апрель-май 2010 года), в условиях постоянного противостояния (митинги, пикеты и насильственные захваты административных зданий, прошедших по всей стране), были в какой-то мере деморализованы и не сумели в полной мере организовать надлежащую работу по прогнозированию общественно-политической ситуации и межнациональных конфликтов, а также выработать меры по их предотвращению, нейтрализации и локализации.<sup>160</sup>

<sup>159</sup>Отчет Нацкомиссии по всестороннему изучению причин, последствий и выработке рекомендаций по трагическим событиям, произошедшим на юге республики в июне 2010 года. Доступно на: <http://inkg.info/dokumenty/otchety/1554-otchet-natsionalnoj-komissii-abdygany-erkebaeva-o-mezhetnicheskom-konflikte-2010-goda-na-yuge-kyrgyzstana>

<sup>160</sup>Отчет Временной депутатской комиссии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по выявлению и расследованию обстоятельств и условий, приведших к трагическим событиям, произошедшим в республике в апреле-июне 2010 года, и даче им политической оценки. Доступно на: <http://inkg.info/literature/Parlament.doc>

Если говорить о центральной власти, которую на тот момент представляло Временное правительство, то оно не справилось с той ответственностью, которую на себя возложило – это, в первую очередь, обеспечение безопасности гражданам страны. Делая выводы с некоторым огорчением можно предположить, что Временное правительство либо не признало, либо недооценило ухудшение ситуации в межэтнических отношениях на юге Кыргызстана. Всё это говорит о том, что у Временного правительства и тем более у местных органов власти и силовых структур не было чёткого понимания ситуации в стране, в частности в виду отсутствия единой системы раннего предупреждения. И аргументы, выдвинутые Президентом переходного периода Розой Отунбаевой о том, что всплеск насилия был такого масштаба, что Временному правительству было сложно его сдержать, лишь подтверждают вышеуказанные предположения.<sup>161</sup>

Как показывают отчёты независимой международной комиссии, а также временной депутатской комиссии по исследованию причин межэтнического конфликта на юге страны 2010 года, сигналы о предстоящем волнении поступали в соответствующие структуры и вышестоящие органы власти. Но, к сожалению, они носили не упорядоченный характер: не было единого центра сбора и анализа поступающей информации, а также по принятию координационных и безотлагательных действий. На это указывают некоторые пункты в отчётах обеих комиссий, а также комментарии правительства к отчёту международной независимой комиссии по исследованию июньских событий 2010 года<sup>162</sup>. Из материалов, предоставленных в СМИ и в отчётах двух комиссий, можно увидеть, что информации поступало больше чем достаточно, но Временное правительство не смогло оперативно среагировать на нее. Как было отмечено выше, не существовало чётко налаженной системы предупреждения конфликтов, обработки оперативной информации и выработки конкретных упреждающих мер.

Справедливости ради следует отметить, что в условиях насильственной смены власти государственные институты не функционировали в полную силу, поэтому решения Временного правительства принимались с опозданием или же не считались легитимными некоторыми руководителями государственных подразделений. 7 апреля 2010 года в стране образовался «вакуум власти»: Президент Курманбек Бакиев и его окружение переместились на юг страны для мобилизации своих сторонников, правительство заявило об уходе в отставку, на местах стихийно устанавливалась народная власть, управление районами и городами брали на себя Координационные советы, состоящие из представителей разных политических и общественных организаций, движений, а также гражданских активистов. Перед Временным правительством, взявшим на себя ответственность за безопасность страны, на тот неоднозначный период стояла задача сломать сопротивление прежнего режима, стабилизировать социально-политическую обстановку в стране, восстановить вертикаль государственной власти и вернуть государственную систему в правовое поле. Именно из-за этого обстоятельства, что страна находилась в переходной политической ситуации, процесс установления контроля во всех сферах государственной власти не был завершён. Не были налажены механизмы обмена информацией между ветвями власти и тем более координация усилий по принятию адекватных решений.<sup>163</sup>

<sup>161</sup>Отчёт Международной независимой комиссии по исследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года. Доступно на: [www.fergananews.com/archive/2011/kic\\_report\\_russian\\_final.pdf](http://www.fergananews.com/archive/2011/kic_report_russian_final.pdf)

<sup>162</sup>Комментарии Правительства к отчёту Международной независимой комиссии по исследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года. Доступно на: [http://botschaft-kirgisien.de/files/comment\\_osh.pdf](http://botschaft-kirgisien.de/files/comment_osh.pdf)

<sup>163</sup>Там же.

## **Осведомленность ситуацией**

Исходя из данных, приведённых в трёх разных отчётах и подготовленных временной депутатской, независимой международной и национальной комиссиями, наглядно видно, что власти обладали более чем исчерпывающей информацией о происходящем в регионах. Информация о готовящихся беспорядках и их возможных сроках была очевидной. Мелис Мырзакматов в своей книге отмечает, что неоднократно проводил совещания с широким составом участников по обсуждению предотвращения возможных конфликтов. Далее он пишет, что протоколы этих собраний отправлялись лично Президенту Розе Отунбаевой<sup>164</sup>. Главы Ошского областного управления внутренних дел, прокуратуры, комитета национальной безопасности в своих служебных записках также отмечали, что в любой момент может вспыхнуть межэтнический конфликт. Следовательно, можно сказать, что информация о возможных конфликтах поступала властям в достаточной мере и на регулярной основе на протяжении значительного периода времени.

Лидеры узбекской диаспоры Кадыржан Батыров и Инамжан Абдрасулов проводили краткосрочные стихийные митинги в городах Ош и Джалал-Абад, начиная с апреля и до конца мая 2010 года. Обращает на себя внимание всплеск насилия 13-14 мая и последующие события 19 мая 2010 года, после которых было введено чрезвычайное положение в Джалал-Абадской области. 13-14 мая 2010 года сторонниками Курманбека Бакиева было захвачено здание областной государственной администрации Джалал-Абадской области. «В результате столкновений между сторонниками Курманбека Бакиева с одной стороны и членами партии «Ата-Мекен», а также сторонниками действующего губернатора Бектура Асанова погибли 2 человека и 65 человек получили ранения»<sup>165</sup>. Через 5 дней в городе Джалал-Абад, в ходе столкновений 19 мая между сторонниками Кадыржана Батырова и бывшего Президента Курманбека Бакиева погибли уже 4 человека<sup>166</sup>. Однако введенное 19 мая чрезвычайное положение было отменено спустя короткое время - 1 июня, хотя ситуация в целом на юге Кыргызстана оставалась очень напряженной. В интервью авторам настоящего отчета комендант Джалал-Абадской области, назначенный 19 мая 2010, а в последующем ставший комендантом Ошской области в июне 2010, замминистра МВД, генерал-майор милиции Бактыбек Алымбеков отметил: «Мы получали информацию о том, что Батыров выступает, о том, что люди собираются, но тогда везде по республике была такая ситуация, что можно было по всей стране ЧС вводить. То, что будет межнациональный конфликт, никто тогда не мог предположить»<sup>167</sup>.

<sup>164</sup>Мелис Мырзакматов. В поисках истины. Ошская трагедия: документы, факты, интервью, обращения и заявления, «Турар», Бишкек, 2011, стр.34.

<sup>165</sup>Об обстоятельствах и хронологии трагических событий мая-июня 2010 года в городах Ош, Джалал-Абад, отдельных районах Ошской и Джалал-Абадской областей. Документ подготовлен рабочей группой Государственного комитета национальной безопасности, Министерства внутренних дел, генеральной прокуратуры Кыргызской Республики при участии специалистов Аппарата Президента, Секретариата Совета обороны Кыргызской Республики по поручению президента Кыргызстана Алмазбека Атамбаева от 17 февраля 2012 года. Доступно на: <http://www.fergananews.com/article.php?id=7389>

<sup>166</sup>Отчет Временной депутатской комиссии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по выявлению и расследованию обстоятельств и условий, приведших к трагическим событиям, произошедшим в республике в апреле-июне 2010 года, и даче им политической оценки. Бишкек, 2011. Доступно на: <http://inkg.info/literature/Parliament.doc>

<sup>167</sup>Из интервью с комендантом Ошской области Бактыбеком Алымбековым, 9 марта 2014 г., Бишкек.

Периодически в местных СМИ публиковались материалы, которые в той или иной степени провоцировали стороны и вели к росту напряженности. Например, телепередачи, транслируемые на каналах МезонТВ и ОшТВ, носили крайне противоречивый характер, приведя к тому, что «представители кыргызского сообщества видели в них открытые призывы к сепаратизму»<sup>168</sup>. Очевидно, что такого рода посылы, передаваемые посредством СМИ, не тщательно прослеживались правоохранительными органами и Временным правительством. Судя по материалам, представленным в отчете национальной комиссии, «руководители органов власти городов Ош и Джалал-Абад регулярно проводили совещания с участием всех городских служб и силовых структур, где предпринимались шаги по предотвращению открытых столкновений, которые могли возникнуть после просмотра такого рода телепередач и материалов СМИ. На тех же совещаниях представители правоохранительных органов озвучивали информацию о росте количества драк и подтасовок между молодыми людьми кыргызской и узбекской национальностей. Протоколы этих совещаний отправлялись Временному правительству (ВП). Многие из них содержали рекомендации, направленные на снижение напряженности. Но даже после такого информирования, Временное правительство не сделало соответствующих выводов, и не смогло полностью взять под контроль ситуацию в южном регионе»<sup>169</sup>.

В качестве ответа на вопрос о бездействии органов ГКНБ в отношении предупреждения и локализации межэтнической угрозы было отмечено, что практически до апрельских событий 2010 года основное внимание органов ГКНБ было сконцентрировано на политическом сыске, преследовании оппозиции и обеспечении безопасности членов правящего режима. При этом практически на втором плане оказались присущие специальной службе полномочия. Кадровая политика проводимая до апреля 2010 года привела к координальным изменениям профессионального состава этой службы. В период с 2007 до 2010 года было уволено 330 военнослужащих, в основном, это были опытные сотрудники ГКНБ, обладавшие институциональной памятью<sup>170</sup>. В результате, на начало 2010 года, ГКНБ состоял из вновь зачисленных молодых сотрудников, не обладавших необходимыми знаниями и опытом.<sup>171</sup> Наряду с этим «смена опытного Курсана Асанова на Болота Нышанова на посту главы УВД г. Ош негативно сказалась на способности правоохранительных органов адекватно оценивать и урегулировать конфликт на начальной стадии».<sup>172</sup>

## **Ответственность и распределение обязанностей**

Исходя из экстренного характера функционирования ВП, координация между государственными институтами была крайне слабой, а в некоторых случаях полностью парализована. Разделение ответственности между центральной и

<sup>168</sup> Там же.

<sup>169</sup> Отчет Нацкомиссии по всестороннему изучению причин, последствий и выработке рекомендаций по трагическим событиям, произошедшим на юге республики в июне 2010 года. <http://inkg.info/dokumenty/otchety/1554-otcheta-natsionalnoj-komissii-abdygany-erkebaeva-o-mezhetnicheskom-konflikte-2010-goda-na-yuge-kyrgyzstana>

<sup>170</sup> Отчет ГКНБ о проделанной работе за период апрель-июнь 2010 г. <http://www.regnum.ru/news/fd-abroad/1411821.html>

<sup>171</sup> См. подробнее: Отчет ГКНБ о проделанной работе за период апрель-июнь 2010 г. <http://www.regnum.ru/news/fd-abroad/1411821.html>

<sup>172</sup> Из интервью с Виталием Пономаревым, Директором Центральноазиатской программы правозащитного центра «Мемориал», 29 апреля. Бишкек, 2014 г.

местными властями по управлению Ошским конфликтом 2010 г. не было четким, поскольку решения принимались временными органами, в период конфликта – комендатурой области. Коменданты были наделены всей полнотой власти, и были уполномочены принимать решения самостоятельно без согласования или одобрения со стороны ВП.

В ночь с 10 на 11 июня на экстренном заседании Временного правительства был принят Декрет о введении чрезвычайного положения в городах Ош, Узген, Карасуйском и Араванском районах Ошской области Кыргызской Республики. Чрезвычайное положение вводилось с 02.00 часов 11 июня 2010 г. с установлением комендантского часа с 20.00 до 06.00 часов. Комендантом области был назначен первый заместитель министра внутренних дел КР генерал Бакытбек Алымбеков. На основании данного декрета, вся власть переходила в руки коменданта области. Все силовые структуры, а также городские органы управления, включая муниципальные власти, вели деятельность в рамках своих полномочий, непосредственно после согласования с комендантом. Через день, 12 июня 2010 г. декретом Временного правительства было введено чрезвычайное положение в Джалал-Абадской области Кыргызской Республики с установлением комендантского часа с 18.00 часов вечера до 06.00 часов утра. Комендантом Джалал-Абадской области был назначен первый заместитель председателя Государственной службы национальной безопасности КР Кубатбек Байболов.

Говоря о работе госслужб, нельзя не отметить тот факт, что не было единого центра принятий решений. Во многом это обуславливается тем обстоятельством, что Временное правительство не имело достаточной поддержки среди населения на юге страны, и не встретило понимания со стороны мэра города Ош Мелиса Мырзакматова, второго крупного города в республике. Более того, внутри самих членов Временного правительства не было согласия по многим вопросам. Более того, «назначенный ещё 13 мая 2010 года специальный представитель Временного правительства в южных областях Кыргызской Республики генерал-лейтенант Исмаил Исаков, несмотря на то, что был наделён широкими чрезвычайными полномочиями, не смог полностью взять ситуацию под контроль. Позже во время непосредственных столкновений, разгоряченная толпа не стала слушать Исмаила Исакова, который пытался успокоить людей и отговорить их от противоправных действий».<sup>173</sup>

Поскольку координация усилий по локализации конфликта не была эффективной в первые дни трагедии, отдельные миротворческие усилия закончились трагично. Так, во время исполнения своих обязанностей были убиты депутаты городских кенешей городов Ош и Джалал-Абад Аскар Шакиров, Эрмек Мурзабеков и Эллинам Арапбаев.

## ***Процесс принятия решений***

Несмотря на многочисленные сигналы о возможности возникновения конфликта, единого плана действий по урегулированию ситуации у Временного прави-

<sup>173</sup>Отчет Нацкомиссии по всестороннему изучению причин, последствий и выработке рекомендаций по трагическим событиям, произошедшим на юге республики в июне 2010 года. Доступно на: <http://inkg.info/dokumenty/otchety/1554-otchet-natsionalnoj-komissii-abdygany-erkebaeva-o-mezhethnicheskom-konflikte-2010-goda-na-yuge-kyrgyzstana>

тельства на момент конфликта не было. В то же время на местном уровне, при сравнении городов Ош и Джалал-Абад по отдельности, можно увидеть насколько отличаются шаги, проделанные руководителями муниципалитетов. Например, в анализе деятельности мэрии города Ош можно увидеть, что предпринимались постоянные попытки для предотвращения кровопролития, и справедливости ради следует отметить высокую оперативность и адекватность действий на тот момент мэра города Ош Мелиса Мырзакматова. Например, многочисленные протоколы собраний мэрии города Ош были адресованы руководителям Временного правительства. Чего нельзя сказать в отношении тогдашнего мэра города Джалал-Абад Максата Жээнбекова. Здесь мы видим полную противоположность, так как во время событий в г. Джалал-Абад не было даже информации о месте нахождения мэра. В отличие от муниципальных служб в городе Ош, которые, несмотря на тяжёлую ситуацию, смогли функционировать в достаточной мере удовлетворительно, муниципальные службы города Джалал-Абад оказались предоставлены сами себе и были почти полностью парализованы.

Локализация конфликта происходила всеми имеющимися на момент конфликта силами. Руководство по локализации конфликта и нормализации ситуации было возложено на комендатуры. По сведениям комендантов Ошской и Джалал-Абадской областей, их действия исходили из складывавшейся ситуации на местах, при этом согласованного плана действий разработано не было. Поскольку действия комендантов были в стиле “пожарной машины”, не всегда удавалось протолкнуть решения комендантов<sup>174</sup>.

Комендант Ошской области Бактыбек Алымбеков в своем интервью отметил: «В принятии решений я не был ограничен, то есть от меня не требовалось согласовывать каждое решение с членами ВП. На тот момент все полагались на имеющийся у нас опыт. В Оше было 500 сотрудников силовых структур, и мы набрали 2000 сотрудников 11 июня вечером: мы начали привлекать афганцев, добровольцев, таможенников, налоговиков, запасников, дружинников, курсантов. По прибытию в г. Ош, мы начали работать над расстановкой блокпостов, что дало нам возможность более эффективного контроля территории. То, что в органах МВД после апрельской революции (2010 года) происходили массовые “чистки”, привело к полной деморализации по принципу “чужие” и “свои”. В этих условиях, параллельно с решением тактических задач, приходилось приводить в себя сотрудников».<sup>175</sup>

В свою очередь, комендант Джалал-Абадской области Кубатбек Байболов отмечает: «Когда я прибыл, в городе было 120 сотрудников против 6-7 тысяч протестантов. Остальные все были переведены или в Бишкек или в Ош. Один бронетранспортер был на тот момент уже у повстанцев. Они, правда, не смогли его использовать. Как закончились снаряды и топливо, его бросили. На момент моего прибытия, личный состав был полностью деморализован. Бездействие центральных властей ввергло в растерянность и не управляемость силовые структуры. Моими усилиями координацию ситуации удалось локализовать за 5-6 часов. Нам удалось предотвратить захват арсенала оружия городского УВД. По моим настойчивым требованиям, в область были переброшены дополнительные силы:

<sup>174</sup>В своем интервью комендант Джалал-Абадской области Кубатбек Байболов указал на то, что все решения комендатуры протоколировались и хранятся в архиве УВД города Джалал-Абад. В рамках данного исследования не удалось проверить наличие данного архива.

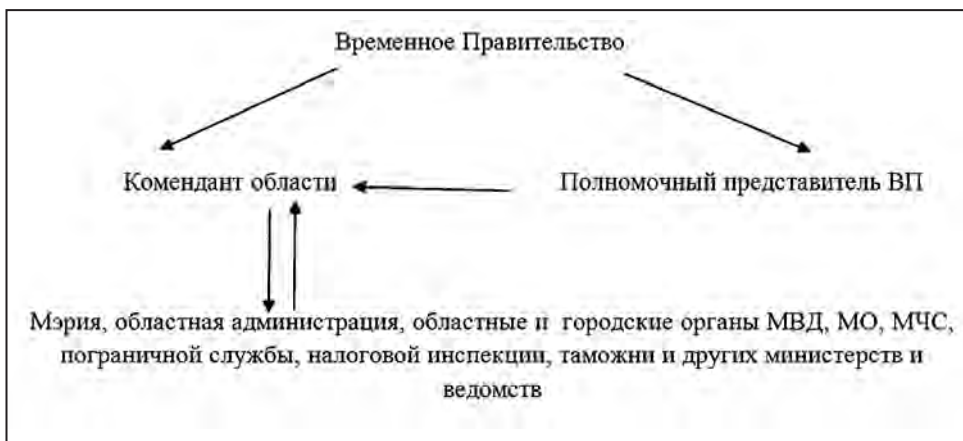
<sup>175</sup>Из интервью с комендантом Ошской области Бактыбеком Алымбековым, 9 марта 2014 г., Бишкек.



еще в Бишкеке я решил вопрос о дополнительной мобилизации 250 курсантов Академии МВД и резервистов»<sup>176</sup>.

Согласно Закону Кыргызской Республики “О чрезвычайных ситуациях”, все органы государственной власти на время ЧС входят в подчинение коменданту. На момент ЧС действовала следующая схема принятия решений:

**Таблица 1. Схема принятия решений при ЧС в Ошской и Джалал-Абадской областях**



### **Использование силы**

Как уже отмечалось ранее, на момент вспышки конфликта, в стране был образован вакуум власти. Единственным органом, представляющим власть, было Временное правительство. Решения, принятые членами Временного правительства, не встречали полного одобрения среди населения и местных органов власти. Но, несмотря на это, следует отметить, что большая часть населения и местных органов власти признала членов Временного правительства легитимными. Все решения Временного правительства закреплялись декретами и постановлениями. Так, после декретов о введении чрезвычайного положения в городах Ош и Джалал-Абад, а также в близлежащих к ним районах, через несколько дней были изданы следующие декреты: «Об объявлении частичной мобилизации в Кыргызской Республике», «О разрешении применения боевого оружия на поражение», «Об ответственности сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих Министерства обороны Кыргызской Республики за неповиновение законному распоряжению или требованию коменданта территории, где введено чрезвычайное положение». Безусловно, после введения чрезвычайного положения, ситуацию удалось резко взять под контроль. В связи с этим, напрашивается справедливый вопрос, почему в Джалал-Абадской области чрезвычайное положение было введено почти двое суток спустя после введения чрезвычайного положения в Ошской области? Может быть, если бы чрезвычайное положение было введено одновременно в обеих областях, удалось бы полностью предотвратить столкно-

<sup>176</sup>Из интервью с комендантом Джалал-Абадской области Кубатбеком Байболовым. 20 марта 2014 г., Бишкек.

веня в городе Джалал-Абад, Базар-Коргонском районе и избежать жертв возле завода «Санпа». К сожалению, ни один из независимых отчётов по исследованию трагических событий не даёт на это ответов.

Если рассматривать боевую готовность сил правопорядка и регулярной армии, то, как уже было отмечено выше, они находились не в лучшем состоянии. Так как после апрельских событий 2010 года они были почти полностью деморализованы. Многие опытные офицеры были уволены, а новые не обладали навыками оперативного действия в чрезвычайных ситуациях подобного рода. Не стоит обходить стороной и тот факт, что уровень доверия населения к правоохранительным органам был очень низок. Причём это касалось как кыргызской, так и узбекской части населения. Также, в подтверждение доводов о существовании низкого боевого духа сотрудников органов правопорядка следует отметить, что помимо силовиков, на юг были переброшены добровольные группы миротворцев из числа ветеранов Афганской войны под руководством генерала Мирослава Ниязова, которые в большой степени способствовали стабилизации ситуации в Базар-Коргонском и Ноокенском районах.<sup>177</sup>

Участие вооруженных сил Министерства обороны (МО) оценивается по-разному. С одной стороны, существует мнение о том, что вовлечение сил МО произвело негативный эффект. В частности, по характеру службы, подразделения МО направлены на отражение внешней агрессии, а отсутствие навыков и подготовки по локализации внутригражданских конфликтов привело к массовым захватам оружия и боеприпасов со стороны протестующих, что непосредственно повлияло на эскалацию конфликта. С другой стороны, в условиях того деморализованного состояния, в котором находились сотрудники МВД, способность последних локализовать конфликт своими силами было сложно осуществимым. При этом большинство опрошенных авторами настоящего анализа респондентов согласились с той оценкой, что в условиях эффективной работы МВД конфликт мог быть локализован силами внутренних войск.

Одним из чувствительных вопросов остается проблема захвата оружия во время этих конфликтов. По данным, приводимым в отчете рабочей группы по исследованию и документированию захватов оружия, указываются следующие цифры:

---

<sup>177</sup>Отчет Нацкомиссии по всестороннему изучению причин, последствий и выработке рекомендаций по трагическим событиям, произошедшим на юге республики в июне 2010 года. <http://inkg.info/dokumenty/otchety/1554-otchet-natsionalnoj-komissii-abdygany-erkebaeva-o-mezhetnicheskom-konflikte-2010-goda-na-yuge-kyrgyzstana>

**Таблица № 2. Захваты/выдачи огнестрельного оружия, боеприпасов и военной техники по областям<sup>178</sup>**

Захваты/выдачи	Ошская область	Джалал-Абадская область	Итого
Захвачено огнестрельного оружия	159	123	282
Возвращено	51	85	136
Не возвращено	108	38	146
Захвачено боеприпасов	18 136	24 879	43 045
Возвращено	1280	15 409	16 701
Не возвращено	16 856	9 470	26 344
Захвачено вспомогательного военного оборудования	47	177	224
Возвращено	0	146	146
Не возвращено	47	31	78

**Таблица № 3. Наименование государственных структур, из подразделений которых были захвачены/выданы огнестрельное оружие, боеприпасы и военная техника**

Захваты/выдачи	МВД КР	МО КР	Погран. служба	Итого
Захвачено огнестрельного оружия	95	104	83	282
Возвращено	59	37	40	136
Не возвращено	36	67	43	146

<sup>178</sup>Таблицы № 2, 3 приводятся в отчете «Обеспечение безопасности огнестрельного оружия, военной техники и боеприпасов во время массовых беспорядков со стороны государства: исследование, выводы, рекомендации», общественный фонд «Кылым шамы», Бишкек, 2011.

Захвачено боеприпасов	20 935	14 486	7 594	43 045
Возвращено	14 412	1 117	1 160	16 701
Не возвращено	6 523	13 369	6 434	26 344
Захвачено вспомогательного военного оборудования	158	0	66	224
Возвращено	146	0	0	146
Не возвращено	12	0	66	78

Основной объем возвращенного оружия приходится на первые два года после конфликта. Но, как видно из данных рабочей группы, половина захваченного во время конфликта оружия не была возвращена по настоящее время (июль 2014). В целом, усилия, принятые государственными структурами в этом направлении, не оказались эффективными<sup>179</sup>. К сожалению, наличие данного оружия у населения остается фактором угрозы общественной безопасности. В то же время, согласно данным, приводимым правозащитными организациями, должного расследования фактов захвата оружия и ответственности должностных лиц, допустивших захват оружия, до сих пор не было сделано.

## ***Сотрудничество и координация***

Участие неправительственных организаций, волонтеров, местных лидеров в локализации конфликта, информировании конфликтующих сторон, распределении гуманитарной помощи и мобилизации человеческих ресурсов было на высоком уровне. При этом на слабом уровне оставалась координация участия этих сторон в первые дни конфликта. В целом, сотрудничество неправительственных акторов с государственными структурами было широко распространено по всему периметру предпринимаемых усилий. Государственным институтам не хватало человеческих ресурсов, но они восполнялись по линии неправительственных организаций, волонтеров. До конфликта в регионе существовали различные механизмы сотрудничества между государственными, международными и общественными организациями. Сегодня сложно проследить, каким образом существовавшие механизмы сработали в первые дни конфликта, поскольку многие опрошенные авторами статьи респонденты, в основном, указывали на слабую координацию совместных усилий или на ее отсутствие в первые три дня конфликта. В то же время, с первых дней стали формироваться ситуационные каналы связи, вобравшие в себя до-конфликтные каналы, но в новых конфигурациях. Важную роль в

<sup>179</sup>Гулшайыр Абдирасулова. Безопасность оружия в Кыргызстане: современное состояние и вызовы. Альманах 2012: государственное управление и реформирование сектора безопасности Кыргызстана, глава 8, стр.,106-120.

этом играли личные связи вовлеченного в урегулирование ситуации актора. Например, до конфликта в регионе при поддержке Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) была создана сеть медиаторов. Однако данная сеть не сработала во время конфликта. В то же время, некоторые участники этой сети влились в другие каналы гражданского взаимодействия, ситуационно созданные в разных частях Ошской и Джалал-Абадской областей.

Эти временные механизмы обеспечили эффективный обмен информацией, что повлияло на принятие адекватных ситуации решений, как в сфере локализации конфликта, распределения гуманитарной помощи, так и оказания помощи беженцам на последующих этапах. Например, распределение гуманитарной помощи было организовано по линии нескольких каналов:

- *Официальный*, представленный специальным представителем Председателя ВП Айгуль Рыскуловой, и в первые дни конфликта во многом опиравшийся на сотрудников неправительственного сектора, муниципальных служб;
- *Международный*, когда международные миссии организовали свою деятельность в этом направлении после 20-го июня 2010 года;
- *Неформальные* каналы взаимопомощи и поддержки среди местного населения, действовавшие на протяжении всего конфликта.

Если определить три фазы конфликта - начальную, пик и спад, то очевидно, что в первые две фазы говорить о выяснении адресных потребностей нуждавшихся было сложно, но в то же время их базовые потребности были очевидны. Такое утверждение подтверждается словами специального представителя Председателя ВП КР по вопросам оказания помощи пострадавшим и беженцам в результате событий, произошедших в городе Ош, Ошской и Джалал-Абадской областях, Айгуль Рыскуловой: «В городе Ош не было воды, газа, света, и у людей не было продуктов первой необходимости. Самым первым было необходимо доставить помощь социально уязвимым группам, однако у нас не было списка от социальных служб, поскольку сотрудники, опасаясь за свою безопасность, не вышли на работу. Мы работали напрямую с местным населением там, где это было возможным. Отдельные мобильные группы выезжали в забаррикадированные районы. Работали и помогали местные лидеры, гражданские активисты, неправительственные организации: они на местах распределяли поступающую помощь. Еще пример сотрудничества - это организация выпечки хлеба для города Ош, когда откликнулись частные предприниматели и включились в эту работу»<sup>180</sup>

## Коммуникация

Все решения, принятые членами Временного правительства, оформлялись в виде декретов и постановлений. Местные органы власти своевременно получали информацию о новых издаваемых декретах, чего нельзя сказать о населении. Во время трагических событий центральные телеканалы, в виду непонятных причин, не демонстрировали реальную картину происходящих событий на юге

<sup>180</sup>Из интервью со специальным представителем Председателя ВП КР по вопросам оказания помощи пострадавшим и беженцам в результате событий, произошедших в городе Ош, Ошской и Джалал-Абадской областях, Айгуль Рыскуловой, 16 апреля 2014, г. Бишкек.

страны. На единственном транслируемом на всю страну канале КТР (Кыргызское телевидение и радио) отсутствовало понимание относительно подачи контента передач и формирования общественных посылов в условиях конфликта, и поэтому основной медийный коммуникационный канал между ВП и населением был слабо построен.

Если же говорить о региональных телеканалах, то они не могли полноценно работать и выполнять свои функции в этой кризисной ситуации, так как многие сотрудники не могли попасть на свои рабочие места, а также из-за стихийных перекрытий дорог в разных кварталах города, перебоев подачи электроэнергии в связи с пожарами, и страха за собственную жизнь. Региональные телеканалы «ОшТВ» и «МезонТВ» прекратили свою деятельность сразу после начала событий.

Вследствие всего этого, население городов Ош и Джалал-Абад не имело возможности получать своевременную и полноценную информацию о происходящем. Единственными источниками получения оперативной информации были интернет и слухи. Зачастую большинство людей пользовались мобильным интернетом, но из-за проблем с осуществлением оплаты за мобильную связь, эта возможность тоже сильно ограничивалась. В условиях отсутствия доступа к достоверным источникам, было сложно получать и проверять информацию. Отсутствие альтернативной информации привело к резкому росту слухов. В результате этого, среди населения очень быстро распространялись провокационные слухи, и люди часто подвергались панике и в постконфликтный период.<sup>181</sup>

## **Логистика**

На начальном этапе конфликта и в его острой фазе ощущалась острая нехватка человеческих, финансовых, материальных ресурсов, что привело к мобилизации дополнительных. Логистика распределения ресурсов была организована согласно фазам конфликта, исходя из складывавшейся ситуации, потребностей и имеющихся ресурсов. Логистика - поиск, доставка и распределение ресурсов - была слабо организована на начальном этапе конфликта, но со спадом острой фазы противостояния, постепенно отрегулировалась. Задачи распределения ресурсов были возложены согласно профилю деятельности: безопасность – на комендантуру области, и гуманитарная сфера - на полномочных представителей ВП, координационный штаб при МЧС, гражданские организации и в последующем на международные организации.

В момент вспышки конфликта и на следующий день, когда конфликт набирал силу, остро ощущалась нехватка человеческих ресурсов в органах правопорядка. Говоря простым языком, на улицах не было милиции, сотрудников ДПС, вооружённой охраны государственных учреждений. Мобилизация сотрудников правоохранительных органов не была поставлена должным образом, и одной из причин этого является недостаток материальных средств, выделенных Временным правительством на погашение конфликта. Недостаток материальных средств отразился и на слабой мобильности задействованных в урегулировании конфликта сил: средств передвижения, топлива для имеющейся техники, средств связи. Только после переброски дополнительных сил, укомплектованных из числа ми-

<sup>181</sup>Более подробно см.: Мырзакматов Мелис. В поисках истины. Ошская трагедия: документы, факты, интервью, обращения и заявления, «Турар», Бишкек, 2011.

лиционеров, курсантов Академии Министерства внутренних дел, отрядов специального назначения из северных областей и столицы, удалось взять ситуацию под контроль.

Уже на третий день конфликта в городах Ош и Джалал-Абад начала ощущаться острая нехватка продуктов питания. В отдельных микрорайонах люди начали голодать. Не функционировал центральный рынок, магазины и иные торговые точки были частично разграблены, а оставшиеся целыми не функционировали. Напряжение удалось снизить, когда начала поступать гуманитарная помощь со всех уголков страны.

Стоит отметить высокую роль местных неправительственных организаций (НПО), которые оказались более мобильны, чем государственные структуры. Гражданские активисты и НПО очень быстро самоорганизовались и начали распространять гуманитарную помощь населению. Люди, заблокированные в своих кварталах, стали получать продукты питания от них. Стоит отметить, что при распределении продуктов питания гражданскому сектору удалось обеспечить прозрачность, и гуманитарная помощь распределялась всем нуждающимся независимо от их этнической принадлежности. Продукты питания поступали от международных организаций, НПО, политических партий, отдельных общественных и политических деятелей, бизнес структур, предпринимателей и простых жителей страны, которые не остались в стороне.<sup>182</sup>

По оценкам большинства опрошенных респондентов, мобилизация и распределение необходимых ресурсов были организованы неэффективно по следующему ряду причин:

- Существующие закрытые инструкции и планы на случай ЧП затрагивают только обязанности руководителей высшего звена, и в таких случаях сотрудники среднего и младшего звеньев, например в социальном фонде или медицинских учреждениях, действуют согласно распоряжению руководства. В случае, когда оно не компетентно, вся структура ведомства остается парализованной. Планы на случай ЧС не включают обязанности сотрудников среднего и младшего звеньев и не доведены до их сведения. Рядовые сотрудники не знают: кому необходимо докладывать, кто ответственен за мобилизацию ресурсов, кто дает сигнал на осуществление определённых действий и кто в компетенции решать разного рода задачи. Например, заведующий складом в госучреждениях не имеет такой инструкции. Однако, как показал опыт, этот человек становится важным звеном в сфере распределения ресурсов<sup>183</sup>.
- Острая нехватка продовольствия во время этой кризисной ситуации выявила крайне слабое ресурсное обеспечение государственных резервов. В период конфликта было принято постановление ВП о разбронировании государственных резервов. Однако в наличии среди продовольствия оказалась только мука.
- Отсутствие доступа к местной базе данных по социально уязвимым сло-

<sup>182</sup>Отчёт Международной независимой комиссии по исследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года. Доступно по ссылке: [www.fergananews.com/archive/2011/kic\\_report\\_russian\\_final.pdf](http://www.fergananews.com/archive/2011/kic_report_russian_final.pdf)

<sup>183</sup>Например, первая гуманитарная помощь в период конфликта отправлялась на склад горгаза в Оше, сотрудники которого не обладали навыками организации процесса распределения гуманитарной помощи.

ям населения, поскольку сотрудники социального фонда и почтальоны в целях безопасности не выходили на работу. Доставить помощь этой группе населения оказалось сложным в первые дни конфликта.

## **Международные отношения**

Глава Временного правительства Роза Отунбаева обращалась к Президенту Российской Федерации (РФ) с просьбой ввести миротворческие силы. Российская сторона не стала вводить войска, а приняла решение действовать совместно со странами-участницами Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Следом такое же обращение от имени Розы Отунбаевой было направлено руководству ОДКБ, членом которой Кыргызская Республика является. Но так как ОДКБ является относительно новой организацией, она не имела в своей практике инструментов и порядок действий в конфликтах подобного рода. Соответственно в уставе и в мандате организации не были предусмотрены чёткие условия интервенций, механизмы взаимодействия, порядок действий, не противоречащих международным нормам. В итоге было принято решение не отправлять совместные войска в Кыргызскую Республику.

В последующем председатель ВП Роза Отунбаева обратилась к руководству ОБСЕ с просьбой направить в страну миссию полицейских-консультантов с целью урегулирования спорных моментов, беспристрастного рассмотрения причин конфликта и его мирного разрешения. Руководство ОБСЕ было готово отправить 50 безоружных полицейских-консультантов на юг Кыргызской Республики, но позже Временное правительство отказалось от приёма миссии, ссылаясь на то, что не сможет обеспечить безопасность её членам.

Также страну не однократно посещал спецпредставитель ООН Мирослав Енча, который непрерывно вёл переговоры с членами Временного правительства, призывая их действовать в соответствии с международными нормами и конвенциями, которые были ратифицированы Кыргызской Республикой, а именно: обеспечить беспристрастное отношение ко всему населению во время распространения гуманитарной помощи, выявить и задержать непосредственных участников беспорядков и правонарушений, имевших место во время конфликта.<sup>184</sup>

## **Связь с общественностью**

Большое значение в дезинформировании общества в период конфликта играли слухи. Доверие к слухам по сравнению с официальной информацией отражало слабый авторитет Временного правительства среди населения в зоне конфликта. Для информирования населения правоохранительными органами были предприняты ряд мер, в частности через сотовых операторов была налажена система оповещения населения посредством СМС сообщений.

Обмен информацией между властями и местными, зарубежными СМИ был неэффективным. Общение с прессой среди членов Временного правительства регулярно осуществляла лишь президент Роза Отунбаева. Аппарат пресс-службы Временного правительства состоял из сотрудников трех институтов:

<sup>184</sup>Отчёт Международной независимой комиссии по исследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года. Доступно по ссылке: [www.fergananews.com/archive/2011/kic\\_report\\_russian\\_final.pdf](http://www.fergananews.com/archive/2011/kic_report_russian_final.pdf)



аппаратов правительства, президента и парламента. Информационное сопровождение было организовано информационно-координационным центром (ИКЦ) ВП. Квалификация сотрудников аппарата Временного правительства была на должном уровне, однако отсутствие слаженной работы, слабая координация уменьшали эффект от деятельности. «Фактически аппарат был поделен между членами ВП, были группы поддержки членов ВП, но не было скоординированной работы. Мы еле как успевали сообщать локальным журналистам о состоянии дел. Многого давалось с опозданием. Вопрос координации стоял остро».<sup>185</sup>

Только через 3 недели сотрудники ИКЦ были направлены в зону конфликта для информационного сопровождения деятельности комендантов. Через 1 месяц был открыт южный филиал ИКЦ в городе Ош. Международные журналисты самостоятельно проводили свои репортажи в Оше, и следовательно развернувшаяся, по мнению локальных акторов, «информационная война» против ВП стала следствием слабо скоординированной работы пресс-службы ВП и местной власти. «Мы узнавали о происходящем в Оше из фотографий Игоря Коваленко, Наташи Любезновой, Марлес Мырзакан уулу и других. Собственные корреспонденты международных агентств были в Оше с первых дней конфликта, а сотрудники ИКЦ узнавали информацию от них. Координации работы международных журналистов не было».<sup>186</sup>

## **Законность и обязательства**

Правовое соответствие было обеспечено как существовавшей до 7 апреля законодательной базой на случай ЧС, так и декретами, постановлениями ВП. Несмотря на это, проблема соблюдения законности после 7 апреля стала одной из ключевых задач ВП. Одними из первых решений временной власти стали Декрет «О расформировании Конституционного суда КР» и Декрет «О прекращении полномочий членов Национального Совета по делам правосудия КР». Тем самым ВП в качестве основного приоритета была заявлена судебная реформа. Однако активного притока новых сотрудников в органы судебной власти не последовало. В такой ситуации неопределенности, служащие судебной и надзорной системы были, как и сотрудники правоохранительных органов, деморализованы, что мешало им выполнять свои профессиональные обязанности на должном уровне.

Следует отметить, что в постконфликтный период многочисленные нападения на адвокатов, ведущих дела по июньским событиям, усугубили проблему достижения справедливости. По состоянию на 26 апреля 2012 года, согласно сведениям Генеральной прокуратуры, в связи с событиями в г. Ош, Ошской и Джалал-Абадской областях, имевших место в июне 2010 года, было возбуждено 5,640 уголовных дел, из них по городу Ош – 3,341, Ошской области – 1,301, Джалал-Абадской области – 961 и по Военной прокуратуре – 37 дел. При таком объеме возбужденных дел, только 288 направлены в суд, и из них рассмотрены 253 дела.<sup>187</sup>

<sup>185</sup>Из анонимного интервью с сотрудником аппарата ВП, 27 марта. 2014, г. Бишкек.

<sup>186</sup>Из анонимного интервью с сотрудником аппарата ВП, 27 марта. 2014, г. Бишкек.

<sup>187</sup>Материалы Генпрокуратуры приводятся в Обзоре принятых органами власти мер поддержки пострадавшим во время массовых беспорядков, произошедших в июне 2010 года в городе Ош, Ошской и Джалал-Абадской областях Кыргызской Республики. ОФ «Кылым шамы» при технической поддержке Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) по Центральной Азии и Европейскому Союзу в рамках проекта «Гражданский мониторинг для защиты прав человека и предотвращения конфликта».

Также обращает на себя внимание правовая осведомленность, задействованных в урегулировании конфликта, лиц принимающих решения. Так, например, комендант Джалал-Абадской области Кубатбек Байболов в своем интервью отметил: «Члены ВП были очень слабо осведомлены о законодательной стороне, и пытались изобретать правовые основы для разрешения применения оружия, в то время когда соответствующие нормы уже существовали в нашем законодательстве»<sup>188</sup>. В то же время, есть и противоположное мнение относительно данной ситуации: «Отдельный декрет о разрешении применения оружия необходим был по нескольким причинам. Во-первых, существующее законодательство не в достаточной мере регулирует вопрос применения оружия в условиях чрезвычайной ситуации. Во-вторых, необходима была моральная поддержка и легитимация этого со стороны Временного правительства».<sup>189</sup> Очевидно, что существующие нормативы в области ЧС требуют разъяснения и дополнения с учетом опыта Ошских событий 2010 года.

## **Права человека**

По происшествии четырех лет со дня трагедии, остается сложной оценка, насколько задействованные в урегулирование конфликта акторы были осведомлены о правах человека. Безусловно, по линии международных организаций и в соответствии с национальным законодательством, сотрудники правоохранительных органов получали информацию о принципах прав человека на той или иной стадии их профессионального обучения. Относительно добровольцев, дружинников, резервистов и воинов-афганцев можно предположить об их менее высокой по сравнению с сотрудниками правоохранительных органов осведомленности, поскольку они не проходили специального обучения по локализации гражданских конфликтов. Воины-афганцы - это солдаты регулярной армии СССР. В регулярной армии СССР не изучали нормы прав человека. Резервисты и дружинники были с разным уровнем специализированной военной подготовки. Среди них были и те, кто не проходил какое-либо обучение или имел крайне слабую подготовку, например резервисты, прошедшие срочную службу или обучение на военных кафедрах в университетах, где им не присуждается военная специальность. В то же время остается большим вопросом - насколько сотрудники Министерства внутренних дел действовали согласно знаниям по правам человека.

Многочисленные заявления правозащитных организаций в отношении нарушений прав задержанных по подозрению в совершении преступлений во время беспорядков приводят к выводу о том, что обеспечение эффективного контроля и надзора по исполнению норм по защите прав человека было на низком уровне. Например, с первых дней конфликта обращала на себя внимание практика асимметричного правосудия: «Основой для моего выговора прокурором города Джалал-Абад, помимо прочего, стал вопрос того, что из более 40 задержанных на конец июня, только около 5 оказались кыргызами, а остальные узбеки. При соотношении жертв - это было крайне асимметрично и требовало справедливого подхода».<sup>190</sup> Слова представителя одной из правозащитных

<sup>188</sup>Из интервью с комендантом Джалал-Абадской области Кубатбеком Байболовым, 23 марта, 2014, г. Бишкек.

<sup>189</sup> Из интервью с комендантом Ошской области Бактыбеком Алымбековым, 9 апреля, 2014, г. Бишкек.

<sup>190</sup>Из интервью с комендантом Джалал-Абадской области Кубатбеком Байболовым, 23 марта 2014 г., Бишкек.

организаций раскрывают причину такой ситуации: «Пост-июньская ситуация, характеризовавшаяся отсутствием равного доступа к правосудию, массовым вымогательством денег правоохранителями – это все следствие не бакиевского влияния, а безволия новой власти»<sup>191</sup>.

Проблема соблюдения прав человека, справедливого правосудия неоднократно поднималась в отчетах локальных и международных правозащитных организаций, которые предлагали ряд рекомендаций по исправлению ситуации. Однако эти рекомендации не нашли своего применения.

## Выводы

Массовые беспорядки, произошедшие в июне 2010 года в городе Ош, Ошской и Джалал-Абадской областях показали, что ВП не было готово реагировать на локализацию конфликта. Соответственно, у ВП не был разработан план действий на случай ЧС. Наш анализ показывает, что локализация и постконфликтное восстановление происходило исходя из развития ситуации. Координация усилий по оказанию помощи пострадавшим, а также распределение ресурсов тоже осуществлялись в первые дни конфликта хаотично. Несмотря на существование необходимых норм по соблюдению прав человека, они не были эффективно включены в работу органов обеспечения безопасности. На момент конфликта ощущалась острая нехватка необходимых ресурсов, как на уровне принятия решений - навыки по анализу информации, механизмы координации, информационно-аналитическая поддержка, так и на техническом уровне - транспорт, техническое обслуживание, материальные резервы.

По мнению большинства респондентов, опрошенных в рамках данного анализа, основным фактором, оказавшим ключевое влияние на прекращение столкновений, стал неожиданный для населения масштаб насилия, который произвел эффект шока для вовлеченных сторон. В то же время эффективное реагирование со стороны органов местного самоуправления, а также действия гражданских сообществ по локализации конфликта сыграли существенную роль в урегулировании конфликта. Безусловно, меры, предпринятые ВП по введению ЧС и дополнительной мобилизации ресурсов, внесли значительный вклад в стабилизацию ситуации. Совместные усилия ВП и международных организаций по возвращению беженцев и восстановительным работам в итоге помогли избежать масштаба гуманитарной катастрофы. Также, важным фактором, оказавшим положительное влияние на предотвращение разрастания столкновения, стала социальная устойчивость к конфликту, то есть наличие общественных практик, предотвративших его разрастание, например традиция общего проживания кыргызов и узбеков в смешанных районах, где не было массовых столкновений.

После двух насильственных смен власти в Кыргызстане (2005 и 2010 гг.), масштабов коррупции, неэффективных реформ практически всех сфер социально-экономических отношений, можно сделать вывод, что государственные институты систематически уничтожались в процессе недобросовестного управления. Этот

<sup>191</sup>Из интервью с членом Гражданского союза «За Реформы» Тимуром Шайхутдиновым, 30 апреля 2014 г., Бишкек.

фактор делает сложным развитие качественной системы предупреждения и разрешения конфликтов.

Создание системы раннего предупреждения станет фундаментом для адекватного реагирования на поступающие сигналы и возможного предотвращения разного рода конфликтов. Одним из вариантов таких систем можно назвать ситуационные комнаты. Но создание так называемых ситуационных комнат должно быть очень тщательно продумано с учётом всех полученных ранее уроков. Остается актуальной задача пересмотра извлеченных уроков, связанных с ранними попытками создания системы раннего предупреждения. Необходимо полностью пересмотреть подход и ответить на вопрос, почему же система не дала тех плодов, которых от неё ожидали. И на наш взгляд, можно выделить некоторые принципиально важные моменты, которые были основными причинами недееспособности системы раннего предупреждения:

- Создание системы раннего предупреждения было инициативой международных организаций. И этот момент уже в корне меняет отношение государственной власти к ней: не было должного внимания со стороны властей и ответственности за данную систему. За годы независимости власть в стране привыкла к международным донорам, которые предлагают различного рода помощь и не требуют ничего взамен. И система раннего предупреждения была одним из таких продуктов. Все понимали, что это нужно и необходимо внедрить, но государственная власть не взяла на себя ответственность за дальнейшее существование системы и её распространение из пилотных зон на территорию всей страны.
- Отсутствие должного финансирования. Как указывалось выше, система раннего предупреждения была проектом международных организаций, и соответственно была ограничена во времени, по территории и средствам. Как только время реализации проекта закончилось, остановилось финансирование построенной сети, состоящей из полевых мониторингов, аналитиков, и требующей постоянной финансовой подпитки. Поэтому сеть прекратила своё существование.
- Отсутствие преемственности власти. Большая текучесть кадров в государственных структурах, начиная от центрального аппарата и заканчивая органами местного самоуправления, является серьезной проблемой. Много времени затрачивается со стороны международных организаций для обучения представителей власти, которые некоторое время спустя заменяются другими. Более того, многие инициативы, принятые при прежнем руководителе, не получают должной поддержки при новом руководстве, порой даже замораживаются.
- Низкий кадровый потенциал в правоохранительных органах и органах власти в целом. Безусловно, если строить эффективную систему раннего предупреждения, то особое внимание надо уделить потенциалу сотрудников органов власти, которые будут непосредственно вовлечены в процесс реализации и нести ответственность за деятельность и жизнестойкость системы раннего предупреждения.

Исходя из вышеуказанных причин, можно резюмировать, что инициатива по построению системы раннего предупреждения должна исходить от официальных органов власти. Именно государственная власть должна начать создание данного института, обеспечить должный контроль над исполнением и, соответственно, обеспечить его финансирование. Международные организации должны стать партнёрами, которые будут оказывать техническую помощь, проводить обучение, адаптировать международный опыт к условиям страны. Только в этом случае можно будет ожидать положительных результатов и должного развития системы раннего предупреждения и реагирования.

## Извлеченные уроки

После ошских событий 2010 года со стороны государства, общественных правозащитных организаций, международных институтов, академических исследователей был запущен процесс анализа и оценки этого конфликта. Однако, ни один из многочисленных отчетов не получил широкой общественной поддержки, и по прошествии четырёх лет можно согласиться со следующей оценкой директора Центральноазиатской программы правозащитного центра «Мемориал» Виталия Пономарева: «Чем дальше от событий, тем сложнее фиксировать факты, на основе которых можно найти справедливые выводы о произошедшем»<sup>192</sup>. Вместе с этим, следует отметить, что официальный процесс изучения извлеченных уроков остановился на уровне политической оценки действиям властей со стороны национальной комиссии по всестороннему изучению причин, последствий трагических июньских событий 2010 года. Выводы этого изучения сфокусировались на действиях лидеров узбекской общины без обращения к существующим правилам, инструкциям и планам на случай ЧС.

Один из основных уроков - необходимость формирования государственной политики в сфере межэтнических отношений во избежание будущих конфликтов. Со стороны государства был запущен процесс по формированию политики в области управления этническим многообразием. В 2011 году в Аппарате Президента Кыргызской Республики был создан отдел этнической, религиозной политики и взаимодействия с гражданским обществом, а в 2013 году при Правительстве Кыргызской Республики было образовано Государственное агентство по местному самоуправлению и межэтническим отношениям, созданы этнические советы при органах местного самоуправления. Целью этих структур стала разработка и реализация государственной политики в сфере межэтнических отношений.

В 2013 году была принята Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике, которая стала первым стратегическим документом в этой сфере. Также в 2013 г. была принята «Стратегия комплексной безопасности населения и территорий КР в чрезвычайных и кризисных ситуациях до 2020 года». На уровне правительства и правоохранительных структур были внесены изменения в ряд закрытых документов на случай ЧС. Насколько эти

<sup>192</sup>Из интервью с директором Центральноазиатской программы ПЦ «Мемориал» Виталием Пономаревым, 29 апреля, 2014 г., Бишкек.

изменения исходили из опыта июньских событий 2010 года не представляется возможным изучить в виду секретного статуса этих документов.

Однако запущенная в период Президента переходного периода Розы Отунбаевой судебная реформа и реформа МВД не нашли должного развития. Следовательно, любые концептуальные документы и специализированные органы власти не будут эффективными без реформы органов правопорядка, внедрения конкурентных принципов кадровой политики, борьбы с коррупцией в государственных органах правопорядка. Вопросы выработки справедливых решений государственными органами находятся в прямой корреляции с уровнем конфликтности в общественных отношениях. К сожалению, вывод о том, что государство извлекло уроки говорить рано.

По линии общественных организаций после июньских событий был запущен процесс создания гражданских сетей раннего предупреждения конфликтов. В фокусе этого направления было выявление локальных напряженностей и их урегулирование. Среди таких инициатив - Сеть женщин миротворцев ООН, сеть медиаторов «Вестники мира» и прочие. Данные сети активно взаимодействуют с государственными институтами в информировании о ситуации на местах, наряду с принятием мер по решению возникающих напряженностей.

Правозащитные организации, занимающиеся проблемой контроля над вооружением, предложили развивать реформу МВД в русле изменения базового подхода - от государственной безопасности к общественной безопасности. Как было описано выше, реформа не нашла должного развития, что не позволяет говорить о том, что извлеченные уроки привели к изменениям в мероприятиях по подготовке к ЧС.

Со стороны международных организаций, ОДКБ внесла изменения в свои уставные документы, которые расширили мандат ее деятельности до участия во внутригражданских конфликтах по запросу официальных властей. Более того, в рамках этой организации была создана система кризисного реагирования, позволяющая передавать срочные документы, а также проводить закрытые видеоконференции президентов, где в оперативном режиме принимаются решения<sup>193</sup>.

ПРООН оказывает содействие правительству КР в рамках реализации «Программы и плана перехода правительства КР к устойчивому развитию на 2013-2017 годы», и ожидаемыми результатами сотрудничества являются внесение изменений и дополнений в Закон КР «О гражданской защите».

## Рекомендации

### *Правительству КР:*

- Создать межведомственную рабочую группу по созданию плана действий на случай ЧС для работников среднего и младшего звеньев госорганов, а также выработки согласованного виденья оперативных действий.
- Дополнить существующие инструкции органов местного самоуправления на случай ЧС положением об обязательном нахождении должностных

<sup>193</sup>Официальный сайт ОДКБ, [www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT\\_ID=1746&SECTION\\_ID=92](http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=1746&SECTION_ID=92)

лиц всех уровней на своих местах при возникновении ЧС, прописав порядок их действий на этот кризисный случай, а также предусмотреть соответствующую ответственность.

- Организовать постоянно действующий штаб на случай ЧС, состоящий не только из сотрудников МЧС, но и работников социального фонда, муниципальных и инфраструктурных служб.
- Развивать медицину катастроф, так как медики во время июньских событий 2010 года могли оказывать помощь только в стенах медучреждений, но как показал конфликт, многие люди были заблокированы и им требовалось оказание мобильной помощи, которая не организована в стране.
- Необходимо формировать устойчивую ресурсную базу на случай ЧС, утвердив список государственных резервов на основе 10 жизненно необходимых продуктов, из расчета на 200 тысяч человек для каждого региона.
- Развивать службу психологической помощи населению в условиях конфликтной ситуации.
- Продвигать и завершить реформу в судебных органах и МВД.
- Привлечь к строгой ответственности должностных и гражданских лиц, допустивших захват оружия, боеприпасов и боевой техники Министерства обороны, пограничных войск ГКНБ, МВД, и принять меры по их возвращению в соответствующие органы.
- Пересмотреть существующие технические требования к помещениям для хранения оружия, его приема, выдачи и эвакуации.
- Обеспечить соответствующее обучение сил безопасности для того, чтобы они могли действовать в условиях гражданских беспорядков, не нарушая права человека.
- Разработать программу информационной политики на случай ЧС.

### ***Общественным организациям:***

- Фасилитировать процесс разработки Концепции общественной безопасности. В одном из разделов предусмотреть аспекты, связанные с безопасностью оружия.
- Отслеживать и придавать публичному осуждению националистические высказывания любых должностных и гражданских лидеров.
- Организовать совместно с ГКНБ, Генеральной прокуратурой и МВД кампанию по разоружению, чтобы обеспечить сдачу незаконно хранимого оружия.
- Вести проекты гражданского просвещения в рядах служащих Минобороны и МВД.
- Организовать для правоохранительных органов тренинги по навыкам медиации с включением в эту работу представителей общественно-профессиональных центров, МСУ.

### **Международным организациям:**

- Улучшить взаимосвязь между донорами для эффективной координации деятельности программ и проектов во избежание дублирования и несоответствия требованиям региона.
- Акцентировать внимание на моноэтничные районы, и проводить больше мероприятий по развитию толерантности и конфликточувствительности.
- Повышать степень участия национальных партнёров в проектах с целью укрепления их заинтересованности в устойчивости проектов.
- Способствовать повышению уровня доверия населения к органам правопорядка путём обеспечения площадки для диалога, а также через повышение потенциала сотрудников правоохранительных органов.

### **ИСТОЧНИКИ**

1. Отчет Нацкомиссии по всестороннему изучению причин, последствий и выработке рекомендаций по трагическим событиям, произошедшим на юге республики в июне 2010 года. Доступно на: <http://inkg.info/dokumenty/otchety/1554-otchet-natsionalnoj-komissii-abdygany-erkebaeva-o-mezhetnicheskom-konflikte-2010-goda-na-yuge-kyrgyzstana>
2. Отчет Временной депутатской комиссии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по выявлению и расследованию обстоятельств и условий, приведших к трагическим событиям, произошедшим в республике в апреле-июне 2010 года, и даче им политической оценки. Доступно на: <http://inkg.info/literature/Parlament.doc>
3. Отчёт Международной независимой комиссии по исследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года. Доступно по ссылке: [www.fergananeews.com/archive/2011/kic\\_report\\_russian\\_final.pdf](http://www.fergananeews.com/archive/2011/kic_report_russian_final.pdf)
4. Гулшайыр Абдирасулова. Безопасность оружия в Кыргызстане: современное состояние и вызовы. Альманах-2012: государственное управление и реформирование сектора безопасности Кыргызстана, Бишкек, 2013 г., Глава 8, стр.106-120.
5. Комментарии правительства Кыргызстана к Отчету Международной независимой комиссии по исследованию событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года. Доступно на: [http://botschaft-kirgisien.de/files/comment\\_osh.pdf](http://botschaft-kirgisien.de/files/comment_osh.pdf)
6. Нил Мэлвин. На пути к стабильному многонациональному Кыргызстану: как устранить причины и разорвать порочный круг насилия. Проект «Центральная Евразия», Непериодическая серия, Выпуск 3, 2011. Доступно на: [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/stable-kyrgyzstan-20110405-ru\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/stable-kyrgyzstan-20110405-ru_0.pdf)
7. Мелис Мырзакматов. В поисках истины. Ошская трагедия: документы, факты, интервью, обращения и заявления. «Турар», Бишкек, 2011 г.



8. Отчет ГКНБ о проделанной работе за период апрель-июнь 2010 г.
9. Обеспечение безопасности огнестрельного оружия, военной техники и боеприпасов во время массовых беспорядков со стороны государства: исследование, выводы, рекомендации. ОФ “Кылым шамы”, Бишкек, 2011 г.
10. Обзор принятых органами власти мер поддержки пострадавшим во время массовых беспорядков, произошедших в июне 2010 года в городе Ош, Ошской и Джалал-Абадской областях Кыргызской Республики. ОФ “Кылым шамы” при технической поддержке Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) по Центральной Азии и Европейскому Союзу в рамках проекта «Гражданский мониторинг для защиты прав человека и предотвращения конфликта».
11. Официальный сайт ОДКБ, <http://www.odkb-csto.org>
12. Об обстоятельствах и хронологии трагических событий мая-июня 2010 года в городах Ош, Джалал-Абад, отдельных районах Ошской и Джалал-Абадской областей. Документ подготовлен Рабочей группой ГКНБ, МВД, Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики при участии специалистов Аппарата Президента, Секретариата Совета обороны Кыргызской Республики по поручению президента Кыргызстана Алмазбека Атамбаева от 17 февраля 2012 года. Доступно на: [www.fergananews.com/article.php?id=7389](http://www.fergananews.com/article.php?id=7389)
13. Талант Разаков. Ошские события 1990 года. Изд.: Гуманитарный факультет КРСУ, Бишкек, 2011 г.
14. Материалы интервью с Виталием Пономаревым, директором Центральноазиатской программы ПЦ “Мемориал”, 29 апреля. Бишкек, 2014 г.
15. Материалы интервью с комендантом Джалал-Абадской области Кубатбеком Байболовым, 23 марта 2014, Бишкек.
16. Материалы интервью с комендантом Ошской области Бактыбеком Алымбековым, 9 апреля 2014 г., Бишкек.
17. Материалы интервью с членом гражданского союза «За реформы и результат» Тимуром Шайхутдиновым, 30 апреля 2014 г., Бишкек.
18. Материалы интервью с сотрудником ОФ “Кылым Шамы” Гулшайыр Абдирасуловой.
19. Материалы интервью с сотрудником аппарата ВП (анонимно), 27 марта 2014 г., Бишкек.
20. Материалы интервью со специальным представителем Председателя ВП КР по вопросам оказания помощи пострадавшим и беженцам в результате событий, произошедших в городе Ош, Ошской и Джалал-Абадской областях, Айгуль Рыскуловой, 16 апреля 2014г., Бишкек.





# Трансграничные конфликты: Обзор трансграничных конфликтов на государственной границе Кыргызской Республики с сопредельными государствами

*Саламат Аламанов, Айнура Уметалиева*

## Краткое резюме

Конфликтные ситуации, наблюдавшиеся за последние годы на границах Кыргызстана с сопредельными государствами, свидетельствуют о том, что их основными источниками являются как не определенность линии государственной границы (с Республикой Узбекистан и Республикой Таджикистан), так и несовершенство системы охраны уже юридически оформленных границ (с Китайской Народной Республикой и Республикой Казахстан). Кыргызстан граничит с этими четырьмя странами.

Кыргызстан заключал договоры о государственной границе с Китаем дважды: первый раз в 1996 году, когда несогласованный участок в районе перевала Бедел не был включен в соглашение о кыргызско-китайской границе. Позже в 1999 году было подписано дополнительное соглашение о кыргызско-китайской границе по участку Бедел.<sup>194</sup> В 2001 году был подписан договор о кыргызско-казахской государственной границе, однако из-за сложных внутривнутриполитических обстоятельств в Кыргызстане, в частности в связи с выступлениями оппозиции против ратификации этого договора, он был ратифицирован Кыргызстаном лишь в 2008 году<sup>195</sup>.

Очень сложно проходят переговоры по делимитации границы с Таджикистаном и Узбекистаном. При полном завершении процесса юридического оформления линии границы с Китайской Народной Республикой (1084,4 км) и Республикой Казахстан (1241,6 км), пока остаются не согласованными значительные протяженности линии границ на смежестве с Республикой Узбекистан (более 350 км) и Республикой Таджикистан (более 450 км). Если одни участки на переговорах между делегациями Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана обсуждаются с позиции территориального спора, то другие представляют собой взаимные территориальные претензии. Сложившаяся на данное время ситуация на кыргызско-узбекской и кыргызско-таджикской границах показывает, что на практике государство, контролирующее спорную территорию, как правило, стремится использовать все

<sup>194</sup> Владимир Парамонов, Олег Столковский, Погранично-территориальные проблемы в китайско-центрально-азиатских отношениях. 17 февраля 2009 года, <http://www.easttime.ru/analytic/3/8/575.html>

<sup>195</sup> Курманбек Бакиев подписал Закон «О ратификации Договора о границе между Кыргызстаном и Казахстаном», <http://www.consulkg.kz/news/main/536/>

средства для ее прямого или косвенного освоения и использования, что усугубляет ситуацию, способствуя эскалации напряженности в межгосударственных и приграничных отношениях.

Ключевой проблемой при решении вопроса прохождения линии границы с Узбекистаном и Таджикистаном является проблема анклавов, точнее, определение линии границы в местах их расположения. Как известно, внутри Кыргызстана находятся четыре анклава Узбекистана (Сох, Шахимардан, Чонкара-Галча, Таш-Тепя) и два анклава Таджикистана (Ворух, Курук-Сай). В пределах Узбекистана расположен анклав Кыргызстана - Барак, анклав Таджикистана - Сарваксай. Главное противоречие состоит в притязаниях сторон на территории, расположенные в нижней части анклавов Сох (Узбекистан) и Ворух (Таджикистан). Аргументы сторон на переговорах по этим участкам основаны на документах разных годов, и потому не убедительны друг для друга. Дело в том, что Узбекистан и Таджикистан предлагают линии государственных границ определять на основе документов национального размежевания 1924-27 годов. В то время как Кыргызстан настаивает на определении линии границ по результатам работы паритетной комиссии 1955 года для Узбекистана и 1958-1959 и 1989 годов для Таджикистана. Вопрос может решиться только на самом высоком уровне, принятием политического решения.

Достаточно сложным является согласование местоположения точки стыка государственных границ Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, которые находятся в районе анклава Сох. Здесь сталкиваются территориальные интересы Кыргызстана и Узбекистана, которые претендуют на территорию около 20 гектаров в районе точки стыка границ. При принятии варианта Узбекистана, Кыргызстан должен будет уступить этот участок, и наоборот.

«Мировой опыт свидетельствует, что единственным конструктивным путем решения спорных пограничных вопросов, подобных нашим, являются переговоры на основе взаимного уважения, равноправных консультаций и взаимных уступок».<sup>196</sup> Все эти проблемы можно решить путем переговоров при наличии доброй воли сторон в отношении друг друга. «Нужно руководителям государств вспомнить, что совсем недавно жители Средней Азии прекрасно обходились без этих границ, которые сейчас рьяно защищаются, иногда доходя до смертоубийства и жестких разборок с нарушителями, хотя на той и этой стороне живут братские народы, веками делившие друг с другом хлебом и солью, водой и дровами».<sup>197</sup>

Тревожным сигналом для властей стран Центральной Азии должна служить статистика, приводимая компетентными лицами, показывающая эскалацию приграничных конфликтов. Так, если за последние три года на кыргызско-узбекской границе произошло 31 инцидентов с применением оружия, в которых погибли 5 и были ранены 10 кыргызстанцев<sup>198</sup>, то с января по октябрь 2013 года в приграничных районах Кыргызстана зарегистрировано 41 конфликтных случаев<sup>199</sup>. При

<sup>196</sup>Саламат Аламанов: «Назрела необходимость предметного обсуждения данного вопроса на самом высоком уровне», 01.07.2013.

<sup>197</sup>Из интервью с Бактыбеком Юсуповым, бывшим представителем МИД КР по югу Кыргызстана, членом делегации на пограничных переговорах, 23 - 27 января 2014 года в Баткенской области.

<sup>198</sup>Из интервью с экс-главой Государственной пограничной службы (ГПС) Кыргызской Республики Курманакуну Матеновым, январь 2014 года.

<sup>199</sup>Из интервью с замминистром внутренних дел Кыргызской Республики Курсаном Асановым, январь 2014 года.

этом на границе с Таджикистаном произошло 28 конфликтов, Узбекистаном - 12, Казахстаном - 1, по которым возбуждено 7 уголовных дел.

С конца 1999 года, после известных баткенских событий, когда бандформирования радикальной части исламских экстремистов вторглись на территорию Баткенского района Кыргызстана, узбекская сторона установила минные поля вокруг анклавов Сох и Шахимардан на кыргызской территории - в 150-200 метрах от условной линии границы, в ряде мест уже демаркированной проволочными заграждениями. Были отмечены многочисленные случаи подрыва на минах граждан Кыргызстана и факты гибели домашнего скота. Только в 2000-2003 гг. погибли 13 мирных жителей, которые подорвались на этих минах. Сам факт минирования, без согласия на то кыргызской стороны, Бишкек расценил как военное вмешательство Узбекистана. При этом Ташкент под различными предложениями неизменно отказывался передавать кыргызской стороне запрашиваемые ею карты минных полей. По словам члена делегации с кыргызской стороны по делимитации границ между Кыргызстаном и Узбекистаном того времени, в Баткенском районе, ситуацию осложняли мины, которые узбекские саперы установили на многих ее участках<sup>200</sup>.

Руководство Баткенской области Кыргызстана было вынуждено направить официальное обращение в представительство ОБСЕ в Бишкеке с просьбой к генеральному секретарю этой международной организации убедить Узбекистан передать такую карту. Но только в августе 2004 года Узбекистан начал разминировать границы анклавов Сох и Шахимардан.<sup>201</sup> Однако точной информации о полном разминировании не имеется.

Таким образом, целями данного отчета были сбор информации о трансграничных конфликтах на кыргызско-узбекской и кыргызско-таджикской границах, определение их источников, а также анализ мер, предпринимаемых властями сторон для их погашения и предотвращения с оценкой эффективности таких усилий. Источниками информации послужили материалы выступлений и интервью официальных лиц сторон, интервью с экспертами, занимающимися приграничными вопросами, анализ материалов СМИ, изучение отчетов международных организаций по реализованным их проектам в приграничных сообществах Узбекистана и Таджикистана, мониторинговые отчеты, вестники НПО, работающих в приграничных зонах, и нормативно-правовые акты КР. В целях более глубокого изучения проблематики авторы выезжали в конфликтные районы Баткенской области и встречались с лицами, принимавшими непосредственное участие в разрешении конфликтов. Из-за чувствительности обсуждаемых вопросов не все собеседники были откровенны, но мы благодарны всем, кто помог нам в более глубоком понимании этих сложных процессов.

## Источники конфликтов

Анализ показывает, что основными источниками трансграничных конфликтов между Кыргызстаном, Узбекистаном и Таджикистаном являются проблемы,

<sup>200</sup>Из интервью с Бактыбеком Юсуповым, бывшим представителем МИД КР по югу Кыргызстана, членом делегации на пограничных переговорах, 23 - 27 января 2014 года в Баткенской области.

<sup>201</sup>К вопросу об этнотерриториальных и пограничных проблемах в Центральной Азии, Дмитрий Трофимов, старший научный сотрудник Центра международных исследований МГИМО (у) (Российская Федерация).

связанные с хозяйственной деятельностью в приграничной зоне в условиях острого дефицита природных ресурсов – земли, воды, топлива. В частности, к этим проблемам относятся:

- вопросы трансграничного водопользования, обусловленные схемами и системами вододеления, унаследованными от советского периода. Они ущемляли интересы Киргизской ССР и оказались ещё более не отвечающими новым условиям суверенных взаимоотношений сопредельных государств<sup>202</sup>. Противоречия, заложенные в них, были источниками конфликтов в советское время и проявляются в настоящее время. К сожалению, противоречия будут актуальными и в дальнейшем, если они не будут урегулированы переговорным путем, с учетом интересов всех сторон. Особенно конфликтны ситуации с водопользованием в бассейнах рек Исфара, Кожобақырган (с Таджикистаном), Кёкса́й, Карқыра (с Казахстаном), в гидрографической системе реки Сырдарья, включая вопрос о принадлежности крупного родника Чечме на границе анклава Сох (с Узбекистаном);<sup>203</sup>
- вопросы использования трансграничных транспортных коммуникаций. Сеть автомобильных и железных дорог, построенных в советское время в качестве межреспубликанских путей, разделена на участки, которые ныне принадлежат разным суверенным государствам. Сложности связаны с жесточенными пограничными и таможенными правилами досмотров при пересечении линии границы гражданами и грузовым транспортом, часто сопровождающимися нарушениями прав человека. Стали недоброй традицией периодические взаимные закрытия согласованных пунктов перехода через границы, приносящие существенный экономический ущерб каждой из стран, и усугубляющие недоверие между ними;
- наиболее актуальной проблемой, конфликтогенность которой только нарастает со временем, является острый дефицит земельных ресурсов – пашен, пастбищ, лесов, земель, которые должны обеспечивать непрерывно растущее население приграничных территорий продовольствием для строительства дорог, оросительных каналов и арыков, линий электропередач. Конфликты последних лет связаны с претензиями сторон к освоению земель на приграничных участках, на которых линия границы ещё не согласована. Так, например, в марте 2011 года на участке Кара Баткенского района кыргызской стороной было выкорчевано гражданами Кыргызстана 400 абрикосовых деревьев, посаженных таджиками. Каждая сторона считает этот участок своей. Начиная с мая 2010 года, до сих пор не прекращается противостояние на границе анклава Сох из-за того, что кыргызские пограничники не пропустили скот жителей Соха на традицион-

<sup>202</sup>Маматканов Дуйшон, Бажанова Лариса, Романовский Владимир. Водные ресурсы Кыргызстана на современном этапе. Бишкек, 2006, 266 стр.; Касымова Валентина Махмудовна, Аламанов Саламат, Айтмурзаев Нурлан Ташмурзаевич, Архангельская Анна Валерьевна. Мониторинг позиций стран Центральной Азии по вопросу использования трансграничных водных ресурсов. Отчет для Национального института стратегических исследований (НИСИ) Кыргызской Республики, 2013.

<sup>203</sup>ИА-Nooruzkg.com Пресс-конференция председателя ГПС КР полковника Курманакунa Матенова, 31.07.2013; K-News.kg, События. Сообщение замминистра ВД КР Курсана Асанова на заседании комиссии по пограничным вопросам, 12 октября 2013.

но используемые ими пастбища.<sup>204</sup> Проблема пастбищ, вырубки деревьев в арчевых лесах актуальна в негативных отношениях между жителями анклава Ворух и пограничными и экологическими службами Кыргызстана. Каждая попытка Кыргызстана по прокладке дорог через ещё несогласованные участки границы сопровождается противостояниями, которые уже перерастают в вооруженные конфликты;<sup>205</sup>

- умышленные нарушения законов и правил. К ним относятся: нарушение государственной границы 11 гражданами КНР в феврале 2014 года, многочисленные факты заготовки дров гражданами Таджикистана в лесах КР в бассейне р. Исфара и т.д.
- незнание пограничниками и гражданами мест прохождения линии государственной границы, несоблюдение ими режима приграничной территории. По этой причине они неумышленно нарушают линию границы, что становится причиной конфликтов. Так, 11 июля 2013 года 8 граждан Кыргызстана были задержаны пограничниками Казахстана за нарушение границы при поиске скота, пасущегося на пастбище этого государства. Конфликт в январе 2013 года в смежестве узбекистанского села Хушьяр и кыргызстанского села Чарбак произошёл вследствие нарушения границы кыргызскими пограничниками, которые устанавливали столбы электрических линий на территории, принадлежащей селу Хушьяр. 23 июля 2013 года пограничники Узбекистана зашли на территорию Кыргызстана в Аксыйском районе, когда скандал между пограничниками двух стран перешёл в вооруженный конфликт со смертельным исходом для двух пограничников Узбекистана. При этом стороны до сих пор оспаривают принадлежность территории, на которой произошёл конфликт.

Исходя из информации, распространённой для СМИ представителями правительства КР, такое состояние неопределённости линии границ может продолжаться ещё долго. Так, после возобновления переговорного процесса с Узбекистаном с 2011 года по апрель 2013 года было проведено 8 заседаний на уровне правительственных делегаций, по итогам которых не было описано и утверждено ни одного километра государственной границы. На государственной границе существует 56 спорных участков, на которых линия границы не согласована сторонами.

По делимитации государственной границы с Таджикистаном за два последних года проведено 7 встреч правительственных делегаций, 14 встреч топографо-землеустроительных рабочих групп и 5 встреч рабочих групп по правовым вопросам. За этот период согласовано и описано 64,2 км, из них утверждено на уровне правительственных делегаций лишь 15,8 км. Описано на уровне топографо-землеустроительных рабочих групп 48,4 км.<sup>206</sup>

«Своевременное разрешение приграничных вопросов - обязательное условие для хороших отношений между соседями», — так считает Сухробжон Исмаилов, руководитель Экспертной рабочей группы и аналитического центра в Ташкенте

<sup>204</sup>Пресс-конференция председателя ГПС КР полковника Курманакунa Матенова. 31.07.2013, ИА-Nooruzkg.com; Сафар Тохир. "Весна тревоги на кыргызско-таджикской границе", 28.03.2011, [http://rus.azattyk.kg/content/kyrgyzstan\\_tajikistan\\_conflict/4726510.html](http://rus.azattyk.kg/content/kyrgyzstan_tajikistan_conflict/4726510.html)

<sup>205</sup>Граница Баткенского района КР и Исфаринского района РТ, апрель 2013 г., январь 2014 г.

<sup>206</sup>Kurtag.kg, Кыргызстану необходимы тактика и стратегия ведения переговоров по делимитации и демаркации границ — Шамиль Атаханов, 13 апреля 2013 г.



(столице Узбекистана), предупреждая, что конфликт не исчерпан. «И сейчас, когда наступило временное перемирие, я не считаю, что проблема исчерпана. В будущем такого подобного всплеска эмоций можно ожидать с обеих сторон», - говорит он.

Интенсивность реакции с любой из сторон показывает, каким трудно контролируемым является управление границами не только вокруг Соха, но и на других участках кыргызской границы с Узбекистаном и с другими соседями. Возникновение новых государств и не завершаемая делимитация и демаркация часто размытых границ лишили население приграничных территорий в Ферганской долине доступа к традиционным источникам водоснабжения и пастбищ, а также к свободе передвижения. Кроме того, жители, переходящие через официальные пограничные посты, обычно подвергаются унижению и вымогательству, а те, кто пересекают необозначенные участки, рискуют своей жизнью.<sup>207</sup>

Таким образом, трансграничные конфликты основаны на противостоянии приграничного населения смежных государств, как между собой, так и с государственными службами, действующими на границе, из-за оспаривания прав на использование дефицитных природных ресурсов, коммуникационной и водохозяйственной инфраструктуры. Наличие большой протяженности неоформленных юридически линий государственных границ создает предпосылки для конфликтов при любых попытках сторон к ведению хозяйственной деятельности в приграничной зоне.

## Трансграничные конфликты в районе анклава Сох Республики Узбекистан

Развитие кыргызско-узбекских отношений в годы независимости имело по своей сути характер вынужденного общения с достижением временных решений по разным вопросам. Большая часть ключевых проблем, существующая между Республикой Узбекистан (РУз) и Кыргызской Республикой (КР), так и не нашла своего разрешения.

На этапе определения линий границ между двумя странами главным источником разногласий является использование на переговорах в качестве правовой основы различных материалов. Узбекистан предлагает использовать документы национально-территориального размежевания 1924-1927 годов, в которых зафиксирована граница, определенная после вхождения народов Средней Азии в состав СССР.<sup>208</sup> Кыргызская Республика считает правильным использование результатов работы паритетных комиссий правительств республик, выполненной в 1955 году, в которых была зафиксирована линия границы между республиками, на основе сложившегося на то время фактического землепользования.

Задача установления границ в настоящее время осложнена тем обстоятельством, что на отдельных участках изменения линии административной границы между Кыргызской ССР и Узбекской ССР производились органами, не имеющими компе-

<sup>207</sup>Беспорядки в анклаве на территории Кыргызстана, Алтынай Мырзабекова, Инга Сикорская, Анвар Халдаров, [www.iwprg.net/ru/report-news/беспорядки-в-анклаве-на-территории-кыргызстана](http://www.iwprg.net/ru/report-news/беспорядки-в-анклаве-на-территории-кыргызстана), 11 января 2013 года.

<sup>208</sup>Дмитриев Алексей. Узбекистан и Киргизия поссорились из-за 27 километров границы// Новые известия, 19.02.2004.

**Рисунок 1: Узбекский анклав Сох на территории Кыргызской Республики**

Источник: [www.kg.akipress.org](http://www.kg.akipress.org)

тенцию и правомочие на такие процедуры, и не были оформлены в соответствии с существовавшим на то время законодательством. Например, проводились обмены землями или они передавались во временное пользование между соседними колхозами и совхозами. Вопрос обменов решался на уровне этих хозяйств или районов, что по закону было недопустимо. Вероятно, сама система Советского Союза позволяла проводить такие неправомочные обмены, что в конечном итоге, в сознании приграничного населения они стали восприниматься как законные сделки. Однако, когда началась работа по установлению государственной границы, такие сделки стали выявляться, устанавливаться их незаконность. Встал вопрос определения правомочности этих документов<sup>209</sup>.

На начало 2011 года, по информации администрации президента КР, на уровне делегаций согласована линия границы протяженностью 1058,83 км из 1378,44 км. При этом позиции сторон отличаются по 61 участку, общая протяженность которых составляет 320,3 км.<sup>210</sup>

Ниже рассмотрим наиболее значительные этнотерриториальные конфликтогенные ситуации, имевшие место в течение последних 2-х лет по периметрам анклавов Узбекистана и Таджикистана, расположенных в пределах Кыргызской Республики, которые получили большой резонанс в межгосударственных отношениях и внутри каждой страны. Они представляют интерес в связи с тем, что источники конфликтов сохраняются по сей день и возможно усугубление ситуаций в любое время.

В анклав Сох располагается Сохский административный район Ферганской области Узбекистана, который с востока граничит с Кадамжайским районом, а с за-

<sup>209</sup>Аламанов Саламат. Кыргызско-узбекские границы: <http://www.24.kg>. 20.07.09. Границы, которые основывались на таких документах, оказались сложными для согласования.

<sup>210</sup>Пресс-служба администрации Президента КР. 10.02.2011: <http://www.akipress.kg>

пада - Баткенским районом Баткенской области Кыргызстана. Периодически обостряющиеся конфликтные ситуации связаны с участками, на которых сопряжены территории населенных пунктов и земельных угодий сторон, но не выполнены работы по делимитации линии границы.

## Проблема на границе Кадамжайского района

Хотя линия границы между Кадамжайским и Сохским районами на основной части смежества согласована на переговорах правительственных делегаций, остается неразрешённым участок «Чечме», имеющий большой конфликтный потенциал. На этом участке объектом спора является родник «Чечме» с водным дебитом равным около 400л/сек, обеспечивающий водой населенные пункты Чечме (КР) и Чашма (РУз). Ситуацию с вододелением последних лет хорошо описал житель села Чечме Абдусалам Сайпидинов. По его словам, 95% воды из источника течет в сторону Сохского района, а остальной части воды, поступающей по 2-м арыкам, всегда было достаточно для кыргызского села, выращивающей «множество разных фруктов и овощей, плодовых деревьев. Однако соседи последние 2-3 года взяли за привычку перекрывать у истоков воду в этих двух арыках»<sup>211</sup>.

Естественно, споры из-за поливной воды возобновляются каждую весну и продолжаются весь оросительный сезон. До сих пор неоднократно наблюдались факты противостояний групп молодых людей с обеих сторон, обусловленные приграничными спорами, включая и спор за воду из названного родника. Принимаемая во внимание наблюдающаяся в регионе возрастающую роль использования силовых методов при решении споров, и тот факт, что в селе Чечме проживает около 1,000 человек, а в селе Чашма – 17,000, а вопрос водопользования не урегулирован, уровень конфликтности в этой местности остаётся высоким. Мировой опыт показывает, что этно-территориальные конфликты легче предупредить, чем их разрешать годами.

## Проблемы на границе Баткенского района

На смежной границе Баткенского района с Сохским анклавом существует 7 участков, на которых стороны не нашли общего решения по прохождению линии государственной границы. К ним примыкают населенные пункты двух стран и их сельскохозяйственные угодья, а трудность в нахождении общего мнения по линии границы связана с противоречиями в хозяйственных интересах населения этих сел.

События последних лет в этих приграничных территориях показывают, что необдуманное действие с любой из сторон может спровоцировать этно-территориальный конфликт с человеческими жертвами и уничтожением материальных ценностей.

Одним из участков, на котором возникновение межэтнического конфликта международного характера приобрело перманентный характер, является юго-западный

<sup>211</sup>Почему наши воды охраняют узбекские военнослужащие? Источник: газета «Defacto» № 19 от 15.03.2012 / стр. 9.

угол анклава Сох, на котором смыкаются территории кыргызских сел Согмент и Чарбак Кыштуутского айылного округа и узбекского села Хушъяр.

Первые столкновения между проживающими в анклаве узбеками и кыргызскими пограничниками начались 26 мая 2010 года, когда кыргызские пограничники не пропустили скот жителей Соха на традиционно используемые ими пастбищные угодья Кыргызстана, аренда которых не была тогда оплачена. Жители села Хушъяр попытались привлечь внимание к своим проблемам с помощью демонстрации силы, и ночью 26 мая 2010 года избили пассажиров четырех автомобилей, которые были гражданами Кыргызстана и хотели проехать в кыргызское село Согмент через Хушъяр. На следующий день на границе сел Хушъяр и Согмент, где располагается интересующее узбеков пастбище, с каждой из сторон собрались по 300-500 человек.

29 мая 2010 года жители Хушъяра разрушили автодорогу, а также водопровод, ведущие в село Чарбак через территорию Узбекистана. В ответ жители Баткенской области близ села Жаш-Тилек перекрыли камнями дорогу в узбекский город Риштан.

На переговорах 30 мая 2010 лидеры узбекского анклава выдвинули требование передать им на безвозмездной основе кыргызские пастбища, против чего категорически выступило население кыргызского села Согмент, и поэтому, переговоры оказались безрезультатными. Пограничная служба Кыргызстана закрыла все расположенные в Баткенской области пропускные пункты на границе с Узбекистаном, и в изоляции оказался уже весь анклав Сох.

31 мая 2010 года жители Баткенской области вновь перекрыли дорогу в узбекский город Риштан. Узбекистан стянул к месту конфликта около 1,000 спецназовцев и сотрудников милиции из пяти районов республики. По сообщениям СМИ, на узбекской стороне была замечена бронетехника.

1 июня 2010 года между губернаторами Баткенской области Кыргызстана Султанбаем Айжигитовым, Ферганской области Узбекистана Хамиджоном Мусаевым, руководителями пограничных служб и начальниками милиции приграничных районов двух государств состоялись переговоры. Узбекская сторона выразила готовность вывести войска, тяжелую бронетехнику из Соха, а кыргызские власти согласились выработать механизм предоставления узбекам пастбищ.

2 июня 2010 года Узбекистан приступил к выводу бронетехники, стоявшей в анклаве с баткенских событий 1999 года. На пограничном посту Чечме Баткенского погранотряда собралось 42 единицы бронированной техники, которая через территорию Баткенской области Кыргызстана переправилась в Ферганскую область Узбекистана. Этот конфликт был погашен, но как оказалось временно.

Очередной конфликт с тяжелыми последствиями для граждан обеих сторон произошёл в период с 5 по 9 января 2013 года. Причиной послужили действия кыргызских пограничников Баткенского пограничного отряда, установивших в районе узбекского села Хушъяр ряд электрических столбов с целью обеспечения энергоснабжением пограничной заставы «Чарбак». Из них порядка 5 столбов были ошибочно установлены в пределах вышеназванного села, что и стало основой столкновений, в которых приняли участие сотни гражданских лиц, десятки военнослужащих. Пострадали десятки людей с обеих сторон, нанесены материальные ущербы на значительные суммы.

## **Осведомленность ситуацией**

5 января 2013 года пограничникам поступила информация от местного жителя села Чарбак о том, что у погранзаставы собралось 50-60 людей из Соха. На встречу с ними прибыл глава погранзаставы, чтобы выяснить причину сбора, на что жители Соха ответили, что столбы установлены на территории Узбекистана. Начальник погранзаставы довел до лидера группы жителей Соха, что 6 января на данный участок придут представители пограничной службы и Госрегистра КР для уточнения линии установки столбов и ответят на претензии узбекской стороны. Люди начали возмущаться и угрожать. Пограничники произвели два предупредительных выстрела, и люди разошлись.

Уже на следующий день, 6 января, там собрались гражданские лица из села Сох - сначала 200 человек, которые начали предъявлять свои претензии. Люди не реагировали на слова, что столбы будут демонтированы и начали избивать присутствующего там милиционера с кыргызской стороны. Чтобы остановить людей, пограничники произвели предупредительные выстрелы в воздух. Когда люди немного успокоились, милиционер был вызволен. Некоторое время спустя количество людей у границы стало увеличиваться. К этому времени прибыли узбекские пограничники, но они не смогли остановить людей, когда толпа начала демонтировать столбы. Параллельно начала поступать информация о захвате в заложники граждан Кыргызстана, захвате их машин и разбивании их стекол.

Министерство иностранных дел Узбекистана не стало комментировать ситуацию в анклав Сох. Сотрудник узбекского МИДа сказал корреспонденту Kloop.kg, что «пресс-секретаря сейчас нет».

К 11 часам 7 января к месту конфликта прибыли полпред правительства в Баткенской области Жениш Раззаков, представители властей Кадамжайского района и главы местных отделений правоохранительных органов. В 11:15 государственное информагентство КР «Кабар» сообщило о 22 заложниках граждан Кыргызстана. «Председатель Государственной пограничной службы Кыргызстана Закир Тиленов, губернатор Баткенской области Женишбек Разаков и аким одноименного района ведут переговоры по освобождению 22 кыргызстанцев, взятых в заложники на территории узбекского анклава Сох», — сообщает «Кабар».<sup>212</sup>

В 12:15 7 января информагентство «Киртаг» сообщает со ссылкой на местных жителей, что в районе анклава Сох произошла перестрелка между кыргызскими и узбекскими гражданами. По неподтвержденным данным, погибли два человека. В 12:32 и.о. пресс-секретаря представительства правительства Кыргызстана в Баткенской области Маматжан Бердишев опроверг информацию информагентства «Киртаг» о перестрелке в анклав Сох. «Перестрелки не было. Наши пограничники просто сделали предупредительные выстрелы в воздух, когда более тысячи человек (узбеков) приблизились к погранпосту. Пострадавших нет»,<sup>213</sup> — сказал он. В то же время, радио «Азаттык» сообщило о 13 граждан Кыргызстана, взятых в заложники на узбекской территории. В этот день и.о. пресс-секретаря представительства правительства в Баткенской области Маматжан Бердишев сказал в интервью Kloop.kg, что в заложниках находится около 20 человек, но точное число он назвать не смог. Изначально, по его словам, было захвачено около 40

<sup>212</sup>[www.kabar.kg/rus/incident/full/47209](http://www.kabar.kg/rus/incident/full/47209)

<sup>213</sup><http://hronika.kloop.kg/category/bez-rubriki/page/143/>

граждан Кыргызстана, но после переговоров, в которых участвовали местные власти анклава Сох и Кадамжайского района Баткенской области Кыргызстана, 14 человек были выпущены — в основном, женщины и дети. В заложниках, по словам Бердишева, остались только мужчины, гражданские лица. Все заложники — жители села Чарбак, которое расположено возле границы с узбекским анклавом Сох.

### ***Система раннего предупреждения***

Раннее предупреждение и раннее реагирование являются важными условиями для своевременного и эффективного решения приграничных проблем. Развитие всех конфликтов показало, что вертикальная система государственного управления априори предполагает систему раннего предупреждения между госструктурами разного уровня. В то же время наблюдается неэффективность работы этой системы, которая поздно включается в процесс урегулирования конфликтов. Это связано с тем, что не существует разработанной стратегии и тактики действий властных структур при возникновении конфликтных ситуаций. При этом, как видно выше, конфликтные ситуации возникают периодически.

Очевидно, назревание конфликта, произошедшего в мае 2010 года между жителями сел Согмент (КР) и Хушьяр (РУз), было прогнозируемым, так как у жителей Соха, выдвинувших свои претензии по выпасу скота, не было альтернативного варианта по решению своих насущных вопросов по пастбищам. Поэтому, бездеятельность местных властей сторон, в условиях permanently возникающих конфликтов на основе неразрешенного вопроса, трудно объяснить.

Из-за конфликта, который произошел в январе 2013 года, митингующие собрались перед Белым домом в Бишкеке, чтобы выразить свое недовольство тем, как поздно власти начали реагировать на конфликт вокруг Соха - только спустя сутки после его начала. Об этом сообщает с места событий корреспондент Kloop.kg Алексей Ким<sup>214</sup>. К митингующим вышли депутаты парламента от оппозиционной партии «Ата-Журт» Улугбек Кочкоров и Курманбек Осмонов. Оба пообещали озвучить требования митингующих на заседании парламента.

### ***Процесс принятия решений***

Во время очередного конфликта в январе 2013 года государственными органами Кыргызской Республики при координации Секретариата Совета обороны предпринимались следующие меры:

- 7 января утром состоялся телефонный разговор руководителя пограничного ведомства КР Закира Тиленова с командующим погранвойсками РУз. Была достигнута договоренность об их встрече для принятия совместных мер по стабилизации обстановки;
- Хоким Ферганской области РУз запросил разрешения пропустить его с начальником УВД Ферганской области в анклав «Сох» через пункт пропуска «Кайтпас» ГПС КР. Данная просьба удовлетворена;

<sup>214</sup><http://kloop.kg/blog/2013/01/07/hronika-13-ky-rgy-zstantsev-v-zalozhnikah-posle-konflikta-u-anklava-soh/>

- Губернатору Баткенской области КР дана рекомендация встретиться с хокимом Ферганской области РУз на предмет разрешения конфликтной ситуации, проведения разъяснительной работы среди населения обеих сторон;
- Пункты пограничного контроля вокруг анклава «Сох» временно оставались закрытыми до стабилизации обстановки;
- По поручению премьер-министра КР Жантора Сатыбалдиева, министр внутренних дел КР был направлен в Баткенскую область.<sup>215</sup>

В 16:00 7 января распространяется пресс-релиз погранвойск Узбекистана, в котором сообщается, что военнослужащие погранзаставы «Чарбак» начали устанавливать электрические столбы самостоятельно, без уведомления узбекской стороны<sup>216</sup>. Хотя и.о. пресс-секретаря представительства правительства Кыргызстана в Баткенской области Маматжан Бердишев заявлял ранее Kloop.kg, что кыргызские пограничники все заранее согласовали с узбекской стороной<sup>217</sup>.

По данным погранвойск РУз, пограничники Узбекистана пытались остановить кыргызских военных и предотвратить конфликт. «Однако кыргызская сторона, без согласования и зная принадлежность данной территории Республике Узбекистан, продолжила работу по установке столбов, что привело к конфликту между жителями Хушьяра и военнослужащими Кыргызстана»<sup>218</sup>, — написано в сообщении. В результате инцидента, согласно пресс-релизу, кыргызские пограничники применили оружие и ранили пятерых граждан Узбекистана. Их состояние оценивается как крайне тяжелое. Было также указано, что правоохранительные органы Узбекистана возбудили уголовное дело и ведут расследование.

В 16:07 начальник главного штаба ГПС КР Искендербек Мамбеталиев опроверг заявление узбекских властей о раненых гражданах Узбекистана. По его словам, пограничники Кыргызстана делали только предупредительные выстрелы в воздух и не стреляли в людей. Он подтвердил корреспонденту Kloop.kg, что полпред правительства КР в Баткенской области и глава Ферганской области Узбекистана проведут сегодня встречу, как и главы погранслужб обеих стран.

В 16:13 начальник главного штаба ГПС КР Искендербек Мамбеталиев сказал корреспонденту Kloop.kg, что заложников должны в скором времени выпустить. Их, по его словам, от 15 до 20 человек. Правоохранительные органы Узбекистана перевели их в сельскую больницу села Хушьяра и охраняют там от местных жителей. «В населенном пункте Хушьяр ситуация напряженная — наши граждане, от 15 до 20 человек, находятся в сельской больнице под охраной силовых правоохранительных структур Сохского района Узбекистана»<sup>219</sup>, — сказал он.

В 16:20 7 января 2013 года заложники были освобождены. Начальник главного штаба ГПС КР Искендер Мамбеталиев сообщил, что их было 16 человек. После этого сообщения митинг, ранее начавшийся в Бишкеке, прекратился.

<sup>215</sup>[http://www.president.kg/ru/apparat\\_prezidenta/sovety\\_pri\\_prezidente/sovet\\_oborony/informatsija\\_soveta\\_oborony/](http://www.president.kg/ru/apparat_prezidenta/sovety_pri_prezidente/sovet_oborony/informatsija_soveta_oborony/)

<sup>216</sup><http://kloop.kg/blog/2013/01/07/hronika-13-ky-rgy-zstantsev-v-zalozhnikah-posle-konflikta-u-anklava-soh/>

<sup>217</sup>Там же.

<sup>218</sup>Там же.

<sup>219</sup>Там же.

Таким образом, конфликт был приостановлен при вмешательстве представителей центральной власти с обеих сторон – руководителей погранслужб, МВД, МИД. В данном случае, из-за безрезультативности действий местных властей, представители центральных органов власти двух сторон были вынуждены принять участие в прекращении конфликта.

## **Международные отношения**

Что же касается роли международных организаций в оказании содействия в мирном разрешении трансграничных конфликтов, то особую озабоченность выразил тогдашний председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Украины Леонид Кожар, который выразил свое отношение к сохскому пограничному конфликту 2013 года, разыгравшемуся между Кыргызстаном и Узбекистаном. «Я приветствую освобождение людей, которые удерживались. Проблемы должны быть решены мирным путем на основе диалога. ОБСЕ готова содействовать этому процессу в случае обращения с просьбой и в соответствии со своим мандатом»<sup>220</sup>, - отметил Кожар. ОБСЕ и другие международные организации не были вовлечены напрямую в разрешение конфликтов, вспыхнувших вокруг анклава Сох.

## **Сотрудничество и координация**

Следует отметить, что в управлении этим и другими нижеследующими конфликтами неправительственные организации (НПО), волонтеры, международные организации принимали только косвенное участие. Управление приграничными проблемами осуществлялось напрямую госструктурами, в лице правоохранительных и пограничных служб двух стран.

Однако в течение ряда лет несколько международных организаций и местных неправительственных организаций предпринимали меры по созданию системы раннего предупреждения для предотвращения конфликтов. Власти на областном и районном уровнях принимали активное участие в реализации проектов международных организаций и НПО в этой сфере. В то же время реализация нижеуказанных проектов доноров показала слабый потенциал сотрудников государственных структур. К сожалению, низкий уровень зарплаты и слабые социальные гарантии не способствуют притоку высококвалифицированных специалистов в областные и районные администрации, тем более в айылные округа. Из-за слабого потенциала, действующие сотрудники не имеют способности проводить анализ имеющихся проблем и разрабатывать меры по реагированию на них. Большая текучесть кадров в госструктурах и органах местного управления (МСУ) также отрицательно сказывается на деятельности по раннему предупреждению, так как очень часто обученные люди в этой области переходят на другую работу или вообще уходят с государственной службы<sup>221</sup>.

Общественный фонд «За международную толерантность» (ОФМТ) был одним из активных неправительственных организаций, работающих в приграничных районах. С июля 2005 года по январь 2008 года ОФМТ реализовал проект «Раннее предупреждение для предотвращения насилия», который был инициирован с целью предупреждения насилия в политических конфликтах посредством

<sup>220</sup> [www.turmush.kg/ru/news:39615](http://www.turmush.kg/ru/news:39615)

<sup>221</sup> Например, ПРООН за отчетный период сотрудничала с 14 заместителями губернаторов Баткенской области.



создания механизма прогнозирования и изучения конфликтов, реализации профилактических мер. Проект был инициирован ОФМТ и Международным фондом избирательных систем (International Foundation for Electoral Systems) и был профинансирован ОБСЕ, ПРООН, а также правительствами Швейцарии и США. Для тщательного отслеживания ситуации в стране данным проектом была создана национальная сеть наблюдателей («мониторщиков»), из числа активистов гражданского общества, представителей академического сектора, СМИ и правоохранительных органов. 36 «мониторщиков» осуществляли наблюдение по всей стране и поддерживали постоянную связь с Центром раннего предупреждения (ЦРП), созданным при ОФМТ.

На основе этой информации, в ЦРП производилась обработка информации, готовились рекомендации по вмешательству с целью предупреждения насилия, публиковались «Еженедельные вестники». Также, офис ОФМТ в Баткенской области готовил отчеты с анализом, дальнейшим сценарием развития конфликтных ситуаций и рекомендациями для их решения<sup>222</sup>, которые направлялись в госструктуры.

Отчеты международных организаций (ПРООН, ОБСЕ, Международной кризисной группы), посвященные приграничным проблемам, зачастую оставались у госорганов на полках, только как информативный материал.

Несмотря на то что, центральные власти были осведомлены в достаточной мере о некоторых конфликтных ситуациях, они не имели соответствующих инструментов и навыков по текущему и раннему реагированию на конфликты из-за текучести кадров в пограничной службе КР и частой смены ее руководства. Более того, для решения некоторых проблем у власти не хватило политической воли. По существу, местная власть и правоохранительные органы действовали как пожарные в таких конфликтах.

Таким образом, создание и функционирование системы раннего предупреждения (СРП) и раннего реагирования на трансграничные проблемы за истекший период имело свои успехи, но наряду с этим имелись и значительные трудности. Создание СРП требует общих и координированных усилий всех заинтересованных сторон – государственных структур, международных организаций, гражданского общества, местного населения, бизнес-сообщества и СМИ. Помимо этого, для ее успешной работы необходимо доверие между всеми участниками процесса, прозрачность осуществляемой деятельности, а также активное участие всех сторон.

Раньше трансграничные конфликты происходили, как правило, только в теплое время года с весны по осень. В последние 2-3 года эти конфликты приобрели круглогодичный характер. В связи с этим, раннее предупреждение как никогда актуально для предотвращения и разрешения конфликтов в приграничных сообществах Ферганской долины.

## **Ответственность**

Ответственность за урегулирование ЧС, происходящих в приграничной зоне, несут главы райгосадминистраций<sup>223</sup> и полномочный представитель правительства в

<sup>222</sup> Аналитический отчет Баткенского филиала Фонда «За международную толерантность» о конфликтном инциденте между жителями села Чарбак Баткенского района КР и села Хушьяр Сохского района РУз.

<sup>223</sup> Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года, за № 96, г. Бишкек.

области.<sup>224</sup> В разрешении конфликтов, которые произошли в районе анклава Сох Республики Узбекистан, в основном, были вовлечены местные органы власти в лице полномочного представителя Баткенской области и глав Кадамжайской и Баткенской райгосадминистраций, а также правоохранительные органы: ГКНБ КР, пограничная служба КР и УВД Баткенской области. Со стороны центральной власти были вовлечены министр внутренних дел КР Шамиль Атаханов и Министерство иностранных дел КР.

Документа, который четко бы разграничивал ответственность между полномочным представителем правительства в области (н-р в Баткенской области) и главами райгосадминистраций (н-р Кадамжайского и Баткенского районов) в урегулировании конфликтов не существует, но в соответствии с законодательством на них возлагается обязанность разрешения конфликтных ситуаций в подведомственных им приграничных территориях.

Согласно Закону «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года, полномочный представитель правительства КР в областях координирует и контролирует деятельность правоохранительных органов по обеспечению правопорядка и безопасности на территории области, а также по охране государственной границы<sup>225</sup>.

По словам вице-премьер-министра КР по обороне, правопорядку и вопросам границ Токона Мамытова, «новые власти не уделяли внимание границам из-за июньских событий 2010 года, парламентских и президентских выборов 2010 и 2011 годов. Внимание границам начали уделять только начиная с 2012 года. Парламент принял законопроект, связанный с приданием особого статуса приграничным населенным пунктам. Пограничная служба отделилась от ГКНБ как самостоятельный орган, подчиняющийся президенту. Правительство увеличило зарплату пограничникам. Несмотря на тяжелое экономическое положение, правительство нашло 340 млн. сомов в поддержку пограничной службы».<sup>226</sup>

Последующие действия правительства КР показали, что в круг вопросов полномочных представителей правительства в областях, наряду с делимитацией границы, также входит решение социальных задач приграничных населенных пунктов – строительство помещений для социальных учреждений, дорог, инженерных сооружений для охраны границы и т.д.

## **Законность и обязательства**

Для урегулирования сложившейся ситуации вокруг делимитации и демаркации кыргызско-узбекской границы, власти Кыргызстана и Узбекистана должны опираться на следующие международные договоры, участниками которых являются КР и РУз:

- Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 де-

<sup>224</sup>Закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года, за № 85, г. Бишкек.

<sup>225</sup>Там же.

<sup>226</sup>Токон Мамытов: «Если будем отлеживаться, уповая на Бога, мы можем лишиться своей земли», [http://m.gezitter.org/interviews/17216\\_tokon\\_mamyitov\\_deputat\\_fraktsii\\_ar-namyis\\_esli\\_budem\\_otlejivatsya\\_upovaya\\_na\\_boga\\_myi\\_mojem\\_lishitsya\\_svoey\\_zemli/#messages\\_comment\\_list](http://m.gezitter.org/interviews/17216_tokon_mamyitov_deputat_fraktsii_ar-namyis_esli_budem_otlejivatsya_upovaya_na_boga_myi_mojem_lishitsya_svoey_zemli/#messages_comment_list)

кабря 1991 года.<sup>227</sup> В Соглашении подчеркнута неприкосновенность существующих границ в рамках Содружества, заявлены гарантии свободы передвижения граждан. В рамках данного Соглашения были приняты 3 Декларации: Алма-Атинская Декларация от 1 декабря 1991 года, Минская Декларация от 14 февраля 1992 года и Московская Декларация от 15 апреля 1994 года. В них было отмечено, что страны СНГ обеспечивают выполнение в своих взаимоотношениях принципов суверенитета, территориальной целостности и нерушимости государственных границ, а также утверждают, что захват территории с применением силы не может быть признан, оккупация территории государств не может использоваться для международного признания или навязывания изменения ее правового статуса.<sup>228</sup>

- Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 года.<sup>229</sup>
- Двусторонние договора между КР и РУз:
- Договор о вечной дружбе между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан, ратифицировано Законом КР от 5 июля 1997 года за №48, где было отмечено, что подписавшие стороны подтверждают свою решимость активно развивать отношения на основе уважения независимости, суверенитета, территориальной целостности и нерушимости границ обоих государств, принципов невмешательства во внутренние дела друг друга, равноправия и взаимной выгоды;
- Соглашение между правительством Кыргызской Республики и правительством Республики Узбекистан о взаимных поездках граждан от 3 октября 2006 года.

## **Права человека**

Все страны-участницы, подписавшие соглашения в рамках ООН, ШОС и СНГ должны соблюдать все пункты соглашений, а именно: не нарушать территориальную целостность и нерушимость границ. Однако, несмотря на принятые и подписанные вышеуказанные международные соглашения, во время конфликтов в районе анклава Сох со стороны местных жителей с. Хушьяр РУз были нарушены права человека, а именно: имели место такие деяния, как уничтожение имущества граждан КР, захват их в заложники, умышленное причинение тяжкого вреда их здоровью, а также нарушены пограничные нормы, а именно: незаконное пересечение кыргызско-узбекской границы.<sup>230</sup>

Относительно происходящей ситуации высказался бывший Омбудсмен КР Турсунбек Акун: «Это грубое нарушение международных прав со стороны Узбекистана. Я выражаю свой протест. Всему есть границы! Меня как правозащитника данный инцидент задел и потому, что он носит межгосударственный характер. Почему пограничные и другие силовые структуры

<sup>227</sup> Действует для Республики Узбекистан – с 4 января 1992 года; для Кыргызской Республики – с 6 марта 1992 года.

<sup>228</sup> Открытое письмо депутата Исмаила Исакова Президенту КР Алмазбеку Атамбаеву.

<sup>229</sup> Известный принцип *Pacta sunt servanda*, который провозглашен в статье 25 Венской конвенции о праве международных договоров. Он также устанавливает, что каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.

<sup>230</sup> Из интервью с вице-премьером-министром по обороне, правопорядку и вопросам границ Токоном Мамытовым.

Кыргызстана допустили надругательство, оскорбление чести и достоинства наших граждан гражданами другого государства? И это не первый случай беспредела со стороны как граждан, так и пограничных служб сопредельной страны, и это продолжается в течение 30 лет».<sup>231</sup>

Турсунбек Акун также отметил, что нерасторопность властей Кыргызстана также становится причиной подобных конфликтов. «Государственные органы обязаны защищать территориальную неприкосновенность страны, суверенные права наших соотечественников, а также провести разъяснительную работу по условиям проживания на приграничной территории»,<sup>232</sup> - сказал он. Турсунбек Акун добавил, что он провел переговоры по данному инциденту с Омбудсменом Узбекистана.

## **Уровень готовности к ЧС**

Готовность к ЧС со стороны пограничной службы (ПС) КР должна вестись согласно Закону и Положению «О пограничной службе КР». Также, согласно положению «О пограничной службе КР»<sup>233</sup>, на это ведомство были возложены следующие функции: организация информационно-аналитического и научного обеспечения деятельности пограничной службы; проведение аналитических исследований в сфере охраны и защиты государственной границы; подготовка и предоставление информационно-аналитических материалов по этим вопросам Президенту, Жогорку Кенешу, правительству, а также иным заинтересованным государственным органам Кыргызской Республики.

Готовность ПС КР к ЧС можно оценить как «удовлетворительное», так как сложившаяся ситуация требует повышения потенциала сотрудников на местах. Следует отметить, что в целях улучшения координации правоохранительных органов в правительстве КР 28 февраля 2013 года введена новая должность - вице-премьер-министр по обороне, безопасности и пограничным вопросам.

## **Связь с общественностью**

Особенностью конфликтов в исследуемых случаях является то, что их инициаторами и участниками выступает местное население двух сторон. Они и являются первичными носителями информации о возможных конфликтах по конкретным вопросам. Источниками противоречий являются неурегулированные вопросы между ними по использованию земельных, водных, топливных и других ресурсов в приграничных территориях, традиционные схемы использования которых, принятые в советский период, были нарушены после обретения странами суверенитета. В период развития конфликтной ситуации власти КР не скрывали от СМИ реальную ситуацию, складывающуюся в конфликтной зоне, представляя журналистам полнокровные интервью.

Обмен информацией между властями и СМИ существовал, и население региона

<sup>231</sup>[www.knews.kg/action/26201\\_tursunbek\\_akun\\_pochemu\\_pogranichnyie\\_i\\_drugie\\_silovyie\\_strukturny\\_kyrgyzstana\\_dopustili\\_nadrugatelstvo\\_nad\\_nashimi\\_grajdanami/](http://www.knews.kg/action/26201_tursunbek_akun_pochemu_pogranichnyie_i_drugie_silovyie_strukturny_kyrgyzstana_dopustili_nadrugatelstvo_nad_nashimi_grajdanami/)

<sup>232</sup>Правительство Кыргызской Республики 10 декабря 2012 года утвердило Положение о Государственной пограничной службе Кыргызской Республики.

<sup>233</sup>Там же.

и страны в целом было проинформировано в достаточной мере о ЧС. Информация в СМИ и интернет-изданиях, особенно на сайтах 24.kg, turmush.kg, kloop.kg, kabar.kg совпадала с данными Мамажана Бердишева, пресс-секретаря полномочного представительства Баткенской области.

## Выводы

Таким образом, анализ ситуации позволяет отметить следующие особенности на данном участке региона:

1. Высокую степень мобилизации жителей приграничных населенных пунктов с обеих сторон, которые способны за считанные минуты прибыть сотнями на места обострения ситуации и довести её до конфликта. Такое психологическое состояние населения нагнетается слухами, распространяемыми неустановленными лицами о сговоре властей по передаче земель, пастбищ, родников противоположной стороне.
2. Взаимное недружественное отношение пограничников с обеих сторон. Неприязнь наблюдается не только к гражданским лицам, но и по отношению друг к другу. Пограничники с каждой из сторон могут стрелять в любого, подозреваемого в нарушении законов о границе, невзирая на степень их тяжести.
3. Существующая этническая чересполосица вокруг узбекского анклава Сох стала обостренно восприниматься как угроза территориальной целостности каждого из сопредельных государств. Высокий конфликтный потенциал будет здесь сохраняться и в будущем, как следствие проблемы аграрного перенаселения и острейшего дефицита земельно-водных ресурсов.
4. Делимитация и демаркация границ, после их завершения, совокупно с соглашениями о режиме границ и анклава Сох, которые должны осуществиться после договора о кыргызско-узбекской государственной границе, могут смягчить этно-территориальную конфликтогенность в этом регионе.
5. Существует взаимопонимание между представителями местных служб по землеустройству, которое отсутствует у пограничных служб.
6. Следует создать механизм взаимодействия между пограничными службами сторон и обеспечить их тесное сотрудничество с землеустроительными органами при проведении работ по обустройству пограничной зоны, включая посты и заставы.

## Трансграничные конфликты в районе анклава Ворух Республики Таджикистан

Конфликтный потенциал данного участка очень высокий. История развития и углубления конфликтности земельных и водных отношений вокруг этого анклава, зародившейся на основе формирования межреспубликанской кыргызско-таджикской административной границы, начинается с 1920-х годов и продолжается до настоящего времени. Противоречия, сформированные в ходе национально-территориального размежевания 1924-1927 годов, активно проявляются и в сегодняшнее время, принося моральные и материальные ущербы жителям обоих государств. В 1958-1959 годах, из-за разногласий между жителями трансграничных сообществ по вопросам землепользования, совместной Паритетной Комиссией<sup>234</sup> вновь были проведены работы по определению линии административных границ. К сожалению, их результаты не были утверждены в соответствии с законодательством СССР того времени.

На пограничных переговорах, которые начались в постсоветский период в 1997 году и проводятся по сей день, кыргызская сторона предлагает использовать документы 1958, 1959 и 1989 годов, когда паритетные комиссии сторон определили границы по фактическому использованию земель, то есть описали и обозначили на карте границы земель, использовавшиеся по факту кыргызскими и таджикскими колхозами, совхозами.<sup>235</sup> В настоящее время таджикская сторона, согласившаяся в свое время с результатами работы паритетных комиссий, не признает легитимность этих документов, которые, по их мнению, ущемляют ее права на владение территориями. Таджикистан предлагает взять за основу документы национально-территориального размежевания 1924-1927 годов, которые, по их мнению, прошли все правовые процедуры Центрального исполнительного комитета СССР, были утверждены его постановлением, и поэтому они должны быть признаны обеими сторонами.

С 1980-х годов территория Баткенского района Кыргызстана является местом длительного конфликта между кыргызами и таджиками из соседнего Исфаринского района Таджикистана, в основе которого лежит спор за земельно-водные ресурсы. Столкновения между таджиками и кыргызами были зафиксированы в селениях Ворухе-Танги в 1982 году и Матче-Актатыре в 1988 году. В 1989 году противоречия переросли в межэтнический конфликт, безуспешные попытки урегулирования которого предпринимались в течение всего следующего года. Весной 1991 года столкновения возобновились, причем со стороны таджиков было выдвинуто требование о передаче им в постоянное пользование 10 тыс. га кыргызстанских земель. Тем самым конфликт, в ходе которого с взаимными обвинениями выступили президенты Кыргызстана и Таджикистана, перешел на межгосударственный уровень. Породившие его причины действуют вплоть до настоящего времени.

<sup>234</sup>Специальная совместная комиссия, которая на паритетной основе занималась вопросами демаркации и делимитации границ между РТ и КР.

<sup>235</sup>Подробнее о территориальных спорах, проблемах наличия нескольких карт, на которые ссылаются стороны в ходе рассмотрения конфликтов, связанных с принадлежностью спорных участков земель см. Сборник статей «Кыргызстан-Таджикистан: курс на укрепление партнерства в контексте региональных связей», Общественный Фонд Турдакуна Усубалиева и Фонд им. Фридриха Эберта в КР, Бишкек, 2010 г.

Так, во время кыргызско-таджикских столкновений в начале 1990-х годов, обнаружилось довольно значительное несовпадение позиций властей Кыргызстана и Таджикистана по прохождении линии государственной границы. Президенты обеих республик обменялись официальными упреками и обвинениями в адрес друг друга в нежелании решать возникшие проблемы. Тогдашний лидер Таджикистана Каххар Махкамов даже отменил свой визит в Бишкек, протестуя против незаконного, по его мнению, отторжения «исконных таджикских земель».

Ситуация, в тот исторический период (начало 1990-х годов), стала выходить за рамки локального конфликта и обнаруживать разногласия на более высоком уровне. Речь фактически пошла теперь о пересмотре межреспубликанских границ. В последнее время в кыргызско-таджикских взаимоотношениях на передний план стали выходить вопросы безопасности границ. Как известно, проникновение вооруженных экстремистов Исламского движения Узбекистана (ИДУ) в Баткенский район Кыргызстана в 1999 и 2000 годах произошло именно с территории Таджикистана. Более того, официальные власти Кыргызстана неоднократно заявляли о том, что в некоторых районах соседнего государства располагаются и активно действуют базы ИДУ по подготовке боевиков, и практически прямо обвиняли своих таджикских коллег в бездействии и отсутствии желания оказывать помощь в борьбе с экстремистами.

## **Хронология трансграничных конфликтов за 2010-2013 годы**

За 2010 год в приграничных районах всего произошло более 50 инцидентов, из них 24 – на кыргызско-таджикском участке. С марта по июнь 2011 года в приграничных территориях джамоат Чоркух произошли 4 крупных конфликта, которые, так или иначе, имели отношение к спорным территориям. В 2012 году произошло 18 столкновений, а в 2013 году зафиксировано 19 конфликтов на кыргызско-таджикской границе.

17 апреля 2013 года между сообществами произошел еще более серьезный инцидент. Разочарованные бездействием властей и отсутствием информации о принятых мерах в отношении виновников конфликта, произошедшего ранее между жителями села Кок-Таш (Аксайская сельская управа КР) и села Сомониен (джамоат Чоркух РТ), жители последнего села искали подходящего случая выплеснуть свои эмоции.

Одной из главных причин, подстегнувших молодежь к активным действиям, стал инцидент с участием кыргызстанских пограничников и жителей джамоата Чоркух. Как сообщает отдел по связям с общественностью и СМИ Пограничных войск ГКНБ, «8 апреля примерно в 13.00 часов (в то время, когда в 15 км от места инцидента еще продолжалась встреча руководителей двух районов. Прим. автора), пограничным нарядом заставы «Капчыгай» было зафиксировано, что около 20 граждан Таджикистана на территории Кыргызстана незаконно загружали щебень на восьми автомашинах марки «КАМАЗ». На требование кыргызских

Рисунок 2. Таджикский анклав Ворух на территории Кыргызской Республики



Источник: Отчет по раннему предупреждению. Программа Превентивного развития ПРООН, Баткен, 2004 г.

пограничников остановить погрузку граждане Таджикистана отреагировали отрицательно и, более того, как утверждают пограничники, начали нападать на них и попытались захватить оружие. В целях недопущения захвата оружия пограничники произвели предупредительные выстрелы в воздух, после чего граждане Таджикистана убежали. Далее пошли обоюдные противоправные действия в отношении друг друга. Около 200 жителей таджикского села ХоджаиАъло, недовольные действиями кыргызстанских пограничников, перекрыли автодорогу Баткен - Ак-Сай и забросали камнями автомашину сотрудника поселкового отделения милиции «Аксай». В свою очередь, в знак протеста против действий таджикской молодежи, более 100 жителей населенного пункта Аксай перекрыли автотрассу Исфара – Ворух на участке, проходящей по кыргызской территории, и нанесли ущерб автомашине, принадлежащей жителю ХоджаиАъло. С двух сторон скопились более 200 машин. В ходе противостояния, которое продолжалось около 7 часов, силовым структурам обеих сторон с трудом удалось удержать людей от насильственных действий друг против друга. Люди разошлись только после того, как на место инцидента прибыли главы двух районов»<sup>236</sup>

События 2013-2014 годов показывают, что в конфликтах присутствует существенная, неправомерно нагнетаемая межэтническая составляющая. Основным предметом противостояния является строительство Кыргызстаном дороги Кок-Таш-Ак-Сай-Тамдык в обход анклава Ворух. Строительство дороги обеспечит жителям Аксайского, Самаркандекского и Актатырского айылных округов Кыргызстана беспрепятственный и независимый доступ к пастбищам в

<sup>236</sup>Отчет раннего предупреждения. Программа Превентивного развития ПРООН, Баткен, 2004 г.



обход анклава Ворух. Сейчас используется дорога, которая проходит через Ворух, вдоль которой имеют место ежегодные конфликты во время перегона скота из-за их пропажи. В этих пропажах скота обычно обвиняются таджики. В то же время, жители Воруха имели свободный доступ к использованию кыргызских пастбищ.

Протест таджикского населения обосновывается тем, что дорога строится на территории, принадлежность которой не определена межправительственным договором, и издавна является предметом споров. При этом основными опасениями для них являются предположения, в связи с которыми строительство независимой дороги усложнит доступ к пастбищам, так как кыргызская сторона впредь не будет заинтересована идти на уступки жителям Воруха и откажется предоставить им возможность пасти скот на пастбищах Кыргызстана. В сообществе таджикского населения этих мест также идут слухи о том, что после строительства дороги Кыргызстан планирует построить в верховьях реки Исфара водохранилище и малую ГЭС и тем самым лишит их единственного источника воды.

Строительство дороги предпринималось в апреле 2013 года, которое было временно приостановлено из-за активного противодействия со стороны жителей села Ворух. При взаимодействии представителей пограничных служб, местных властей, духовных лидеров обеих стран конфликт был улажен, но как оказалось временно.<sup>237</sup> Последующие события показывают, что любое негативное событие в этой местности перерастает в конфликт, сопровождаемый перекрытием автомобильных дорог.

15 декабря 2013 года, примерно в час ночи, на перекрестке Зарафшон джаомата Чорку на пересечении дорог Кок-Таш-Ортобоз (КР) и Чорку–Ворух (РТ) неизвестными лицами был подожжен магазин автопокрышек, принадлежавший гражданину Таджикистана по имени Нозим из села Чорку (РТ). Подозревали в этом поджоге кыргызстанцев.

Ночью 17 декабря 2013 года, севернее села Аксай в местности «Ак-Шагыл» вблизи кыргызско-таджикской границы, неизвестными лицами был подожжен дом из 6 комнат, принадлежавший гражданину Жаныбеку Орозокулову из села Аксай КР, часть которого использовалась в качестве чайханы. Жители села Аксай совместно с пограничным отрядом из заставы «Капчыгай» в количестве около 40-50 человек потушили пожар. Подозрения на поджог были связаны с гражданами Таджикистана. После 22.00 агрессивно настроенная группа граждан Кыргызстана - около 30-35 человек - перекрыла автодорогу Исфара – Ворух. В эту же ночь ближе к 23.00 граждане Таджикистана перекрыли проезд в сторону села Ак-Сай на автодороге Баткен - Исфана в районе села Ходжалъо (Матчаи) Исфаринского района.

### ***Осведомленность ситуацией***

Днём 18 декабря 2013 года, около 12.20, в селе Ак-Сай на автодороге, ведущей в анклав «Ворух», собралось около 100 кыргызстанцев, которые решили заблокировать проезд по указанной автодороге до решения озвученных ими проблем: строительство объездной автодороги; привлечение к ответственности лиц, причастных к поджогу, и возмещение ущерба.

<sup>237</sup> АКИpress-Ош. Муфтии Кыргызстана и Таджикистана посетили таджикский анклав Ворух, приняли участие на пятничном намазе и встретились с населением, 03-05-2013.

В 13.20 представители властей Кыргызстана и Таджикистана провели переговоры по стабилизации ситуации. Стороны, как было заявлено, «выразили заинтересованность в разрешении сложившейся ситуации, дали поручение правоохранительным органам привлечь к ответственности лиц, виновных в поджоге».<sup>238</sup>

Около 14.35 на въезде в анклав Ворух граждане Кыргызстана выгрузили гравий и камни на участке автодороги Исфара - Ворух. В это же время жители Ак-Сая попытались избить начальника управления госрегистра Баткенского района Алишера Эргешева и заместителя полномочного представителя правительства КР в Баткенской области Бакира Жолчиева. Однако сотрудники правоохранительных органов и пограничники предотвратили преступление и вывезли чиновников на территорию заставы «Капчыгай».

18 декабря около 20.00 таджикские граждане попытались перекрыть автодорогу Баткен – Исфана в местности Жака-Орук. Однако собравшиеся кыргызстанцы (около 400 человек) помешали им. В 21.50 граждане Кыргызстана подожгли сеновал во дворе таджикского дома в местности Жака-Орук.

19 декабря ближе к 00.30, собравшиеся граждане Кыргызстана разошлись. Осталось не больше 10 человек. Тем не менее, сохранялась высокая вероятность провокационных действий с обеих сторон.

Утром 19 декабря ситуация в Баткенской области оставалась без изменений. Дорога Баткен – Исфана была открыта. Автодорога Исфара - Ворух оставалась закрытой. Правительством КР на место конфликта был направлен первый заместитель председателя Государственной пограничной службы Искендер Мамбеталиев.

20 декабря в 9.00 участки автодороги Исфара - Ворух (Таджикистан) и Ак-Сай-Ворух (Кыргызстан) были закрыты. С местным населением велись переговоры. Сотрудники правоохранительных органов полностью контролировали ситуацию и проводили соответствующие меры по недопущению очередной конфликтной ситуации.

## **Использование силы**

В земельных спорах последних лет наряду с тенденцией роста инцидентов по спорным территориям также наблюдается тренд вовлечения силовых структур в территориальные споры. Если раньше земельные споры решались силами руководителей местного самоуправления, специалистами-землеустроителями и лидерами сообществ, то в настоящее время все чаще в такого рода конфликты вовлекаются пограничники и сотрудники правоохранительных органов. Тенденция вмешательства силовиков в территориальные споры, особенно участие в них вооруженных пограничников, усугубляет ситуацию, а при некотором развитии событий провоцирует и вооруженный конфликт. Анализ последних конфликтов свидетельствует, что фактически нет инцидентов, даже мелких споров, в которых бы не принимали участие военные.

Конфликт 11 января 2014 года, с использованием пограничниками сторон

<sup>238</sup>[http://www.vb.kg/doc/255799\\_hronologija\\_konflikta\\_na\\_ychastke\\_kyrgyzsko\\_tadjikskoy\\_granicy.html](http://www.vb.kg/doc/255799_hronologija_konflikta_na_ychastke_kyrgyzsko_tadjikskoy_granicy.html)

вооружения связан со строительством дороги Кёк-Таш-Ак-Сай-Тамдык. В 13.15 на кыргызско-таджикской границе в районе водозабора в Баткенском районе Баткенской области произошла перестрелка между военнослужащими Государственной пограничной службы Кыргызстана и военнослужащими Пограничных войск ГКНБ Таджикистана. Предметом оспаривания послужил участок территории, на котором велась работа по строительству объездной дороги, куда около ста пограничников Таджикистана приехали для урегулирования конфликта. Таджикская сторона настаивала на том, что работы ведутся на территории РТ. Кыргызская сторона была уверена в том, что территория, на которой ведутся строительные работы, принадлежит КР. Сначала пограничники двух стран спокойно вели разъяснительные работы. Но потом возникла словесная перепалка и командир спецназа Погранслужбы Таджикистана, подполковник Ханифов первым выстрелил в живот лейтенанта ГПС КР. В результате инцидента пострадало как минимум трое пограничников Кыргызстана<sup>239</sup>.

«В результате потасовки спецназ соседней страны первым начал применять оружие по отношению к нашим пограничникам, после чего и возникла перестрелка», - сообщил вице-премьер-министр КР Токон Мамытов<sup>240</sup>.

Каждая из этих ситуаций сопровождается быстрой мобилизацией жителей близлежащих сел с обеих сторон границы на место конфликта, с заведомо агрессивным настроением. Основным и «традиционным» действием при каждом конфликтном случае становится перекрытие дороги Кёк-Таш-Ак-Сай гражданами Таджикистана, и дороги Исфара-Ворух, гражданами Кыргызстана.

Следует иметь в виду особенность январского конфликта 2014 года с применением оружия малого и большого калибров, в результате которого имеются раненые с обеих сторон. Это обстоятельство оказало негативное воздействие на межгосударственные отношения. Кыргызстан в одностороннем порядке закрыл границу с Таджикистаном. Принятая договорённость на уровне вице-премьер-министров о совместном расследовании инцидента не выполняется. Ситуация стала очень напряжённой, после того как Таджикистан подтянул к границе тяжёлую бронированную технику и дополнительные войска. Любые дальнейшие действия - отвод войск, установление виновных в перестрелке и их наказание - не смогут в ближайшее время восстановить доверительные отношения населения и пограничников в этой приграничной зоне. И главное, не устранен фактор конфликтов – не определена линия государственной границы.

«Но если раньше какие-либо пограничные конфликты носили больше бытовой и хозяйственный характер, например, не разрешили прогонять скот, не так воду разделили, посевы не так разделили - никогда там не было политической подоплеки. Опасность нынешних конфликтов в том, что любой конфликт тут же приобретает политическую окраску», - сказал вице-премьер-министр Токон Мамытов.<sup>241</sup>

В дополнение к политизации пограничных вопросов на государственном уровне, делимитация остается спорным вопросом на местном уровне. Несомненным является то, что делимитация границ в Ферганской долине - весьма трудоемкий во всех смыслах процесс, поскольку это ведет к частичному или полному разделению

<sup>239</sup>[http://www.knews.kg/action/42926\\_perestrelka\\_na\\_kyrgyzsko-tadjikskoy\\_granitse/](http://www.knews.kg/action/42926_perestrelka_na_kyrgyzsko-tadjikskoy_granitse/)

<sup>240</sup>[http://www.vb.kg/doc/257576\\_tokon\\_mamytov\\_nazval\\_prichiny\\_konflikta\\_na\\_granice.html](http://www.vb.kg/doc/257576_tokon_mamytov_nazval_prichiny_konflikta_na_granice.html)

<sup>241</sup><http://iwpr.net/ru/report-news>

и разъединению проживающих там общин. Следовательно, препятствия будут создаваться в силу амбиций региональных лидеров и борьбы за власть на областном уровне. В местных масштабах, граница и земля рассматриваются не как сфера государственного контроля, а скорее воспринимается как материальная собственность, принадлежащая конкретной области.<sup>242</sup>

### **Система раннего предупреждения**

Как отмечает таджикский журналист Негматулло Мирсаидов, «зачастую причиной конфликтов становится неэффективное управление государственных структур приграничными территориями. Во всех произошедших и происходящих инцидентах и конфликтах фигурирует местная власть в лице представителей госучреждений и силовых структур, действия которых характеризуются либо как игнорирование, или как провоцирование противостояния. В такой ситуации отсутствие прозрачности и подотчетности властей, а также достоверной информации еще больше укрепляет уверенность населения в том, что «властям нет никакого дела до нас и наших проблем».<sup>243</sup>

В то же время, как показали последующие события 2013-2014 годов, власти всех уровней, зная, что источники конфликтов продолжают существовать, не предприняли исчерпывающих упреждающих мер на межгосударственном и местном уровнях, периодически допуская возникновение очередного противостояния приграничных сообществ. Таким образом, несмотря на то, что центральные власти были осведомлены в достаточной мере о ситуации, они не имели соответствующих инструментов и навыков по текущему и раннему реагированию на конфликты.

### **Законность и обязательства**

Январский конфликт 2014 года получил международный резонанс и имеет далеко идущие последствия для региона в целом. И хотя сейчас каждым из участников конфликта и их соседями из числа сопредельных государств ситуация воспринимается исключительно через призму собственных национальных интересов, решающую роль в его преодолении должны сыграть интересы обеспечения жизнеспособности существующей региональной системы безопасности.

Во-первых, данный двусторонний конфликт имеет внутрисистемный характер и в связи с этим разрушает саму сформированную систему региональной безопасности. В условиях его дальнейшего разрастания парализуется эффективность функционирования одновременно Региональной антитеррористической структуры ШОС, ОДКБ, АТЦ и СОРБ СНГ. Причем все это происходит в то время, когда нарастание афганской угрозы и возможные

<sup>242</sup>Интервью с Саламатом Аламановым (на тот момент главой правительственных делегаций КР на переговорах по пограничным вопросам с Китаем, Казахстаном, Узбекистаном и Таджикистаном), опубликованное в статье «Определение границ – задача интеллектуальная», «Комсомольская правда», 5 декабря 2007.

<sup>243</sup>Отчет «Потенциал для мира и угрозы конфликтов», Анализ развития приграничных сообществ Исфаринского района Таджикистана (дж.Ворух, Чорку, Сурх и Шураб) и Баткенского района Кыргызстана (Ак-Сай, Ак-Татыр и Самаркандек), ОО «ЦГД Ворух в рамках проекта ПРООН «Предотвращение и смягчение конфликтов в Ферганской долине» при финансовой поддержке правительства Норвегии).

дестабилизирующие геополитические комбинации мировых держав требуют максимальной концентрации совместных усилий всех центральноазиатских стран и их региональных партнеров. Соответственно становится проблематичным принятие в оперативном порядке согласованных мер для своевременной нейтрализации возникающих угроз национальной и региональной безопасности.<sup>244</sup>

Население приграничных районов Кыргызстана требует обеспечить выполнение норм Закона КР «О пастбищах»<sup>245</sup>, включая части, касающиеся порядка использования пастбищ Кыргызстана иностранными гражданами, с учетом конфликтного потенциала данного процесса и национальной безопасности.

Согласно статьи 13 Закона КР «О пастбищах», предоставление пастбищ в пользование иностранным юридическим и физическим лицам может осуществляться при наличии неиспользуемых пастбищ на основании межгосударственных и межправительственных соглашений, ратифицированных Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. Но, несмотря на определенные договоренности по предоставлению пастбищ таджикским фермерам (тариф, срок, количество скота), по словам активиста из Баткенской области Таалайбека Ибраимова, на данный момент жители с. Аксай Баткенского района категорически против выпаса скота жителей Таджикистана на территории Кыргызстана. Местное население будет согласно только в том случае, если таджикские жители не будут препятствовать строительству объездной дороги Кок-Таш-Ак-Сай-Тамдык.<sup>246</sup>

### ***Уровень готовности госорганов к ЧС***

События в Ворухе (Таджикистан) развернулись аналогично столкновениям, произошедшим в январе в Сохе (Узбекистан). Проблемы там тоже начались, когда жители анклава выступили против прокладки линии электропередач кыргызскими пограничниками. Поскольку на правительственном уровне отношения Кыргызстана с Узбекистаном более сложные, чем с Таджикистаном, со стороны Узбекистана в ответ на события в Сохе были приостановлены все переходы через границу, и по сей день эти ограничения еще не полностью сняты. Между тем, после кыргызско-таджикского инцидента 2014 года, чиновники обеих стран приложили усилия для того, чтобы контрольно-пропускные пункты были открыты и способствовали беспрепятственному движению транспорта.<sup>247</sup>

На вопрос об оперативности реакции органов власти на конфликты, начальник управления Госрегистра Баткенского района Эргешов Алишер сказал: «Считаю, что центральная и местная органы власти с обеих сторон должны постоянно быть в режиме переговоров по ситуации на границе, так как они всегда в курсе назревающих противостояний приграничных жителей, в основном, по хозяйственной деятельности вдоль границы. Любые действия в приграничной зоне на-

<sup>244</sup>Региональное партнерство как фактор урегулирования кыргызско-таджикского конфликта, - Карим.Довудов, 22:33 16.01.2014, ЦентрАзия, <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1389897180>).

<sup>245</sup>Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О пастбищах», принятый Жогорку Кенешем 24 ноября 2011 года.

<sup>246</sup>Из интервью с Таалайбеком Ибраимовым, активистом села Аксай Баткенского района, май 2014.

<sup>247</sup>Enclave Issues Challenge Uzbek and Kyrgyz Leaders, IWPR, [www.iwpr.org](http://www.iwpr.org)

ходятся под пристальным наблюдением населения с обеих сторон, и они быстро доводятся до района и области».<sup>248</sup>

Уровень готовности к ЧС госорганов Баткенской области и центральной власти был недостаточным. Во-первых, власти должны были проанализировать хронологию и динамику развития прежних конфликтных ситуаций. Во-вторых, на уровне правительств двух стран должны были решиться вопросы совместного патрулирования государственной границы. В-третьих, госорганы должны были усилить меры безопасности с учетом инцидентов, имевших место в декабре 2013 года.

## **Ответственность**

Как показывают предыдущие конфликтные ситуации в приграничных территориях, не всегда государственные органы способны оперативно реагировать на конфликты из-за недостатка навыков по взаимодействию с соответствующими структурами соседнего государства, а также неумения адекватно оценивать развитие конфликтов по первичным признакам. В отдельных случаях, местные органы власти не могут проводить разъяснительную работу по снижению напряженности в отношении противостоящих приграничных сообществ. Более того, механизм передачи информации о назревающих или происходящих конфликтах по вертикали недостаточно оперативен. Это может быть связано с тем, что представители низовых уровней власти не подготовлены к использованию потенциала существующего механизма взаимодействия властных структур.

## **Процесс принятия решений**

После последних волнений в Ворухе в декабре 2013 года была создана Межправительственная комиссия по делимитации и демаркации таджикско-кыргызской границы. 9 января 2014 года комиссия приняла документ, регламентирующий деятельность обеих сторон в приграничных районах до окончательной делимитации и демаркации спорных участков. МИД Таджикистана сообщило, что 7 января 2014 года кыргызская и таджикская стороны договорились о прекращении строительства автодороги Кок-Таш-Ак-Сай-Тамдык. Однако «вопреки этому 11 января 2014 года ориентировочно в 12.20 кыргызская сторона с использованием вооруженного прикрытия предприняла попытку продолжить строительные работы на участке автотрассы, которая проходит по территории РТ. Заметив факт нарушения государственной границы, пограничный наряд Таджикистана потребовал от нарушителей приостановить строительные работы»<sup>249</sup> – сообщает информационное агентство 24kg.

В тот же день приблизительно в 12.20 на территории джамоата Овчи-Кальача Бободжон Гафуровского района Согдийской области Таджикистана случился другой конфликт. «Представители сопредельной кыргызской пограничной заставы, приблизившись к линии государственной границы РТ, потребовали от таджикских коллег снять пограничный наряд, выставленный для охраны территории. Цель

<sup>248</sup>Из интервью с Эргешовым Алишером, начальником управления Госрегистра Баткенского района, 23-27 января 2014 года, Баткенская область.

<sup>249</sup> <http://www.24kg.org/community/169169-vlasti-tadzhikistana-obvinili-v-razzhiganii.html>

данного требования - начало несогласованного строительства кыргызской стороной автодороги Кулунду - Максат»,<sup>250</sup> - сообщает МИД Таджикистана. Кыргызская сторона же, напротив, утверждает, что в ходе переговоров 7 января 2014 года, которые состоялись в Душанбе, стороны «нашли точки соприкосновения и решили взаимодействовать».<sup>251</sup> По версии Государственной пограничной службы КР, этот конфликт спровоцировали таджикские военные, а не кыргызские пограничники. В ГПС КР отметили, что получили такую информацию также и от местных жителей, и она будет тщательно проверена в ходе начатого служебного расследования.

«Вызывает недоумение тот факт, что сразу после состоявшихся переговоров между вице-премьер-министрами Кыргызстана Токоном Мамытовым и Таджикистана Муродали Алимардоном (РТ), где была достигнута договоренность о совместном патрулировании наиболее конфликтных участков кыргызско-таджикской госграницы, таджикские пограничники проникают на территорию Кыргызстана и применяют стрелковое оружие», - поясняют в профильном ведомстве.<sup>252</sup>

14 января 2014 года Кыргызстан отозвал своего посла Урмата Саралаева из Душанбе для консультаций. На следующий день в таджикском городе Исфара состоялась встреча делегаций КР и РТ. На встрече кыргызскую сторону представляли заведующий отделом обороны и правопорядка при Правительстве Кыргызской Республики генерал-майор Алик Мамыркулов, начальник Главного штаба Государственной пограничной службы полковник Искендер Мамбеталиев и командование Регионального пограничного управления ГПС КР по Баткенской области. Таджикистан представляли Секретарь Совета безопасности Республики Таджикистан Абдурахим, заместитель министра внутренних дел генерал-майор Искандар Раджабов, а также командование Регионального пограничного управления по Согдийской области. В ходе переговоров было принято следующее решение: убрать спецформирования и дополнительные подразделения из приграничья во избежание конфликтов и продолжить совместное патрулирование границы согласно первому договору. Однако экспертная комиссия не вынесла окончательный вердикт.

14 февраля 2014 года в Бишкеке прошла встреча вице-премьер-министра РТ Муродали Алимардона с его коллегой Токоном Мамытовым, где были обсуждены вопросы использования дорог и земель приграничной зоны, а также проблемы, связанные с контрольно-пропускными пунктами. В первую очередь, Таджикистан просил открыть пограничные пункты, так как из-за закрытия границ Таджикистан столкнулся с миллионными убытками из-за подорожания продовольствия и горючего. Был обсужден вопрос о выведении дополнительных вооруженных сил для патрулирования границ. Договорились о совместной охране опасных участков границ. Было решено создать комиссию, которая поставит точку в вопросе, касающегося спорного участка земли, где ведется строительство дороги кыргызской стороной. До тех пор Кыргызстан будет строить дорогу в 5-10 метрах от упомянутого участка. Кыргызская сторона потребовала от таджикской стороны возместить ущерб, нанесенный после перестрелки 11 января 2014 года и отреагировать на отправленные ноты.

<sup>250</sup>Граница.kg. Покой нам только снится, - Махинур Ниязова, 10:25 16.01.2014, stoletie.ru

<sup>251</sup>Там же.

<sup>252</sup>Там же.

Таджикистан предложил открыть дорогу к анклаву Ворух и попросил выделить 10-километровую дорогу из Хожолу в Ворух, не проходящую через Ак-Сай. Но кыргызская сторона отклонила такое предложение, объяснив это наличием уже существующей дороги Кок-Таш - Ак-Сай - Тамдык – Хожолу, которой могут пользоваться таджикские граждане, при условии, что они не создадут препятствий местному населению. В противном случае дорога будет перекрыта.<sup>253</sup>

3 марта 2014 года в Душанбе завершилось заседание межправительственной комиссии РТ и КР по демаркации и делимитации спорных участков госграницы двух государств. Стороны подписали протокол о продолжении работы соответствующих комиссий по урегулированию ситуации на таджикско-кыргызской границе. Протокол подписали вице-премьер Кыргызстана Токон Мамытов и вице-премьер Таджикистана Муродали Алимардон. Как сообщил источник в правительстве Таджикистана, на заседании, прошедшем за закрытыми дверями, стороны пришли к согласию о строительстве двух мостов на спорных территориях госграницы в Исфаринском направлении. Один мост будет строить Таджикистан, другой – Кыргызстан. Стороны также договорились о проведении очередного раунда переговоров в конце марта 2014 года в Таджикистане<sup>254</sup>.

Однако, после согласования действий по нормализации приграничных отношений, которые были закреплены подписями вице-премьер-министров двух сторон, вновь наблюдались неоднократные конфликты на этом участке границы. Достигнутые на высоком уровне договоренности не всегда исполняются на местах, а также не воспринимаются местным населением как руководство к налаживанию добрососедских отношений.

## **Сотрудничество и координация**

Программа развития ООН (ПРООН) в Кыргызстане через Программу мира и развития инициировала создание системы раннего предупреждения (СРП) в приграничных сообществах. Данная инициатива была реализована в 2003-2007 годах в Баткенской области и частично охватывала сопредельные с ней приграничные сообщества Согдийской области Таджикистана и Сохский анклав Узбекистана. В рамках программы были подготовлены отчеты по раннему предупреждению, которые включали в себя:<sup>255</sup>

- анализ факторов риска по трансграничным проблемам;
- выявление основных причин конфликтов и проблем в приграничных сообществах;
- описание последствий трансграничных проблем, в случае отсутствия реагирования на них;
- выработку выводов и рекомендаций для всех ключевых акторов, включая государственные структуры, гражданское общество, международные организации, местное сообщество с целью разрешения указанных в отчете проблем.

<sup>253</sup>Интервью с Токоном Мамытовым, газета «Фабула» № 9 от 11.02.14 / стр. 5 и 11.

<sup>254</sup>Аваз Юлдашев, 03.03.2014 <http://www.centrasia.ru/news.php?CR=3>

<sup>255</sup>См. отчет по раннему предупреждению, Программа Превентивного развития ПРООН, Баткен, 2004 г.



Параллельно с этим, ПРООН инициировала создание совместных рабочих групп на районном уровне между Кыргызстаном и Таджикистаном. Эти рабочие группы создавались на паритетной основе и состояли из 10-12 членов, которые представляли районные государственные органы и муниципалитеты, силовые структуры, бизнес-сектор, водные, земельные и лесные службы, а также организации гражданского общества. Главной целью рабочих групп было совместное обсуждение выявленных трансграничных проблем, а также их совместное решение и/или адресация этих вопросов в вышестоящие инстанции. Заседания рабочих групп проводились на ежеквартальной основе<sup>256</sup>.

Члены рабочих групп во время встреч также проводили обсуждение подготовленных в рамках СРП отчетов по раннему предупреждению. Ярким примером этого является обсуждение вопроса использования кыргызских пастбищ таджикскими животноводами в 2008 году. Во время заседания рабочей группы таджикская сторона отметила острую необходимость для них доступа к пастбищам, расположенных в Баткенском и Лейлекском районах. До конца 2007 года кыргызские пастбища предоставлялись таджикским животноводам на основе межправительственного соглашения от 1992 года, срок которого истек 31 декабря 2007 года. В связи с этим кыргызская сторона прекратила доступ к пастбищам. Члены рабочей группы в результате совместного обсуждения приняли решение обратиться к главам Баткенской и Согдийской областей с просьбой инициировать данный вопрос на уровне правительств Кыргызстана и Таджикистана. В результате, аппаратом Правительства КР был подготовлен новый проект межправительственного соглашения об использовании пастбищ, который был отправлен на рассмотрение профильного комитета Жогорку Кенеша в декабре 2009 г.

Еще одним механизмом системы раннего предупреждения являлась деятельность проектов ПРООН «Содействие интегрированному управлению водными ресурсами и трансграничному диалогу в Центральной Азии» и GIZ (Германское общество международного сотрудничества) «Трансграничное управление водными ресурсами в ЦА». Оба этих проекта были направлены на создание системы раннего предупреждения конфликтов, связанных с распределением водных ресурсов трансграничных рек, а именно, распределение вод реки Исфаринка между Баткенским (КР) и Исфаринским (РТ) районами. В рамках вышеуказанных проектов, из числа представителей водных служб Баткенского и Исфаринского районов были созданы команды наблюдателей, которые были ответственны за процесс мониторинга и обеспечения транспарентного распределения воды между кыргызскими и таджикскими сообществами.<sup>257</sup> В случае возникновения споров и конфликтов из-за распределения воды команды наблюдателей извещали местные власти и других акторов с тем, чтобы они приняли необходимые меры для разрешения или предотвращения споров и конфликтов.

Таким образом, система раннего предупреждения, созданная при поддержке ПРООН и GIZ, включала в себя сбор и анализ информации по трансграничным вопросам, проведение совместного обсуждения выявленных проблем,

<sup>256</sup>См. протокол заседания совместной рабочей группы Баткенского района КР и Исфаринского района РТ, Баткен, 2011г.

<sup>257</sup>Протокол заседания межведомственной группы водных служб Баткенского и Исфаринского районов. Баткен, 2011 г.

а также решение или адресацию вышеуказанных трансграничных вопросов соответствующим госструктурам.

## ***Международные отношения***

Хотя Кыргызстан и Таджикистан - члены Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и конфликт между ними противоречит положению ОДКБ о неприменении оружия друг против друга, ОДКБ не высказалась по поводу волнений в Ворухе в декабре 2013 г. По словам представителя пресс-службы ОДКБ, генсек Николай Бордюжа уже провел телефонные переговоры с главами КР и РТ, но официального заявления не последовало. Действия руководства сторон показывают, что они посчитали возможным урегулировать возникшую ситуацию в двустороннем порядке, путем переговоров и без привлечения посредников.

## ***Коммуникация***

В течение долгого времени «закрытой» остается информация о процессе демаркации и делимитации границ, порождая различные домыслы среди населения Баткенского района. Получая необходимую информацию, жители постепенно могли бы быть готовы к принятым решениям. В любом случае, сообщества имеют право на получение информации, а власти должны учитывать тот факт, что граждане хотят получать объяснения как госструктуры пытаются решать их насущные проблемы.

Другая проблема - очень низкий уровень осведомленности населения о существующих двусторонних соглашениях и договорах. В контексте текущих процессов, вопрос своевременного осведомления граждан играет ключевую роль. Отсутствие необходимой информации приводит к недопониманию ситуации гражданами. В целом, отсутствует системный подход в вопросах повышения осведомленности населения о законах и законодательных актах двух стран, которые имеют непосредственное отношение к повседневной жизнедеятельности жителей приграничных районов.

## ***Связь с общественностью***

Доступ к информации в приграничных сообществах Исфаринского района РТ ограничен, так как малодоступны независимые печатные СМИ из-за их дороговизны и отсутствия сетей их распространения. Однако существует хорошо налаженная сеть распространения государственных печатных СМИ, как центральных, так и местных через обязательную подписку на определенный перечень государственных изданий, но они фактически не содержат необходимой информации, в которой нуждаются жители приграничных сообществ.

В Баткенском районе КР освещение информации об инциденте в с. Аксай в СМИ и интернет-изданиях обеспечивалось оперативно. Обмен информацией между властями и СМИ был эффективным. В период развития конфликтной ситуации власти не скрывали от СМИ реальную ситуацию, складывающуюся в конфликтной зоне, представляя журналистам полномасштабные интервью. Таким образом,

население Баткенского района было проинформировано о ЧС в достаточной мере.

При содействии международных организаций (ЮНИСЕФ, Интерньюс, Демократическая программа посольства США) через местных партнеров (н-р, ОФМТ) были осуществлены ряд проектов, направленных на информирование населения о путях сотрудничества с правоохранительными органами и защите прав человека. Информация передавалась через местное радио «Салам» и выпуск одноименного информационного бюллетеня, вещание и издание которых осуществлялось на двух языках - кыргызском и русском. Также издавался совместный кыргызско-таджикский информационно-образовательный бюллетень «Медиатор» при финансовой поддержке Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству, организовывался цикл совместных передач на радио «Тироз» при поддержке ОБСЕ и Корпуса милосердия.

При содействии ПРООН в приграничных сообществах были созданы Центры поддержки джамоатов (*Jamoat Resource Centers*), приоритетным направлением деятельности которых является целенаправленная работа по вопросам расширения доступа местного населения к информации, а также преодоления информационного вакуума в целевых сообществах. Деятельность по повышению осведомленности жителей приграничных сел по вопросам управления и предотвращения конфликтов, построению доверия и воспитанию толерантности продолжается и в рамках текущего проекта ПРООН «Смягчение и предотвращение конфликтов в Ферганской долине».

Таким образом, действия доноров сыграли положительную роль в повышении осведомленности населения приграничных сообществ Баткенского района по трансграничным вопросам.

## Заключение и выводы

Проведенный анализ ситуации показывает, что в приграничных территориях Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана сохраняется высокий потенциал трансграничных конфликтов, источниками которых являются:

- отсутствие юридически оформленной линии государственных границ;
- дефицит природных ресурсов и отсутствие двусторонних документов, регулирующих совместное использование этих ресурсов на новых условиях, учитывающих суверенный статус бывших союзных республик;
- политизированность взаимоотношений на уровне местных сообществ граничащих сторон.

Следует обратить внимание на приводимые ниже обстоятельства, которые стали характерны для данного региона.

1. Высокую мобилизацию жителей приграничных населенных пунктов во всех трёх странах, которые способны за считанные минуты прибывать сотнями людей на место обострения ситуации и довести её до конфликта. Такое психологическое состояние населения обеих сторон нагнетается тем, что они обвиняют свои власти в бессилии, односторонней уступчи-

ности на переговорах по водным и земельным вопросам. Работы по строительству дорог, мостов, каналов и других инфраструктурных объектов стороны интерпретируют как враждебные действия, направленные на нанесение ущерба суверенитету страны и экономике региона. При этом надуманно конкретизируются последствия таких действий.

2. Особенное значение в формировании враждебных межнациональных отношений имеют «патриотические» заявления официальных лиц о своей неуступчивости на переговорах по границе. Они создают у населения ложное понимание проблемы юридического оформления линии госграницы. 11 января 2014 года в селении Чоркух первый заместитель председателя Согдийской области Джумабой Сангинов заявил, что Таджикистан не уступит даже 1 см своей территории. Такие же заявления о неуступчивости имеют место и со стороны ответственных работников Кыргызстана и Узбекистана. Спорные вопросы могут решаться только на основе взаимной уступчивости.
3. Существующая этническая чересполосица вокруг таджикского анклава Ворух и узбекского анклава Сох населением региона воспринимается обостренно, как угроза территориальной целостности каждого из сопредельных государств. Высокий конфликтный потенциал на этих участках границы Кыргызской Республики будет сохраняться, как следствие проблемы аграрного перенаселения и острейшего дефицита земельно-водных ресурсов.
4. Делимитация и демаркация границ, после их завершения, совокупно с соглашениями о режиме границ и анклавов, которые должны быть оформлены после подписания и ратификации договоров о кыргызско-узбекской и кыргызско-таджикской государственной границе, могут смягчить этно-территориальную конфликтность в этом регионе.

## Извлеченные уроки

- Существенную роль в решении приграничных вопросов и развитии трансграничных сообществ играет потенциал госорганов: компетентность сотрудников госструктур в анализе, управлении и предотвращении конфликтов. Участвовавшие случаи приграничных инцидентов свидетельствуют о слабости потенциала властей, как на районном уровне, так и на уровне местного самоуправления по выявлению, прогнозированию и предупреждению конфликтных ситуаций, ведению переговорного процесса, а также по разрешению конфликтов.
- Нынешние трансграничные конфликты возникают на основе неоправданно слабых усилий делегаций по делимитации государственных границ. За последние три года, в ходе многочисленных встреч не согласовали прохождение границ ни на одном километре. «Из истории работ Паритетных комиссий правительств Киргизской ССР, Узбекской ССР и Таджикской ССР, известно, что в 1955, 1958, 1959 годах были достигнуты хорошие по качеству решения по проведению линий административных границ. Мо-

жет, безрезультативность нынешних переговоров связана с профессиональным уровнем людей, которым поручена эта важнейшая для страны задача. Учитывая, что пограничные проблемы многочисленны, начиная от делимитации, включают разнообразные хозяйственные взаимоотношения приграничного населения и являются источником трансграничных конфликтов, правительству КР следует при формировании делегации для пограничных переговоров обратить особое внимание на профессиональное образование её членов и положительный опыт работы в госструктурах, имеющих отношение к пограничным проблемам».<sup>258</sup>

- Несмотря на высокую заинтересованность на уровне правительств двух стран к развитию приграничных регионов, в местных стратегических планах и программах развития, как на уровне районов, так и муниципалитетов, уделяется недостаточно внимания аспектам снижения и предотвращения конфликтов. В такой ситуации любые инициативы, направленные на снижение конфликтного потенциала, будут воздействовать только на внешние проявления, оставляя нерешенными наиболее серьезные проблемы. В этой связи, необходимо разработать механизмы, которые смогли бы наладить связь между местными властями и сообществом.
- Сталкиваясь с той или иной спорной ситуацией, представители госструктур и члены комиссий обычно пытаются устранить не причины их возникновения, а внешние проявления. В результате, проблемы, которые не должны вызывать особых осложнений, приобретают латентный характер и зачастую превращаются в серьезную угрозу, способную вызвать социальную напряженность.
- В ходе встреч мало уделяется внимания анализу конфликтных ситуаций. Если с одной стороны, это связано с низким уровнем компетентности и отсутствием навыков у сотрудников госструктур в проведении такого рода анализа, то с другой стороны, такие встречи сильно ограничены временными рамками и, как правило, продолжаются всего в течение одного рабочего дня.
- Отсутствие механизма двустороннего мониторинга выполнения принятых решений. В лучшем случае, выполнение принятых решений прослеживается каждой стороной отдельно и стороны не информируют друг друга о результатах.
- Отсутствие принципа обязательного исполнения принятых решений. В случае невыполнения того или иного решения, отсутствуют конкретные лица, кто бы мог нести ответственность.
- Частая смена руководителей госорганов в целом негативно сказывается на устойчивости диалога властей и на эффективности совместного решения проблем в частности. Устанавливающиеся в течение определенного времени отношения взаимного доверия и сотрудничества между руководителями, экспертиза разрешения и урегулирования спорных ситуаций, устные договоренности, соглашения и принципы сосуществования под-

<sup>258</sup>Из интервью с Адилбаевым Жумали, профессором истории Ошского государственного университета, изучающим проблемы границ, 23 – 27 января 2014 года, Баткенская область.

вергаются ревизии вновь заступившим на должность руководителем, и не всегда такой процесс позитивно сказывается на сотрудничестве властей. Нет механизма «правопреемственности» созданных бывшим руководством институтов и принятых решений. Одни и те же комиссии и рабочие группы создаются по несколько раз. Как правило, смена одного руководителя сопровождается в КР сменой всей администрации госоргана.

- Слабое участие представителей гражданского общества в качестве наблюдателей во время конфликтных ситуаций.

## Рекомендации

Нормы (правила, стандарты, нормативно-правовые акты) должны быть изменены, дополнены или вновь разработаны:

- Необходимо ускорить завершение процесса делимитации и демаркации границ, а также закрепление их результатов внутригосударственными и межгосударственными процедурами.
- Ускорить реализацию Закона КР «О придании особого статуса отдельным приграничным территориям Кыргызской Республики и их развитию», особенно в части разработки и принятия специальной государственной программы и обеспечения ее соответствующим финансированием.
- Обеспечить выполнение требований Закона КР «О пастбищах», включая части, касающиеся порядка использования пастбищ КР иностранными гражданами, с учетом национальной безопасности, а также наделением дополнительными полномочиями местные органы власти в передаче в аренду пастбищ.

Необходимые изменения по оперативной деятельности и оперативным процедурам:

- Усилить сотрудничество пограничных и землеустроительных служб, глав приграничных районов, муниципалитетов, водных департаментов.
- Возобновить работу трансграничных рабочих групп между Кыргызстаном и Таджикистаном, созданных при поддержке и инициативе ПРООН в Кыргызстане для обсуждения ситуации в приграничных сообществах и составления планов совместных мероприятий в целях превентивного реагирования. В состав трансграничных рабочих групп должны войти представители государственных структур, ответственных за водные, земельные и миграционные вопросы, правоохранительные органы, представители приграничных муниципалитетов, главы приграничных районов, которые поочередно должны председательствовать в данных рабочих группах.
- Следует создать механизм взаимодействия между пограничными службами сторон, а также обеспечить их тесное сотрудничество с землеустроительными службами при проведении работ по обустройству пограничной зоны и полосы, включая посты и заставы.

Требуемые навыки (база данных, коммуникация, аналитическая поддержка при процессе принятия решения, общественная связь):

- Создать карту конфликтов, включающую краткую информацию о географии конфликта, участвующих сторон, причин конфликта, действий, предпринятых государственными структурами, извлеченных уроках. Данная карта поможет анализировать динамику конфликтов, вырабатывать лучшие и худшие сценарии развития с целью предупреждения возможных конфликтов в будущем.
- Создать систему постоянного мониторинга и анализа конфликтных ситуаций, посредством усиления работы правоохранительных органов.
- Для прогнозирования ситуации вдоль линии государственной границы важно проводить оперативные и разведывательные мероприятия в приграничной полосе.
- Практиковать регулярные встречи депутатов парламента и соответствующих государственных органов с населением по обсуждению и решению проблемных приграничных вопросов.
- Госструктурам усилить взаимодействие с международными организациями и местными НПО, которые работают в сфере приграничного сотрудничества и предотвращения конфликтов (ПРООН, АКТЕД, ОБСЕ, Сэйфэворлд (Safeworld), Фонд Евразия, Фонд Сороса-Кыргызстан, Фонд “За международную толерантность”, Фонд “Мирное развитие Ферганской долины” и другие).
- Местным органам власти, международным организациям и НПО необходимо продолжить практику проведения образовательных программ по управлению конфликтами, которые позволят различным группам населения приобрести опыт мирного разрешения проблем.
- Действовать в рамках законов и правил в пограничном деле, в том числе международных прав и обязательств.
- Активизировать информационно-разъяснительную работу среди населения приграничных сел о правилах и процедурах пересечения границ с РУз и РТ, порядке осуществления экономической деятельности в приграничной зоне.
- Дать правовую оценку происшедшим инцидентам в плане нарушения прав человека.

## ИСТОЧНИКИ

### **Законы и соглашения**

1. Закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года, за № 85, г. Бишкек.
2. Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года, за № 96, г. Бишкек.
3. Закон Кыргызской Республики «О пастбищах», от 26 января 2009 года, № 30.
4. Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О пограничной службе Кыргызской Республики», принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 24 ноября 2011 года.
5. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года.
6. Алма-Атинская Декларация по созданию СНГ от 1 декабря 1991 года.
7. Минская Декларация от 14 февраля 1992 года.
8. Московская Декларация от 15 апреля 1994 года.
9. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 года.
10. Договор о вечной дружбе между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан, ратифицированный Законом КР от 5 июля 1997 года за № 48.
11. Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан о взаимных поездках граждан от 3 октября 2006 года.

### **Статьи и отчеты**

1. Владимир Парамонов, Олег Столковский, Погранично-территориальные проблемы в китайско-центральноазиатских отношениях. 17 февраля 2009 года, <http://www.easttime.ru/analytic/3/8/575.html>
2. Курманбек Бакиев подписал Закон «О ратификации Договора о границе между Кыргызстаном и Казахстаном», <http://www.consulkg.kz/news/main/536/>
3. Саламат Аламанов: «Назрела необходимость предметного обсуждения данного вопроса на самом высоком уровне», 01.07.2013.
4. Пресс-конференция председателя ГПС КР полковника Курманакуна Матенова. 31.07.2013, [IA-Nooguzkg.com](http://IA-Nooguzkg.com); Сафар Тохир. «Весна тревоги на кыргызско-таджикской границе», 28.03.2011, [http://rus.azattyk.kg/content/kyrgyzstan\\_tajikistan\\_conflict/4726510.html](http://rus.azattyk.kg/content/kyrgyzstan_tajikistan_conflict/4726510.html)



5. Открытое письмо депутата Исмаила Исакова Президенту КР Алмазбеку Атамбаеву, <http://kyrgyztoday.kg/makala/37560/joltudey-atambaevge-ksdp-fraksiyasinin-akiykatcil-deputati-da-joloy-albay-kalghanin>
6. Из интервью с экс-главой ГПС КР Курманакунуном Матеновым, январь 2014 г.
7. Из интервью с замминистром внутренних дел Курсаном Асановым, январь 2014 г.
8. К вопросу об этно-территориальных и пограничных проблемах в Центральной Азии. Дмитрий Трофимов, старший научный сотрудник Центра международных исследований МГИМО (у) (Российская Федерация).
9. Маматканов Дуйшон, Бажанова Лариса, Романовский Владимир. Водные ресурсы Кыргызстана на современном этапе. Бишкек, 2006, 266 стр.; Касымова Валентина Махмудовна, Аламанов Саламат, Айтмурзаев Нурлан Ташмурзаевич, Архангельская Анна Валерьевна. Мониторинг позиций стран Центральной Азии по вопросу использования трансграничных водных ресурсов. Отчет для НИСИКР, 2013.
10. ИА-Ноогуз.ком Пресс-конференция председателя ГПС КР полковника Курманакунуна Матенова, 31.07.2013; K-News.kg События. Сообщение замминистра ВД КР Курсана Асанова на заседании комиссии по погранвопросам, 12 октября 2013.
11. Аналитический отчет Баткенского филиала Фонда «За международную толерантность» о конфликтном инциденте между жителями села Чарбак Баткенского района КР и села Хушьяр Сохского района РУз.
12. Региональное партнерство как фактор урегулирования кыргызско-таджикского конфликта. - Карим Довудов, 22:33 16.01.2014, ЦентрАзия, <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1389897180>
13. Enclave Issues Challenge Uzbek, Kyrgyz Leaders, IWPR, [www.iwpr.org](http://www.iwpr.org)
14. Аваз Юлдашев, 03.03.2014. <http://www.centrasia.ru/news.php?CR=3>
15. Газета «Фабула» № 9 от 11.02.14 / стр. 5 и 11, интервью с Токоном Мамытовым.
16. Граница.kg Покой нам только снится - Махинур Ниязова, 10:25 16.01.2014, [stoletie.ru](http://stoletie.ru)
17. Интервью с Саламатом Аламановым (на тот момент главой правительственных делегаций на переговорах по пограничным вопросам с Китаем, Казахстаном, Узбекистаном и Таджикистаном), опубликованное в статье «Определение границ – задача интеллектуальная», «Комсомольская правда», 5 декабря 2007.
18. Информация официального сайта Пограничных войск ГКНБ КР, [http://www.granica.kg/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1&limit=10&limitstart=20](http://www.granica.kg/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&limit=10&limitstart=20)
19. Отчет «Потенциал для мира и угрозы конфликтов»: Анализ развития приграничных сообществ Исфаринского района Таджикистана (дж. Ворух,

Чорку, Сурх и Шураб) и Баткенского района Кыргызстана (Ак-Сай, Ак-Татыр и Самаркандек), ОО «ЦПД Ворух в рамках проекта ПРООН «Предотвращение и смягчение конфликтов в Ферганской долине» при финансовой поддержке Правительства Норвегии).

### ***Ссылки из интернет источников***

1. [http://iwpr.net/ru/report-newshttp://www.knews.kg/action/42926\\_perestrelka\\_na\\_kyirgyizsko-tadjikskoy\\_granitse/](http://iwpr.net/ru/report-newshttp://www.knews.kg/action/42926_perestrelka_na_kyirgyizsko-tadjikskoy_granitse/)
2. [http://www.vb.kg/doc/257576\\_tokon\\_mamytov\\_nazval\\_prichiny\\_konflikta\\_na\\_granice.html](http://www.vb.kg/doc/257576_tokon_mamytov_nazval_prichiny_konflikta_na_granice.html)
3. [http://www.president.kg/ru/apparat\\_prezidenta/sovety\\_pri\\_prezidente/sovet\\_oborony/informatsija\\_soveta\\_oborony/](http://www.president.kg/ru/apparat_prezidenta/sovety_pri_prezidente/sovet_oborony/informatsija_soveta_oborony/)
4. [www.kabar.kg/rus/incident/full/47209](http://www.kabar.kg/rus/incident/full/47209)
5. <http://hronika.kloop.kg/category/bez-rubriki/page/143/>
6. <http://kloop.kg/blog/2013/01/07/hronika-13-ky-rgy-zstantsev-v-zalozhnikah-posle-konflikta-u-anklava-soh/>
7. [http://www.vb.kg/doc/250678\\_pogranslyjba\\_rasskazala\\_o\\_prichinah\\_incidenta\\_na\\_granice\\_s\\_uzbekistanom.html](http://www.vb.kg/doc/250678_pogranslyjba_rasskazala_o_prichinah_incidenta_na_granice_s_uzbekistanom.html)
8. <http://www.24kg.org/community/169169-vlasti-tadzhikistana-obvinili-v-razzhiganii.html>



# Опыт Кыргызстана в управлении рисками землетрясений: Нура-Алайское землетрясение 2008 года

*Джержалбек Укашев, Чинара Бербоева*

## Краткое резюме

Кыргызстан в силу своего географического расположения является страной, которая в значительной степени подвержена воздействию стихийных бедствий и катастроф.

Наибольшую угрозу населению и объектам жизнеобеспечения представляют: землетрясения, оползни, снежные лавины, селевые потоки, паводки, подтопления, подъемы уровня грунтовых вод, высокогорные прорывоопасные озёра, хвостохранилища, ураганы.

В Кыргызстане, по неполным данным Министерства чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики, насчитывается не менее 14 тысяч опасных и более 4 тысячи особо опасных участков, районов и зон - источников различных стихийных бедствий, аварий и катастроф, которые распределены неравномерно и с различными степенями активности проявляются на территории всех семи административных областей Кыргызстана. Часть из них по разрушительному воздействию имеет трансграничный характер.

Более 80 крупных населенных пунктов расположились в зоне возможных очагов землетрясений, интенсивность которых может достигать 9 и более баллов. В них проживают около 75% населения республики (примерно, 4,332,450 человек).

По прогнозным оценкам, около 3,3 млн. человек проживает в домах весьма неустойчивых к возможным сильным землетрясениям, что составляет около 66% населения республики.

Более того, на территории Кыргызской Республики:

- насчитывается более 5000 оползне-опасных участков;
- имеется более 60 хвостохранилищ, которые содержат около 160 млн. м<sup>3</sup> токсичных и радиоактивных отходов, а также свыше 100 отвалов вскрышных, пустых пород и некондиционных руд - радиоактивных отходов с общей массой свыше 2 млрд. тонн. В зону возможного радиоактивного загрязнения попадают территории Кыргызстана, Казахстана, Таджикистана и Узбекистана, с общим населением около 5 млн. чел;
- расположено более 300 прорывоопасных высокогорных озёр, создающих серьезную потенциальную угрозу населению и народнохозяйственным

объектам, так как их прорывы вызывают формирование мощных селевых и паводковых потоков, которые при выходе в густонаселенные долины могут привести к катастрофическим последствиям.

При землетрясении последствия от описанных выше угроз могут быть колоссальны.

По статистике на территории республики ежегодно регистрируется порядка 200 чрезвычайных ситуаций различного характера, только прямой ущерб от которых составляет в среднем 30-35 миллионов долларов США, а общие масштабы материальных потерь, экономического ущерба и потребностей в восстановлении и реконструкции всего пострадавшего от бедствий фактически значительны в десятки раз.

На протяжении длительного периода происходящие на территории Кыргызской Республики (КР) чрезвычайные и кризисные ситуации (далее ЧС) сильно подрывают результаты инвестиций и из года в год становятся серьезным препятствием для устойчивого развития страны и снижения уровня бедности населения.

Национальная стратегия устойчивого развития КР на период 2013-2017 годы предусматривает улучшение работы государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам обеспечения комплексной безопасности населения и территорий от риска бедствий природного и техногенного характера.

Все это заставляет правительство КР искать новые пути решения проблем снижения риска бедствий, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, делая упор на накопленный международный опыт и следуя рекомендациям международного сообщества по обеспечению приоритетной роли снижения риска бедствий на национальном и местном уровнях с сильной институциональной базой для их реализации.

## Краткое описание Нура-Алайского землетрясения 2008 года

### *Краткая справочная информация*

**Кризисная ситуация** - обстоятельства чрезвычайного характера (стихийные бедствия, крупные аварии или катастрофы, эпидемии, эпизоотии, прямые угрозы конституционному строю, массовые беспорядки, сопряженные с насилием и угрозой жизни людей), определенные в статье 3 Конституционного Закона КР от 24 октября 1998 года N 135 «О чрезвычайном положении».<sup>259</sup>

**Чрезвычайная ситуация** - обстановка, сложившаяся на определенной территории Кыргызской Республики в результате опасного природного или техногенного явления, аварии, катастрофы, стихийного или иного бедствия, воздействия современных средств поражения, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб

<sup>259</sup>Постановление Правительства КР от 2 июня 2012 года № 357 «Об утверждении Концепции и Стратегии комплексной безопасности населения и территорий Кыргызской Республики».

здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.<sup>260</sup>

**Землетрясение** - подземные толчки и колебания земной поверхности, возникающие в результате внезапных смещений и разрывов в земной коре или верхней части мантии и передающиеся на большие расстояния в виде упругих колебаний.<sup>261</sup> Магнитуда землетрясений обычно определяется по различным шкалам, основанным на записях сейсмографов. Одна из шкал известна под названием шкалы Рихтера. Магнитуда землетрясения - безразмерная величина, пропорциональная логарифму отношения максимальных амплитуд определенного типа волн данного землетрясения и некоторого стандартного землетрясения. Интенсивность землетрясения на поверхности измеряется в баллах и зависит от глубины очага и магнитуды землетрясения, служащей мерой его энергии. В Кыргызстане принята международная шкала MSK-64 (шкала Медведева, Шпонхойтера, Карника) в соответствии с которой землетрясения подразделяются по интенсивности разрушений на поверхности земли на 12 баллов.

Село Нура появилось в середине прошлого века и находится в высокогорном районе, в 275 километрах от областного центра города Ош, в 180 километрах от районного центра села Гульча и в 8 километрах юго-западнее пограничного и таможенного пункта-пропуска Иркештам на границе с Китаем. Добраться до села Нура можно только на вертолете или наземным транспортом.

Жилые дома в Нуре были построены до 2008 года и возводились, в основном, без фундамента и каркаса, из кирпича-сырца. Природные катаклизмы, такие как оползни, небольшие колебания земной коры как-то обходили село стороной. Был даже случай, когда после одного из землетрясений покосился мост через речку, протекающую рядом, а в селе подземных толчков никто не почувствовал. На этот раз удача прошла стороной.

В Кыргызстане 5 октября 2008 года в 21 час 53 минуты по местному времени произошёл мощный подземный толчок (землетрясение), весьма чувствительный для человеческого восприятия, в особенности для жителей южного региона.

Согласно правовым нормам, при возникновении землетрясения вся информация из различных источников, в первую очередь, поступает в Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики (далее МЧС КР), так как оно является уполномоченным государственным органом исполнительной власти КР, осуществляющим единую государственную политику в области гражданской защиты (далее: ГЗ), пожарной, радиационной безопасности, безопасности людей на водных объектах и гидрометеорологии. При этом установлено, что при окончательном определении места, времени, магнитуды, интенсивности и других параметров

<sup>260</sup>Закон КР от 20 июля 2009 года N 239 «О Гражданской защите».

<sup>261</sup>Постановление Правительства КР от 17 ноября 2011 года N 733 «Классификация чрезвычайных ситуаций и критерии их оценки в Кыргызской Республике».

произошедших землетрясений, МЧС КР опирается на официальные данные, которые им обязан своевременно предоставить Институт сейсмологии Национальной академии наук Кыргызской Республики (далее ИС НАН КР).

Таким образом, по землетрясению в селе Нура Алайского района Ошской области от ИС НАН КР поступила нижеследующая официальная информация:

- 05.10.08 г. в 21 час 53 мин. по местному времени зарегистрировано землетрясение силой в эпицентре 8 баллов по МСК-64.
- Эпицентр располагается в 220 км к юго–востоку от г. Ош, 150 км к югу от села Суфи-Курган.
- Координаты эпицентра: 39°38 мин. с.ш., 73°52 мин. в.д.
- Землетрясение ощущалось в селе Нура с силой в 8,0 баллов, г.Ош - 5,0 баллов, г. Баткен – 4,5 баллов, г. Бишкек – 3,0 баллов.

Кроме того, оперативными службами МЧС КР с сайта Геологической службы США, которая является американской научно-исследовательской правительственной организацией, специализирующейся на науках о Земле (город Рестон, штат Виргиния),<sup>262</sup> была получена информация нижеследующего содержания:

- Magnitude: mb 6.3, Region Kyrgyzstan
- Date time: 2008-10-05 at 15:52:49.7 UTC
- Local time: 21:52 2008-10-05
- Location: 39.6 N; 73.82 E Depth 40 km
- Distances: 136 km SE Osh, 139 km S Özgön.

Источник: U.S. Geological Survey (USGS), [www.usgs.gov](http://www.usgs.gov)

В последующем оперативными службами МЧС КР были получены и отработаны нижеследующие картографические данные по произошедшему землетрясению, на которых соответствующими значками отображены места расположения эпицентра и села Нура Алайского района Ошской области.

По утверждениям местных жителей, всего было несколько толчков: после первого очень мощного толчка земля долго не могла успокоиться и толчки, словно волны, прокатывались под ногами. Директор ИС НАН КР Канатбек Абдрахматов констатировал, что 5 октября 2008 года, за разрушительным 8-балльным толчком, который был зафиксирован около десяти часов вечера в воскресенье 5 октября, через два часа сейсмологи зафиксировали толчок в 6 баллов. Всего же на территории страны в эти дни было зафиксировано около 100 подземных толчков, из которых 15 были сильными и средними по магнитуде.

Село Нура Алайского района Ошской области было почти полностью разрушено,

<sup>262</sup><http://earthquake.usgs.gov>

**Карта 1. Космоснимок, охватывающий Алайскую впадину и сопредельные территории**



Источник: Отчёт ИС НАН КР «Землетрясение Нура»

погибло 75 человек (около 8%) из 924 жителей. Среди погибших - тридцать два ребенка дошкольного возраста, двенадцать школьников, тридцать один взрослых. Кроме того, более 140 человек (около 16% населения села) получили травмы различной степени, которые проходили лечение в больницах Ошской области и районной больницы Алайского района. Погибло также более 200 голов скота.

В результате землетрясения в селе Нура было полностью разрушено более 95% строений. Сохранились в неразрушенном виде всего четыре дома, клуб и фельдшерско-акушерский пункт, построенные в основном сборно-щитовым методом.



Но они также были приведены в аварийное состояние. Только новая школа, построенная с соблюдением СНиП, не получила видимых повреждений.

По данным Департамента мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций при МЧС КР в результате Нура-Алайского землетрясения в Алайском и Чон-Алайском районах (включая село Нура) всего было повреждено 988 жилых домов, из которых 152 были полностью разрушены, 38 пришли в аварийное состояние, 94 получили значительные повреждения.

В Кыргызстане мониторингом и прогнозированием чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера занимается Департамент мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций при МЧС КР (далее ДМПЧС МЧС КР).

Основными задачами ДМПЧС МЧС КР являются:

- осуществление мониторинга, прогнозирования, предупреждения чрезвычайных ситуаций, направленных на защиту населения и территории от опасных природных и техногенных процессов;
- разработка прогнозов развития и активизации опасных природных процессов и явлений на территории Кыргызской Республики.

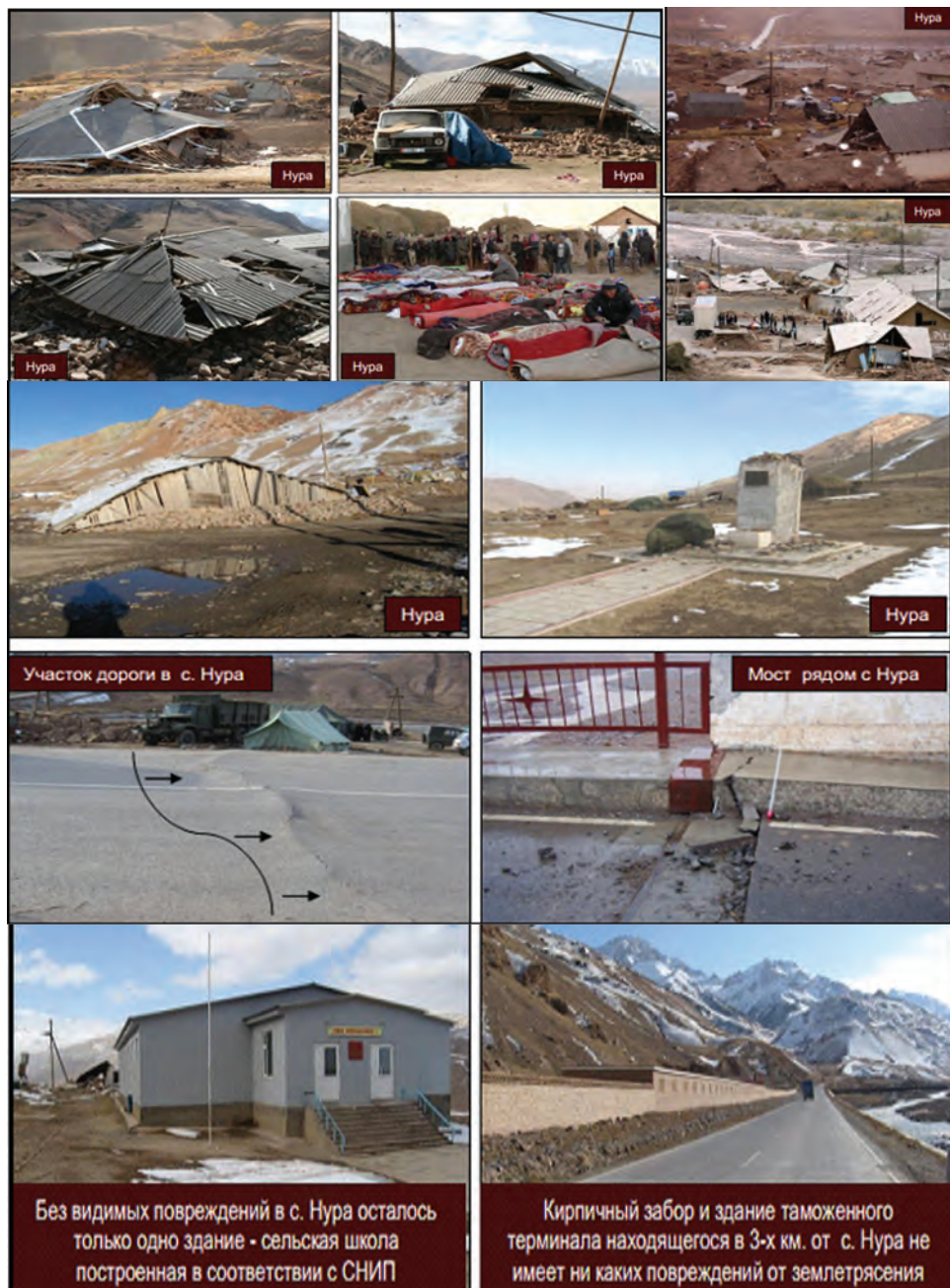
**Фотография № 1: Село Нура до землетрясения**



Октябрь 2008 год, общий вид села Нура, разрушенного от землетрясения

На нижеследующих фотографиях более наглядно видно, к каким последствиям привело данное разрушительное землетрясение в селе Нура, Алайского района Ошской области.

**Фотографии № 2: Село Нура после землетрясения**



## Превалирующее мнение об источниках и причинах чрезвычайной ситуации

Хотя уже с давних времен ведутся многочисленные исследования по определению причин возникновения землетрясений, нельзя сказать, что они полностью изучены. Выделяют несколько типов землетрясений, основными из которых являются тектонические, вулканические и техногенные.

Тектонические землетрясения возникают вследствие внезапного снятия напряжения, например, при подвижках по разлому в земной коре. Исследования последних лет показывают, что причиной глубоких землетрясений могут быть и фазовые переходы в мантии Земли, происходящие при определенных температурах и давлениях. Иногда глубинные разломы выходят на поверхность. Нура-Алайское землетрясение 2008 года было тектонического происхождения.

Землетрясения возникают из-за того, что в глубинах Земли происходят невидимые нам процессы, подземные толчки, колебания, разрывы и смещения земной коры. Есть сейсмоактивные районы, где земная кора еще формируется, и глубинные процессы происходят более активно.

Изучением землетрясений занимается сейсмология (сейсмологические службы).

### **Краткая справочная информация**

*В Кыргызстане роль национальной сейсмологической службы выполняет ИС НАН КР, который имеет 6 научно-исследовательских лабораторий, Центр сейсмического мониторинга (объединяет 24 сейсмических, 5 гидрогеохимических, 2 геодинамических и 5 геомагнитных станций), Центр данных и Центр по подготовке населения к стихийным разрушительным явлениям.*

*Основными направлениями деятельности ИС НАН КР являются:*

- оценка сейсмической опасности и составление кондиционных разномасштабных карт сейсмического районирования;*
- прогноз сейсмической обстановки и составление карт районов ожидаемых землетрясений;*
- количественная оценка параметров воздействия землетрясений на грунты и сооружения, а также оценка степени сейсмического риска на застраиваемых площадях;*
- разработка практических рекомендаций по снижению ущерба от сейсмokatastroф и повышению сейсмостойкости сооружений;*
- предсказание вероятного места или района, где ожидается землетрясение;*
- прогнозирование вероятной магнитуды (силы) ожидаемого землетрясения;*

- *определение вероятного времени ожидаемой сейсмокатастрофы;*
- *определение и предоставление официальных данных о месте, времени, магнитуде, интенсивности и других параметрах произошедших на территории страны землетрясений в МЧС КР и другим заинтересованным сторонам.*

Что же касается мониторинга опасных природных процессов и прогнозирования их активизации, то это является задачей и функцией МЧС КР, которое организует и осуществляет их в тесном взаимодействии со всеми заинтересованными сторонами: министерствами, ведомствами, местными государственными администрациями, органами местного самоуправления, научно-исследовательскими, международными и неправительственными организациями.

Департаментом МПЧС МЧС КР все основные материалы по общей подверженности, мониторингу опасных природных процессов и прогнозированию их активизации ежегодно включаются в один сборник и выпускаются в формате одной почти 700 страничной книги, а также в виде дополнительных материалов (научные статьи, информационные сборники, брошюры, карты-атласы, фото- и видеоматериалы).

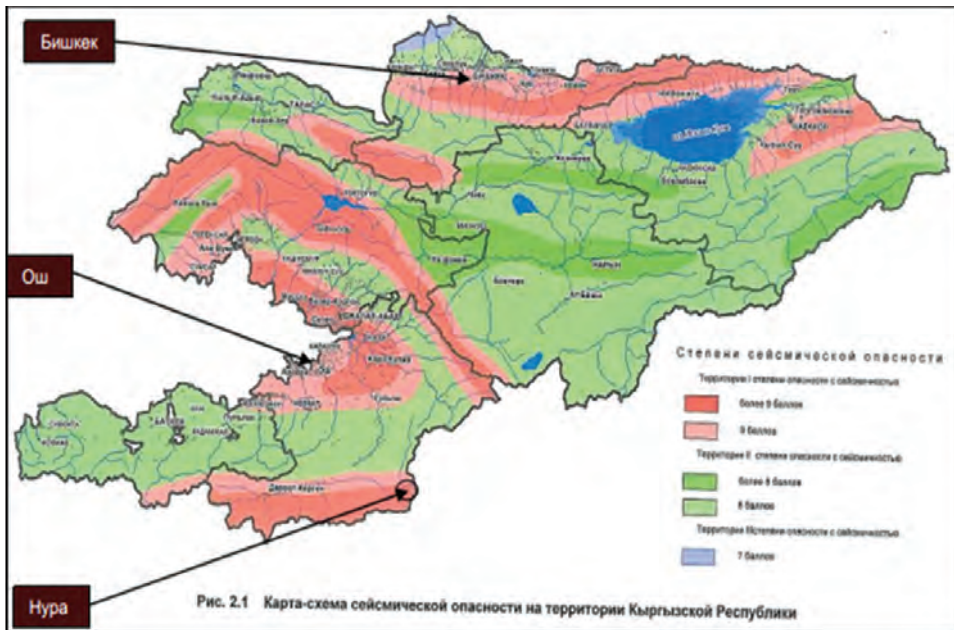
Данные прогнозные материалы в распечатанном книжном варианте, а с 2009 года и в электронном формате, предоставляются практически всем заинтересованным сторонам: должностным лицам, специалистам, экспертам министерств, ведомств, государственных администраций и органов местного самоуправления, а также представителям международных и неправительственных организаций. Данные материалы также доступны и для населения, так как с 2012 года они стали размещаться на официальном сайте МЧС КР ([www.mes.kg](http://www.mes.kg)).

Таким образом, официальное мнение МЧС КР и ИС НАН КР об источниках и причинах опасных природных процессов и явлений, а также официальная информация и долгосрочный прогноз о том, что вся территория Кыргызстана подвержена сейсмическим воздействиям, относится к зоне высокой сейсмической активности, характеризующейся в основном 8 и 9 -балльной сейсмичностью, и что угроза сильных разрушительных землетрясений на территории КР считается объективной реальностью - существуют и открыто доводятся до всех слоёв населения на регулярной основе как органами исполнительной власти, так и средствами массовой информации.

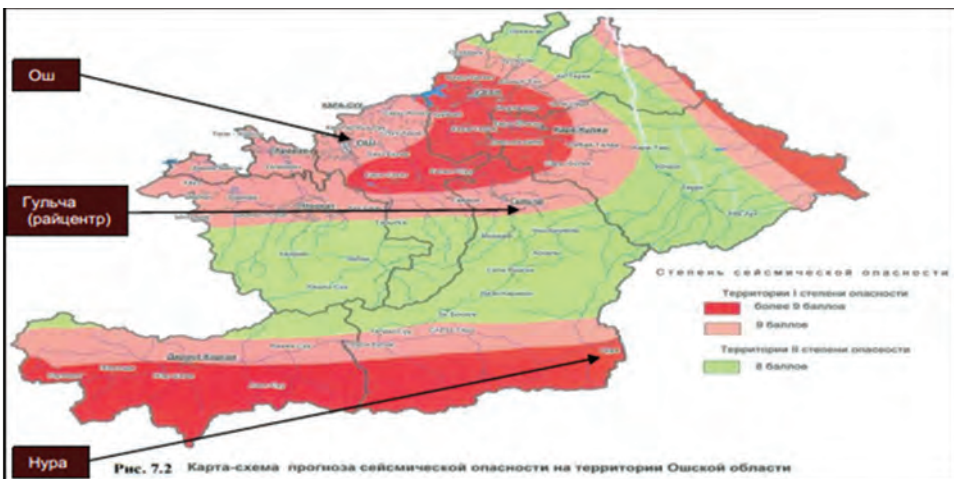
## **Наличие индикаторов долгосрочного прогноза сильных землетрясений**

ИС НАН КР по геологическим, геофизическим и новейшим тектоническим комплексным данным были составлены карты-схемы сейсмической опасности на территории Кыргызской Республики, которые указывают на долгосрочное (15 лет и более) местоположение районов ожидаемой активизации сейсмокатастроф в пределах Кыргызстана и отдельно по всем регионам, в том числе и по Ошской области.

**Карта 2. Карта сейсмической опасности Кыргызской Республики**



**Карта 3. Карта прогноза сейсмической опасности на территории Ошской области**



Источник: Книга «Мониторинг, прогноз и подготовка к реагированию на возможные активизации опасных процессов и явлений на территории Кыргызской Республики» на 2007-2008 годы.

Таким образом, можно сказать, что практически каждый гражданин Кыргызстана в той или иной мере осведомлен о высокой сейсмичности всей территории страны и о наличии постоянной угрозы возможных сильных и разрушительных землетрясений.

На базе МЧС КР с 2006 года функционирует Центр подготовки и переподготовки специалистов Гражданской защиты (далее ЦППС ГЗ), который проводит единую государственную политику в области обучения населения Кыргызской Республики действиям при организации и ведении гражданской защиты. На базе данного центра ежегодно проходят обучение должностные лица и специалисты в области гражданской защиты, министерств, государственных комитетов и административных ведомств КР, местных государственных администраций и органов местного самоуправления.

Основными задачами ЦППС ГЗ являются:

- подготовка и переподготовка должностных лиц и специалистов в области гражданской защиты, министерств, государственных комитетов и административных ведомств Кыргызской Республики, местных государственных администраций и органов местного самоуправления;
- обучение преподавателей курса «Основы безопасности жизнедеятельности» средних и высших учебных заведений, персонала негосударственных организаций, а также населения правилам поведения и способам защиты в чрезвычайных ситуациях;
- осуществление непосредственной работы с профессорско-преподавательским составом вузов Кыргызской Республики для разработки учебно-методических пособий по специализации «Защита в чрезвычайных ситуациях»;
- организация научно-исследовательской работы со студентами профильных кафедр (научно-исследовательская работа со студентами) по актуальным для гражданской защиты (ГЗ) темам и сферам;
- пропаганда знаний в области ГЗ, подготовка и выпуск учебных и методических материалов, проведение семинаров и конференций по проблемам гражданской защиты.

Также МЧС КР на регулярной основе организывает трансляцию социальных роликов о рисках и реагировании на возможные ЧС по телерадиовещательным компаниям и другим средствам массовой информации, а также с 2011 года на Общественной телерадиовещательной корпорации еженедельно транслируется программа «Чрезвычайные ситуации».

# Детальный анализ управления рисками землетрясений

## *Нура-Алайское землетрясение*

### ***Раннее предупреждение: наличие индикаторов среднесрочного прогноза сильных землетрясений***

Многолетний опыт показывает, что при существующей аппаратурной оснащённости Кыргызстана современными сейсмическими станциями, вероятное место ожидаемых сейсмокатастроф можно предсказывать с заблаговременностью 1-3 года с вероятностью 0.6. Ежегодные результаты прогнозных исследований ИС НАН КР с практическими рекомендациями передаются в ДМПЧС МЧС КР.

Поэтому, кроме долгосрочного прогноза, ИС НАН КР был разработан и представлен МЧС КР уточнённый среднесрочный прогноз на 2008-2010 годы уровня сейсмического микрорайонирования опасности территории страны по отдельным регионам. В частности, по уточнённому среднесрочному прогнозу в зоне расположения села Нура в Книге-прогнозе МЧС КР на 2008 год была официально представлена информация нижеследующего содержания:

*Наибольшей сейсмической опасностью в ближайшие три года (2008-2010) характеризуются территории Баткенской и Ошской областей. В пределах районов ожидаемых землетрясений (РОЗ) на приграничных площадях с Таджикистаном и Китаем возможны сильные землетрясения с интенсивностью 8-9 баллов с долей вероятности 0,7 – 0,8.*

При этом район ожидаемых землетрясений (РОЗ) АК-2 (зона расположения села Нура) был отнесен к первой категории опасности.

Кроме того, были составлены Карты-Схемы прогноза землетрясений на территории Кыргызской Республики на период 2001-2009 годы, как в масштабе страны, так и отдельно по всем регионам на период 2007-2009 годы, в том числе по Ошской области.

Таким образом, можно обоснованно констатировать, что индикаторы среднесрочного прогноза сильных землетрясений существовали, так как МЧС КР от ИС НАН КР была получена заблаговременная официальная информация, свидетельствующая о том, что в пределах обозначенных районов ожидаемых землетрясений (РОЗ) возможны сильные землетрясения интенсивностью 8-9 баллов, долей вероятности 0,7 – 0,8.

### ***Была ли запущена система раннего предупреждения?***

Предотвратить или остановить землетрясения невозможно. Однако снизить уязвимость и катастрофические последствия, а именно: в какой-то мере минимизи-

**Карта 4: Карта прогноза землетрясений на территории КР на 2001-2009гг.**



Источник: ИС НАН КР.

ровать разрушения, человеческие жертвы, материальные потери путём принятия комплекса превентивных мер, возможно.

Система раннего предупреждения землетрясений во всём мире основывается пока только на базе уточнённых данных среднесрочного прогноза, потому что:

- точного научного предсказания землетрясения пока не существует;
- ученые, по определенным техническим параметрам, могут только предположить, что в каком-то районе возможно землетрясение, но конкретные точные сроки они не могут предсказать;
- до сих пор в Кыргызстане, как и во всем мире, еще не изобретено никакого оборудования способного заранее - за несколько дней или часов, точно определить место, время и силу землетрясения, которое в последующем могло бы служить основанием для определения конкретных предупреждений о предстоящей катастрофе и для принятия комплекса неотложных действий по недопущению гибели людей и максимальному уменьшению ущерба;
- разработанная ИС НАН КР методика среднесрочных прогнозов позволяет только приблизительно определить районы ожидаемых землетрясений. В этом случае, главными целями прогнозов являются проведение разумной политики строительства всех зданий и сооружений в соответствии со строительными нормами и правилами (далее СНиП), придерживаясь принципа сейсмостойкого строительства, использования земель на



основе представленной карты среднесрочного прогноза землетрясений, заблаговременная подготовка к ожидаемым катастрофам;

- власти всех стран и любого уровня опасаются ситуации с «ложными тревогами», когда после принятия всех мер по минимизации количества людских жертв и материальных потерь, предсказанное сильное землетрясение может не произойти;
- практически все катастрофические землетрясения во всем мире по сей день оказываются неожиданными.

Вот почему МЧС КР запустил систему раннего предупреждения, а именно: официально доводит полученный от ИС НАН КР среднесрочный прогноз сильных землетрясений до всех заинтересованных сторон: руководителей и должностных лиц, специалистов и экспертов министерств, ведомств, государственных администраций и органов местного самоуправления, а также представителей международных и неправительственных организаций.

Кроме того, при МЧС КР функционирует и далее совершенствуется Центр управления в кризисных ситуациях (далее ЦУКС), который является органом повседневного управления единой информационно-управляющей системой, предназначенной для объединения информационных ресурсов и возможностей функциональных и территориальных подсистем государственной системы гражданской защиты с целью оперативного управления в кризисных и чрезвычайных ситуациях. Данный Центр состоит из ЦУКСов, базирующихся в городах Бишкек, Ош, областных центрах-городах Каракол, Нарын, Джалал-Абад, Баткен, Талас, а также подвижных пунктов управления, что значительно повысило оперативность в управлении мероприятиями по предупреждению и ликвидации ЧС в режиме онлайн. Также, создаётся Единая государственная дежурно-диспетчерская служба 112 (далее ЕГДДС - 112) – единая «горячая линия» приёма и передачи информации, управления всеми функционирующими в стране дежурно-диспетчерскими службами реагирования на чрезвычайные и кризисные ситуации.

За последние годы МЧС КР, а также некоторые другие министерства, службы гражданской защиты, провели значительную работу по наращиванию потенциала спасательных служб и подразделений. К примеру, МЧС КР проводит реформирование поисково-спасательных сил путём создания на базе частей пожаротушения пожарно-спасательных служб, что существенно повысит их количество и территориальный охват. Например, пожарная охрана Германии на 96% состоит из добровольных пожарных: существуют 25 тысяч добровольных пожарных подразделений (1.3 млн. добровольных пожарных) и 100 профессиональных пожарных подразделений (27,600 профессиональных пожарных), а также 261,000 юных пожарных (возраст 10-17 лет).

Кроме того, в Кыргызской Республике создана водолазно-спасательная служба. При технической поддержке международных организаций в сельских районах были созданы и подготовлены к действиям сотни добровольно-спасательных команд (далее ДСК). Так, например, в Кыргызстане по данным МЧС КР существуют

более 350 ДСК, которые проходят обучение по программе первоначальной подготовки спасателей в Государственных центрах подготовки спасателей южного и северного региона МЧС КР с официальным присвоением статуса «спасатель».

С каждым годом, опять же при содействии международных организаций, усиливается накопление, размещение, хранение и своевременное обновление материально-технических средств, а также пожарно-спасательной техники и снаряжения.

В книге «Мониторинг, прогноз и подготовка к реагированию на возможные активизации опасных процессов и явлений на территории Кыргызской Республики», опубликованной и официально переданной всем заинтересованным сторонам в начале 2007 года, в разделе «Прогноз сейсмической опасности» прописаны нижеследующие основные сведения:

- информация по долгосрочному и среднесрочному прогнозу сейсмической опасности (текстовая информация и карты-схемы);
- предписание о том, что в связи с невозможностью получить оперативный точный прогноз по времени и месту землетрясения, всем заинтересованным сторонам необходимо соблюдать разумную и экономную политику строительства, использования земель и заблаговременно подготовиться к ожидаемым катастрофам;
- предупреждения о том, что в настоящее время на территории Кыргызстана по предварительным оценкам 3.3 млн. человек проживает в домах весьма неустойчивых к ожидаемым сильным землетрясениям, что составляет около 65% населения республики, и что до 70% жилых домов, преимущественно в частном секторе застройки, являются несейсмостойкими.

В целях снижения возможного ущерба и потерь от катастроф, МЧС КР было рекомендовано органам областной государственной администрации и местного самоуправления осуществление нижеследующих действий:

- оперативное слежение и уточнение прогнозных данных о месте, силе, времени ожидаемой сейсмической опасности, планирование строительства и использование земель на основе представленной карты среднесрочного прогноза землетрясений;
- проведение учений по разработанным сценариям и подготовка населения к правильному поведению в условиях проявления сейсмokatastroф;
- определение сейсмостойкости жилых домов, особо опасных хозяйственных объектов, инженерных сооружений;
- разработка нормативно-правовых документов, издание специальных видеороликов, учебных пособий, плакатов, брошюр, направленных на информирование населения по вопросам снижения риска землетрясений;
- приведены специальные таблицы, в которых содержится нижеследующая наглядная на примере села Нура информация по среднесрочному прогнозу сильных землетрясений:

**Таблица № 6: Информация по среднесрочному прогнозу землетрясений**

№	Наименование административных районов	Наименование района ожидаемого землетрясения (РОЗ)	Индекс РОЗ на карте	Населённые пункты, находящиеся в пределах РОЗ	Класс землетрясений	Уровень тревоги	Категория опасности
2	Алайский	Кызыл-Агынский	АК -2	Нура, Иркештам	14-15	Достаточный	Первая

### **Насколько эффективно сработала запущенная система раннего предупреждения?**

МЧС КР, получив научно обоснованный среднесрочный прогноз о том, что в пределах обозначенных районов ожидающих землетрясения (далее РОЗ) (их всего по Кыргызстану было обозначено около 50, в том числе около 10 с категорией опасности “первая”) возможны сильные землетрясения интенсивностью 8-9 баллов и довольно высокой степенью вероятности (0,7 – 0,8), запустил систему раннего предупреждения.

Мероприятия, принятые в рамках системы раннего предупреждения, в основном, ограничивались:

- официальным доведением, полученного от ИС НАН КР, среднесрочного прогноза сильных землетрясений до всех заинтересованных сторон: руководителей и должностных лиц, специалистов министерств, ведомств, государственных администраций и органов местного самоуправления, а также представителей международных и неправительственных организаций;
- опубликованием среднесрочного прогноза сильных землетрясений в книге «Мониторинг, прогноз и подготовка к реагированию на возможные активизации опасных процессов и явлений на территории КР»;
- выдачей предписаний соблюдать разумную и экономную политику строительства, использования земель, и заблаговременно подготовиться к ожидаемым катастрофам.

Однако оглядываясь на прошлое, на конкретном примере произошедшей катастрофы в селе Нура Алайского района и на множестве других произошедших природных катаклизмов, к сожалению, уместно констатировать, что запущенная система раннего предупреждения должным образом не сработала. В качестве обоснования можно привести следующее:

- на практике ни одна из государственных структур точно, доходчиво, должным образом, не доводя до паники, не проинформировала жителей села Нура об имеющемся среднесрочном прогнозе, существующей реальной угрозе сильных землетрясений интенсивностью 8-9 баллов с довольно высокой степенью вероятности (0,7 – 0,8). Хотя в законе КР

«О Гражданской защите» прописано, что население имеет право быть информированным о риске, которому население может подвергнуться в определенных местах пребывания на территории КР, и о мерах необходимой безопасности<sup>263</sup>;

- не были проведены дополнительные обследования степени уязвимости территории и населения данной местности, например, на предмет сейсмоустойчивости жилья, объектов социального назначения, обученности и подготовленности населения к действиям до, во время и после сильного землетрясения, включая приемы оказания первой медицинской помощи;
- не были организованы работы по прогнозированию возможных последствий при возникновении сильных землетрясений и не спланированы требуемые меры по повышению катастрофоустойчивости, проведению превентивных защитных мероприятий;
- не были организованы и проведены соответствующие предупредительные, превентивные защитные мероприятия, которые могли бы повысить готовность местных жителей к возникновению чрезвычайных ситуаций;
- не был разработан уточненный план действий при возникновении чрезвычайных ситуаций, в данном случае при угрозе сильного землетрясения, в котором были бы предусмотрены вопросы передачи экстренной информации, запроса о помощи, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ;
- не были выданы соответствующие предписания местным органам исполнительной власти на проведение защитно-предупредительных мероприятий, структурных и неструктурных митигационных работ;
- не была проведена должная работа по дополнительному обучению населения действиям до, во время и после землетрясения, приемам оказания первой медицинской помощи. Не были проведены тренировки, учения, созданы и подготовлены добровольно-спасательные команды из числа местных жителей.

Вот далеко не полный перечень организационно-практических мероприятий, которые можно было бы провести. Важно отметить, что для проведения большинства этих мероприятий не потребовалось бы вложения значительных материальных и финансовых средств.

К тому же, уместно добавить, что и сами жители села Нура, заботясь об обеспечении собственной безопасности, безопасности своих родных и близких, имущества, должны были соблюдать некоторые элементарные меры, такие как:

- меры безопасности в повседневной деятельности, не допускать нарушений, включая нормы при строительстве жилья;
- изучать способы защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, приемы оказания первой медицинской помощи.

Если бы вышеперечисленные организационно-практические мероприятия предупредительного характера были проведены властями и населением в полном объ-

<sup>263</sup>Закон КР от 20 июля 2009 года N 239 «О Гражданской защите», статья 12. Права и обязанности населения Кыргызской Республики в области Гражданской защиты.

ёме или частично, то они позволили бы в какой-то мере смягчить тяжелейшие последствия разрушительного землетрясения, снизить людские и материальные потери, которые имели место в селе Нура.

## **Краткий анализ экстренного реагирования при возникновении сильного землетрясения**

### ***Оперативная информация и осведомлённость ситуацией***

Далее будут представлены краткий обзор дальнейших событий, а также анализ действий госструктур по экстренному реагированию на землетрясение в селе Нура в хронологическом порядке.

В МЧС КР, также как и во всех силовых структурах, принято вести отсчёт и хронологию дальнейших событий по чрезвычайным ситуациям с момента их возникновения, а именно: с установлением времени (Ч). Таким образом, для данной чрезвычайной ситуации, установленное начальное отсчётное время (Ч) – это 22 часа 00 минут (точнее в 21 час 53 минуты, но для удобства отчёта округлим до 22 часа 00 минут).

**Ч+10-20 минут:** оперативные службы постоянной готовности МЧС КР, несущие службу в круглосуточном режиме, в данном случае дислоцированные в южных регионах республики (города Ош, Баткен, Джалал-Абад), реально на себе почувствовали сильный подземный толчок – землетрясение, и исходя из возложенных на них обязанностей, прогнозируя возможность серьёзных последствий, в том числе разрушения, людские и материальные потери, приступили к сбору информации с регионов по всем каналам связи и доложили о факте возникновения ощутимого землетрясения соответствующим руководителям.

Более того, большинство руководителей и специалистов оперативных служб МЧС КР, в функции которых входит осуществление мер по экстренному реагированию на чрезвычайные ситуации, даже вне служебного времени, исходя из своих функциональных обязанностей, самостоятельно начали предпринимать меры по уточнению информации, усилению готовности подчиненных органов управления, сил и средств к предстоящему выезду в возможные зоны возникновения чрезвычайных ситуаций.

**Ч+20-25 минут:** оперативные дежурные ЦУКС города Ош по интернету смогли получить первичную информацию Геологической службы США о параметрах землетрясения.

Руководство МЧС КР объявляет сбор руководящего состава, оперативных служб и подразделений экстренного реагирования и принимает решение о приведении в готовность оперативных групп, поисково-спасательных подразделений к выдвижению в возможные зоны возникновения чрезвычайных ситуаций.

**Ч+30 минут:** по утверждению директора ИС НАН КР, дежурные сейсмологи, зафиксировав сам факт возникновения сильного подземного толчка и обработав полученные данные, примерно к 22 часам 30 минутам, направили предварительную официальную информацию в виде срочного донесения о предварительном

месте, времени, координатах, магнитуде и интенсивности землетрясения в ЦУКС, а также в другие инстанции – в аппарат Президента и правительства КР. При этом, первичные основные параметры землетрясения ИС НАН КР были определены по данным сейсмостанций Кыргызстана, ЦОМЭ ГС РАН (Обнинск) и IRIS (International Seismological Centre). Предварительная информация о координатах землетрясения в последующем, в течение 1,5 часов, была перепроверена, уточнена и опять же передана в МЧС КР.

К этому времени, с регионов от представителей органов местного самоуправления в оперативную службу МЧС КР начала поступать предварительная информация об отсутствии каких-либо визуальных разрушений и людских потерь в городах и крупных населённых пунктах. Однако не было информации с отдалённых населённых пунктов ближе всего расположенных к эпицентру землетрясения, в том числе из села Нура.

Как и предполагалось экспертами МЧС КР, если и есть где-то катастрофические последствия, то скорее всего информацию с места не могут своевременно передать из-за обрыва связи и отключения энергоснабжения.

**Ч+40 минут:** в порядке установленного взаимодействия между силовыми структурами, МЧС КР от центральных оперативных структур Пограничной службы, которые располагались в это время в городе Ош, получает очень важную и достоверную оперативную информацию о катастрофических последствиях сильного землетрясения в селе Нура.

В этой оперативной информации содержались данные о том, что на пограничный и таможенный пункт Иркештам (расстояние от села Нура 3-5 км) смогли добраться верхом на лошадях жители села Нура, которые рассказали о массовом разрушении жилых домов, гибели людей и просили оказать им помощь.

Примерно в это же время, все свободные от несения службы пограничники и таможенники, примерно 25-30 человек, были в экстренном порядке направлены в село Нура.

**Ч+1 час:** из города Ош к месту ЧС в качестве передовых сил и средств реагирования МЧС КР на специальных автомашинах были направлены оперативная группа и поисково-спасательные подразделения (всего около 40 человек), которые были оснащены всем необходимым спасательным оборудованием, средствами связи. Они также везли с собой автономные источники энергоснабжения, зимние палатки, теплые одеяла, обогреватели, взрослую и детскую одежду.

**Ч+1-2 часа:** министр ЧС КР доложил о сложившейся катастрофической ситуации в селе Нура Алайского района премьер-министру, который является руководителем Гражданской защиты КР, а также Президенту КР.

Премьер-министр в лице руководителя Гражданской защиты КР, в соответствии с возложенными на него полномочиями в области ГЗ, принимает решение о назначении министра ЧС КР руководителем республиканского штаба по ликвидации чрезвычайной ситуации в Алайском районе Ошской области, а также устанавливает для государственной системы Гражданской защиты режим чрезвычайной ситуации.

### **Краткая справочная информация**

**Государственная система гражданской защиты** - общегосударственная система, элементами которой являются органы управления, силы и средства государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и добровольных организаций Кыргызской Республики, выполняющая функции по защите населения и территории Кыргызской Республики в чрезвычайных ситуациях в мирное и военное время.

**Гражданская защита** - составная часть системы общегосударственных и оборонных мероприятий, обеспечивающих в мирное и военное время защиту населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций техногенного, природного и биолого-социального характера, а в военное время - от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

**Режимы функционирования государственной системы гражданской защиты в мирное время:**

- режим повседневной деятельности - при нормальной производственной, радиационной, химической, биологической (бактериологической), сейсмической, гидрометеорологической обстановке;
- режим повышенной готовности - при ухудшении производственной, радиационной, химической, биологической (бактериологической), сейсмической и гидрометеорологической обстановки или получении прогноза о возможности возникновения чрезвычайных ситуаций;
- режим чрезвычайной ситуации - при возникновении чрезвычайных ситуаций и во время ликвидации их последствий.<sup>264</sup>

Министр ЧС КР примерно с 23:30 часов 5 октября принял на себя непосредственное руководство по организации всех необходимых мероприятий по управлению и координации деятельности органов государственной власти всех уровней для организации и проведения поисково-спасательных, аварийно-восстановительных и других неотложных работ, ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, оценки её масштабов.

Подготовлено, подписано и доведено до исполнителей Распоряжение премьер-министра - председателя ГЗ № 3 от 06.10.08 г. на приведение в готовность соответствующих органов управления, сил и средств ГЗ, осуществление практических мероприятий по экстренному проведению аварийно-восстановительных и других неотложных работ в зоне возникновения чрезвычайной ситуации.

**4+1-6 часов** (с ночи 23:00 05 октября до 04:00 утра 06 октября): работники пограничной и таможенной служб пункта Иркештам совместно с трудоспособными местными жителями в кромешной тьме проводят первоочередные поисково-спа-

<sup>264</sup>Закон КР от 20 июля 2009 года N 239 «О Гражданской защите».

сательные и другие неотложные работы, извлекают из-под завалов пострадавших, в том числе погибших и оставшихся в живых до прибытия поисково-спасательных подразделений МЧС КР, других служб.

Самостоятельно выбравшимся или извлечённым из-под завалов пострадавшим, получившим различные травмы, при отсутствии медицинских средств и перевязочных материалов, подручными средствами оказывалась первая медицинская помощь в оставшихся в целостности школе и фельдшерско-акушерском пункте (ФАП).

В последующем, часть пострадавших, женщин, пожилых, детей, кроме тяжелораненных и нетранспортабельных, поэтапно эвакуировали в теплые здания, имеющиеся в пункте таможенного и пограничного пропуска Иркештам.

**Ч+7 часов** (местное время 05:00, раннее утро 6 октября): на место ЧС прибывают передовые силы и средства МЧС КР - оперативная группа и поисково-спасательные подразделения во главе с заместителем министра ЧС КР (всего более 40 человек), оснащенные всем необходимым спасательным оборудованием и средствами связи, которые также привезли с собой автономные источники энергоснабжения, зимние палатки, теплые одеяла, обогреватели, взрослую и детскую одежду.

Прибывшие силы МЧС КР и бригада врачей скорой помощи с ходу провели быструю оценку масштабов бедствия, скоординировали свои действия и приступили к проведению первоочередных поисково-спасательных, аварийно-восстановительных и других неотложных работ.

Примерно в это же время на место ЧС прибыла ещё одна бригада врачей скорой помощи Алайского района с небольшим запасом медикаментов, перевязочных материалов, которые сразу же приступили совместно со спасателями МЧС КР к оказанию пострадавшим медицинской помощи.

**Ч+7 часов 30 минут** (местное время 05:30, раннее утро 6 октября): оперативная группа МЧС КР установила радиотелефонную связь с министром ЧС КР и с этого времени был налажен полноценный процесс сбора, приёма и передачи оперативной информации с зоны бедствия. Это позволило МЧС КР и всем заинтересованным госструктурам реально оценить масштабы бедствия, скоординировать свои дальнейшие действия по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации и оказанию гуманитарной помощи пострадавшему населению.

**Ч+11 часов:** на место ЧС вертолётom прибывает министр ЧС КР Камчыбек Ташиев и 10 спасателей, которые привезли с собой дополнительное спасательное снаряжение. На этот же вертолёт практически сразу были загружены наиболее тяжелораненные и отправлены в близлежащую районную больницу.

Примерно с этого времени на место ЧС стали прибывать дополнительные силы и средства МЧС КР, министерств и ведомств: служб ГЗ, областных, районных государственных структур, органов местного самоуправления, которые под непосредственным руководством министра ЧС КР тоже сразу подключались к принятию мер по ликвидации последствий ЧС в соответствии с возложенными на них задачами и функциями.



### **Краткая справочная информация**

*Для выполнения мероприятий по гражданской защите в мирное и военное время создаются республиканские, областные, районные и городские службы Гражданской защиты, а также службы Гражданской защиты организаций.*

*Службы гражданской защиты предназначены для выполнения инженерно-технических, медицинских и других специальных мероприятий гражданской защиты, подготовки своих сил и средств, обеспечения действий гражданской защиты в ходе проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ<sup>265</sup>.*

По согласованию с Президентом - главнокомандующим Вооружёнными силами КР, согласно плану взаимодействия, Министерство обороны КР выделило три вертолета Ми-8 для доставки спасателей и экстренной помощи, транспортировки пострадавших в медицинские учреждения, а также 100 военнослужащих для оказания помощи в спасательной операции.

### **Краткая справочная информация**

*Президент Кыргызской Республики принимает решение о привлечении, при необходимости, Вооруженных сил Кыргызской Республики к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций<sup>266</sup>.*

**Ч+12 часов** (местное время 10:00, 6 октября): министр чрезвычайных ситуаций Кыргызстана Камчыбек Ташиев, непосредственно с зоны ЧС официально проинформировал руководство страны и средства массовой информации о том, что село Нура Алайского района Ошской области в результате сильного землетрясения оказалось практически полностью разрушенным и по предварительным данным погибло шестьдесят человек, более ста местных жителей получили ранения различной степени тяжести.

Вертолеты переправляют раненых в областной центр город Ош для госпитализации. По словам Камчыбека Ташиева, «поисково-спасательная операция продолжается и рано говорить о точном числе погибших и раненых».<sup>267</sup>

Именно с этого времени через средства массовой информации вся страна и практически весь мир узнают о тяжелейших последствиях землетрясения в селе Нура Алайского района Ошской области.

Учитывая масштабы произошедшей чрезвычайной ситуации, представители СМИ стремительно пытались наладить связь с государственными органами. Первич-

<sup>265</sup>Закон КР от 20 июля 2009 года N 239 «О Гражданской защите», Статья 15. Службы Гражданской защиты.

<sup>266</sup>Закон КР от 20 июля 2009 года N 239 «О Гражданской защите», Статья 5. Полномочия Президента Кыргызской Республики в области Гражданской защиты.

<sup>267</sup><http://www.fergananews.com>

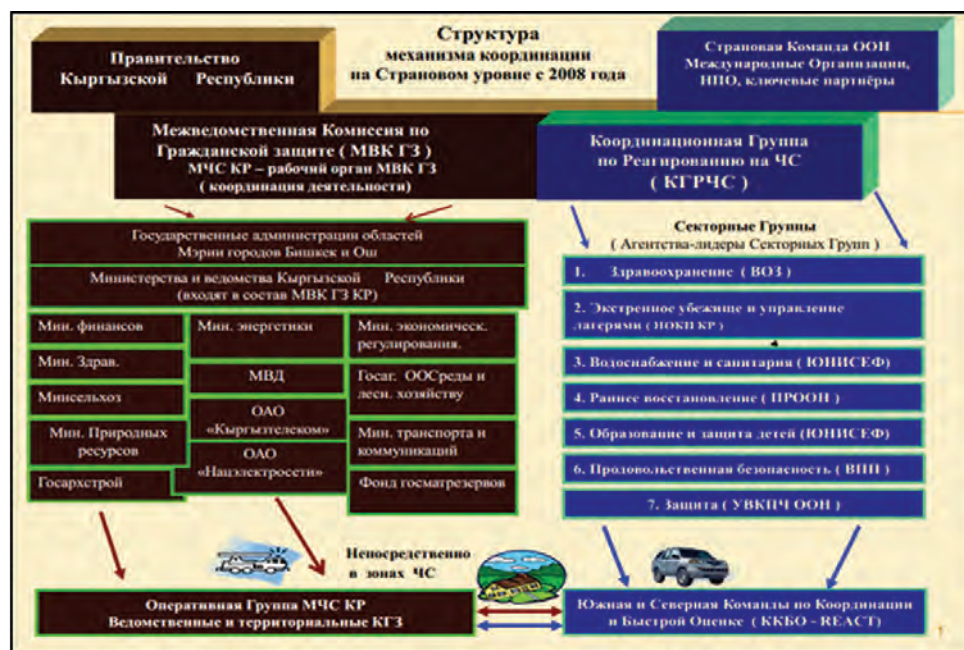
ная информация с места ЧС была представлена пресс-службой МЧС, которая в свою очередь распространила информацию по всем национальным каналам и держала связь со всеми заинтересованными сторонами.

Также необходимо отметить высокую заинтересованность и непосредственное участие представителей СМИ в координационных совещаниях по ликвидации последствий Нура-Алайского землетрясения, организованных в ЦУКС МЧС КР. В ходе совещаний, представители СМИ получали необходимую достоверную информацию, что называется «из первых рук». У них также имелась возможность обсудить ситуацию с представителями официальных органов, что позволило им широко и достоверно освещать происходящие события в селе Нура.

МЧС КР, как уполномоченный орган в области ГЗ, обратилось с призывом о помощи к международным организациям. Здесь уместно отметить, что в начале 2008 года в Кыргызстане в целях укрепления сотрудничества и координации в области реагирования на чрезвычайные ситуации между правительством КР, страновой командой ООН, Красным крестом и Красным полумесяцем, а также другими ключевыми участниками-организациями был создан механизм координации по реагированию на чрезвычайные ситуации.

На представленном ниже рисунке наглядно отображена структура механизма координации по реагированию на чрезвычайные ситуации в КР по состоянию на октябрь 2008 года.

**Схема 1: Структура механизма координации по реагированию на ЧС в КР на октябрь 2008 года**



Таким образом, Координационная группа по реагированию на ЧС (далее КГРЧС) под руководством Постоянного Координатора ООН в КР распространила информацию о масштабном бедствии и запрос о необходимости оказания гуманитарной помощи. В дальнейшем КГРЧС взяла на себя функции по координации вопросов предоставления и доставки международной гуманитарной помощи.

Кроме того, по решению КГРЧС на место ЧС были направлены команды по координации и быстрой оценке (ККБО), которые координировали вопросы оказания международной гуманитарной помощи непосредственно в зоне ЧС.

Живыми из-под завалов к этому времени было извлечено более 50 человек, в том числе 20 тяжелораненых, которых поэтапно эвакуировали вертолетами в Ошскую областную клиническую больницу, а также около 15 легкораненых в Алайскую районную больницу.

Министерство здравоохранения (медицинская служба гражданской защиты КР) вертолетами переправило в село Нура несколько бригад скорой медицинской помощи, которые привезли с собой операционные наборы, кислородные концентраторы, а также гуманитарную помощь Всемирной организации здравоохранения. В районе ближайшего медицинского пункта в селе Сары-Таш (75 километров от села Нура) было принято решение развернуть полевой госпиталь.

Роль и вклад международного сообщества в ликвидации последствий Нура-Алайского землетрясения, а также в организации посткризисных мероприятий были весьма значительны. Предоставляемая гуманитарная помощь в виде продуктов питания, питьевой воды, палаток, медикаментов и других предметов помогла избежать негативных последствий ЧС, а полученная поддержка в виде строительных материалов и финансовых средств равным счетом оказала большую помощь государству в возведение в последующем уже «нового» села Нура.

Однако необходимо отметить, что на сегодняшний день в Кыргызской Республике не налажены должным образом процедуры ввоза гуманитарной помощи на случай ЧС. Единственным действующим документом, регламентирующим вопросы гуманитарных ввозов, является Положение о порядке приема и распределения гуманитарной помощи в Кыргызской Республике, утвержденное Постановлением Правительства КР № 459 от 10 октября 2007 года, а Министерство по социальной защите населения КР осуществляет общую координацию порядка приема, распределения и учета гуманитарной помощи.

Из опыта Нура-Алайского землетрясения видно, что существует необходимость переработки данного положения в части пункта о порядке приема гуманитарной помощи, максимально упростив вопросы оформления гуманитарного груза на случай ЧС.

**Ч+12+24 часов** (1 сутки, 6 октября): на месте ЧС в селе Нура с 10:00 дня до 22:00 ночи.

Продолжали прибывать дополнительные силы и средства МЧС КР, министерств и ведомств (служб гражданской защиты, областных, районных государственных структур и органов местного самоуправления), а также родственники пострадавших, добровольцы из других сел и регионов республики.

Под непосредственным руководством министра ЧС КР Ташиева Камчибека,

прибывающие силы и средства были подключены к проведению поисково-спасательных, аварийно-восстановительных и других неотложных работ в соответствии с их специализацией и предназначением.

В это же время стали прибывать и первые автокараваны с гуманитарной помощью, в основном продукты питания и предметы первой необходимости (хлебобулочные изделия, мука, рис, сахар, другие крупы, минеральная вода, чай, масло растительное, консервированная продукция, одежда, одеяла, палатки утепленные, постельные принадлежности, медикаменты, перевязочные материалы), которую в экстренном порядке собрали местные государственные администрации и органы местного самоуправления, а также международные и неправительственные организации.

При Ошской областной и Алайской районной государственных администрациях, а также на месте ЧС в селе Нура были созданы и начали работать общественные комиссии по приёму и распределению гуманитарной помощи. Были также открыты расчётные счета в банках для сбора денежных средств пострадавшим от землетрясения.

Со складов ПРООН, находящихся в городе Оше, в село Нура поступили теплые одеяла, утепленные палатки, другие необходимые для пострадавших вещи и продукты питания.

В соответствии с действующим законодательством КР, организации в области ГЗ на всех уровнях государственной власти и управления должны четко выполнять мероприятия по усилению оперативности, укреплению уровня подготовки, потенциала сил и средств органов управления ГЗ, создавать запасы материально-технических, продовольственных, медицинских, индивидуальных и коллективных средств защиты на случай ЧС. Однако практика показала полное отсутствие гуманитарных запасов на местах.

Это обусловлено слабым взаимодействием государственных органов с международными и некоммерческими организациями на местах, неэффективной координацией со стороны уполномоченных органов КР и недостаточным финансированием мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Президент Кыргызстана в этот день подписал Указ «Об объявлении 7 октября 2008 года днем траура в Кыргызской Республике по погибшим в результате землетрясения, произошедшего в Алайском районе Ошской области 5 октября 2008 года».<sup>268</sup>

**Ч+48 часов** (вторые сутки, 7 октября): на месте бедствия в селе Нура силами и средствами государственной системы гражданской защиты, при поддержке международных организаций были организованы и проведены следующие основные мероприятия:

- поисково-спасательные работы - практически полностью были завершены работы по обследованию всех разрушенных строений, и извлечены из-под завалов оставшиеся в живых и погибшие;

<sup>268</sup>Указ Президента КР от 6 октября 2008 года «Об объявлении 7 октября 2008 года днем траура в Кыргызской Республике по погибшим в результате землетрясения, произошедшего в Алайском районе Ошской области 5 октября 2008 года».

- к этому времени стало известно о 75 погибших, в том числе из-под завалов было извлечено 74 трупа, а также Темирбек кызы Фариды 1991 г.р., скончавшаяся в 19:30 часов в больнице от полученных травм несовместимых с жизнью. Все погибшие были опознаны, трупы идентифицированы, составлены поименные списки;
- проведены обследования и уточнены количество, степень разрушения жилых домов и других строений. По результатам обследований 988 жилых домов было выявлено, что в результате произошедшего 5 октября землетрясения на территории Алайского района Ошской области было разрушено 152 жилых и других строений, в аварийном состоянии – 38, требует капитального ремонта – 94;
- поименные списки погибших и получивших травмы, а также сведения о разрушениях жилых и других строений, включая другую информацию по данному бедствию, были в этот же день переданы СМИ для опубликования и всеобщего информирования;
- более ста сорока пострадавших, получивших травмы различной степени, были вертолётами доставлены и госпитализированы в Ошскую областную клиническую больницу, областную детскую больницу или Алайскую районную территориальную больницу;
- часть женщин с детьми, дети, из-за гибели родителей и близких, оставшиеся сиротами, пожилые жители села, по их желанию и согласию, были доставлены в соседние населённые пункты к родственникам или детские дома-интернаты;
- на месте ЧС, на незначительном удалении от мест разрушений, был развёрнут палаточный городок, обеспеченный всем необходимым для проживания;
- на территории палаточного городка был развёрнут пункт трёхразового горячего питания как для пострадавших местных жителей, так и для участников ликвидации ЧС;
- установлена проводная телефонная линия связи, а также восстановлена подача электроэнергии, которая была проведена также и для освещения палаточного городка;
- с привлечением дорожно-строительной техники были расчищены подъездные дороги и проезды между домами;
- местным жителям были предоставлены палатки для складирования в них уцелевшего имущества и строительных материалов.

В то же время в вопросах обеспечения готовности органов управления ГЗ, сил и средств государственных органов и органов местного самоуправления к действиям при угрозе и возникновении чрезвычайных и кризисных ситуаций, проведению поисково-спасательных и аварийно-восстановительных работ существуют серьёзные пробелы. К примеру, нынешнее состояние готовности поисково-спасательных подразделений МЧС КР и других служб гражданской защиты можно судить по тому, когда они смогли прибыть на помощь в село Нура. Землетря-

сение произошло около 22 часов 5 октября, а передовые силы и средства МЧС КР прибыли к месту ЧС 6 октября районе 05 часов утра, то есть только через 7 часов после возникновения ЧС. Ещё хорошо, что вблизи этого населённого пункта располагались подразделения таможенной и пограничной служб, личный состав которых в течение часа прибыл на помощь и совместно с трудоспособными местными жителями без всякого спасательного оборудования в кромешной тьме начали проводить первоочередные поисково-спасательные и другие неотложные работы.

А таких сельских населённых пунктов как Нура в Кыргызстане тысячи, и среди них достаточное количество отдалённых, высокогорных и труднодоступных, в том числе и тех, куда дорога зачастую перекрыта на продолжительное время, в особенности в зимнее время. А что, если произойдет катастрофическое ЧС в крупных городах и населённых пунктах? Можно ли в этом случае говорить о достаточности профессиональных спасательных формирований?

**Ч+72 часа** (третьи сутки, 8 октября): в село Нура прилетает Президент КР и сопровождающие его должностные лица, которые встретились с местными жителями, выразили им свои соболезнования и ознакомились с масштабами разрушений.

Недалеко от села на соседнем холме был проведен траурный митинг, церемония прощания и погребения 74 тел погибших в новом погосте с 74-мя могилами.

Президент КР рассказал пострадавшим от стихийного бедствия о планируемых мерах по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации и оказанию материальной поддержки, а именно о том, что:

- каждой пострадавшей семье, оставшейся без жилья, будет выделено по 200.000 сомов (около 5.4 тысяч \$ США) в виде льготной долгосрочной ссуды;
- из резервных фондов президента и премьер-министра на первоочередные меры по ликвидации последствий ЧС и на оказание помощи наиболее пострадавшим семьям выделяется 4 миллиона сомов (77.200 тысяч \$ США);
- из республиканского бюджета 17 миллионов сомов (около 328.104 тысяч \$ США) будет выделено МЧС, сотрудникам которой, помимо остального, пришлось заниматься несвойственными им обязанностями: готовить погибших в последний путь, подготавливать место захоронения и другими неотложными вопросами;
- к концу октября в селе будет построено временное жильё: смонтированы 130 домов легкой конструкции, которые помогут людям пережить зиму;
- ранней весной 2009 года на месте разрушенных стихией домов начнутся работы по возведению новых сейсмоустойчивых жилых домов, бани, спортивного зала, прокладке дорог, водопровода, обеспечению электроснабжения с установкой новой трансформаторной подстанции, а также до конца сентября 2009 года на месте захоронения жертв землетрясения будет возведён мемориальный комплекс;
- каждой пострадавшей семье также будет оказана соразмерная материальная и гуманитарная помощь, при этом особая забота будет проявлена

к детям, женщинам и пожилым, в особенности к тем, которые остались без родителей или кормильцев.

Из вышеуказанного следует, что правительство КР приняло на себя обязательство по строительству новых домов для пострадавшего населения, и очень важным положительным моментом является то, что при возведении села Нура были строго соблюдены требованиям СНиПов.

**Ч+3-10 суток** (08-15 октября): на месте ЧС в селе Нура продолжались неотложные аварийно-восстановительные работы, мероприятия по нормализации повседневной жизнедеятельности пострадавшего населения.

Средняя школа, находящаяся в селе Нура, в которой до бедствия обучались 205 учеников, была временно закрыта, а дети школьного возраста переведены для продолжения учёбы в учебные заведения или школы-интернаты города Ош, с. Гульча, с. Сарымогол, с. Сарыташ и другие.

Силами и средствами медицинской службы, а также службами защиты животных и растений проводятся санитарно-гигиенические, противозидемические, противозидеозитические мероприятия, устраняются неблагоприятные санитарные последствия гибели людей и животных.

Тем временем, со всех регионов республики, международных организаций и государств ближнего и дальнего зарубежья стала прибывать гуманитарная помощь, как в виде выделения финансовых средств, так и материальных ресурсов.

На этом этапе, уместно констатировать о том, что объёмы оказываемой гуманитарной помощи намного превышали непосредственные потребности в них малочисленного пострадавшего населения села Нура, так что большую часть гуманитарных грузов стали размещать на складах чрезвычайного резерва с целью дальнейшего их использования на нужды других чрезвычайных и кризисных ситуаций.

МЧС КР в круглосуточном режиме организовало производство 1-2-3-комнатных мобильных жилых домов (МЖД) на базе 40-футовых железнодорожных контейнеров. Международная компания “Кумтор Оперейтинг Компани” передала в виде гуманитарной помощи 75 контейнеров. К 15 октября в село Нура уже были доставлены и установлены первые мобильные жилые дома, в которые поселили наиболее нуждающиеся пострадавшие семьи.

**Ч+30 суток** (05 ноября 2008): на месте ЧС в селе Нура практически завершены неотложные аварийно-восстановительные работы и мероприятия по нормальному жизнеобеспечению пострадавшего населения на период зимних холодов, налажена бесперебойная подача электроэнергии, телефонная и мобильная связь, а также обеспечен подвоз питьевой воды.

Все пострадавшие жители на данном этапе получили в зависимости от первоочередных потребностей соразмерную материальную и гуманитарную помощь, в том числе продукты питания, одежду, постельные принадлежности, кухонную посуду, дрова и уголь, запас кормов для домашнего скота. Тем, кто остался без документов, удостоверяющих личность, приняты меры по их восстановлению.

К этому времени, на место ЧС уже были доставлены и установлены 115 ком-

плектов 1-2-3-комнатных мобильных жилых домов, утепленных и оборудованных всем необходимым для временного жилья, в которые поселили все оставшиеся без крова семьи.

На фотографии виден городок из мобильных жилых домов (МЖД) на базе 40-футовых железнодорожных контейнеров, а также зимние палатки, установленные рядом с разрушенными домами, которые были выданы пострадавшим семьям для складирования в них уцелевшего имущества и стройматериалов.

**Фотография 3: Мобильные жилые дома для пострадавшего населения села Нура**



Источник: фотоархив МЧС КР.

Силами МЧС КР, при участии самих пострадавших, были полностью разобраны завалы разрушенных домов, отобраны все материалы, которые можно было бы использовать вторично в хозяйственных нуждах, а остальной мусор был вывезен в установленное место.

В дальнейшем, до конца ноября 2009 года, на основании решений Правительства КР (Постановление ПКР от 10.01. 2009 года N 1, Распоряжение ПКР от 5.06.2009 года N 277-р и других) соответствующими органами исполнительной власти, при поддержке международного сообщества, были приняты нижеследующие основные меры по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации и восстановлению нормальной жизнедеятельности в селе Нура Алайского района:

- экологические, инженерно-геологические изыскания местности, проектирование генерального плана села Нура, разработка планов строительства жилых домов, объектов социально-культурного назначения и инженерных коммуникаций, определение ответственных структур сроков по возведению объектов, а также решение вопросов по выделению финансовых средств;



- пострадавшим гражданам села Нура была компенсирована стоимость электроэнергии по 150 кВтч ежемесячно за ноябрь-декабрь 2008 года и январь-март 2009 года в расчете на каждого абонента;
- завершено строительство 152 жилых домов, в том числе 26 двухкомнатных и 126 трёхкомнатных. Эти сборно-щитовые дома китайского производства с улучшенной теплоизоляцией были построены с учётом сейсмической устойчивости не менее 9 баллов, обеспечены электрическим и паровым отоплением с использованием угля и даже, в некоторых домах, внутренним водопроводом. Правда, во время строительства и после сдачи жилья в эксплуатацию, со стороны пострадавших были случаи выражения недовольства из-за срывов сроков возведения, допущенных недоделок;
- возведены новые опоры линий электропередач и установлена новая трансформаторная подстанция на 250 кВт;
- построены внутриселовые дороги, водозаборное сооружение, водопроводные линии, мемориальный комплекс, баня, магазин, пункт общественного питания, спортивный зал.

В дальнейшем, до конца ноября 2010 года были построены и введены в эксплуатацию детский сад на 50 мест, клуб на 200 мест, комплекс бытового обслуживания, мечеть, автосервис, стадион, два моста, а также проведены укрепительные работы берегов на реке Нура. Таким образом, в селе Нура основные мероприятия по ликвидации последствий ЧС и восстановлению нормальной жизнедеятельности были завершены.

#### **Фотография 4: Восстановленное село Нура, 2012 год**



Источник: фотоархив МЧС КР.

## **Анализ вопросов управления рисками землетрясений в Кыргызстане**

### ***Нынешнее состояние, достижения и пробелы (на примере Нура-Алайского землетрясения 2008 года)***

Настоящий анализ вопросов управления землетрясениями в Кыргызстане будет исходить из изучения нынешнего реального состояния дел с обеспечением безопасности, защищенности интересов личности, общества, территорий и инфраструктуры страны от негативных последствий, возникающих в результате воздействия сильных землетрясений.

При этом будут проанализированы два основных вопроса, от которых зависит эффективность всего процесса управления землетрясениями, а именно: нынешнее реальное состояние вопросов предупреждения возможных чрезвычайных ситуаций и готовность к ликвидации их последствий.

Настоящий анализ основывается на констатации нижеследующей основной информации.

**А) Для Кыргызстана угроза сильных землетрясений считается объективной реальностью. Долгосрочный и среднесрочные прогнозы разрабатываются, но выдать краткосрочный – оперативный прогноз не представляется возможным, а значит, предотвратить или остановить сильные землетрясения и обусловленные ими чрезвычайные ситуации невозможно.**

Практически вся территория Кыргызстана находится в зоне высокой сейсмической активности и характеризуется в основном 8 и 9-балльной сейсмичностью.

Сейсмологи Кыргызстана, по определенным параметрам, могут только предположить, что в каком-то районе возможно землетрясение, разрабатывая долгосрочные и среднесрочные прогнозы, которые периодически обновляются.

В настоящее время, институтом сейсмологии НАН КР разработаны новая Карта сейсмического микрорайонирования территории Кыргызской Республики и новая Карта вероятной сейсмической опасности территории Кыргызстана на период с 2011 по 2020 годы.

Все катастрофические землетрясения в Кыргызстане, как и во всем мире, из-за невозможности определения где, когда и какой силы будут подземные толчки, происходили и, скорее всего еще долгие годы будут происходить практически неожиданно.

Власти Кыргызстана, как и во многих странах мира, на основании среднесрочных прогнозов не проводят заранее в районах ожидаемых сильных землетрясений мероприятия по эвакуации населения, так как это сопряжено с огромными трудностями и тяжёлыми последствиями остановки функционирования заселённого района или крупного города на неопределённое время.

Центральные органы власти прогнозируют, планируют, выделяют силы и средства, проводят превентивные мероприятия по линии капитального строительства защитных сооружений, а также по линии специальных превентивных и ликвидационных мероприятий (СПЛМ), а также в случаях возникновения ЧС. Они же и принимают меры по ликвидации последствий ЧС.

**Б) Население и территория Кыргызстана имеют высокую степень уязвимости от землетрясений, а значит, практически каждое сильное 8-9-балльное землетрясение может привести к чрезвычайным ситуациям с катастрофическими последствиями.**

Высокая степень уязвимости населения и территории страны определяется не самим фактом угрозы или возникновения сильных землетрясений, а физическим состоянием, сейсмической устойчивостью жилых домов, общественных зданий и сооружений. Людей травмируют и убивают не землетрясения, а несейсмостойкие здания и сооружения, которые разрушаются в результате их возникновения.

По предварительным оценкам МЧС КР около 3,3 млн. человек проживает в домах весьма неустойчивых к ожидаемым сильным землетрясениям, что составляет более 60% населения республики. Значительное количество эксплуатируемых, да и определённая часть вновь возводимых в настоящее время жилых домов, зданий и сооружений имеют дефицит сейсмостойкости, и именно их разрушение в результате землетрясений может привести к огромным людским и материальным потерям.

Для примера, рассмотрим ситуацию с сейсмической устойчивостью жилых строений. По официальным данным Национального статистического комитета КР по типам, этажности и материалу наружных стен в стране имеются в наличии следующие жилые строения:

**Таблица № 2: Наличие жилых строений по типам и этажности**

по итогам переписи населения и жилищного фонда Кыргызской Республики 2009 года							
	Всего, единиц	в том числе по этажности:					Не указана этажность
		одно-этажное	двух-этажное	3-5-ти этажное	6-9-ти этажное	10-ти и более этажное	
КР	905 002	887 349	11 523	4 316	494	5	1 315
В городах	235 091	223 193	6 672	3 892	492	5	837
В селах	669 911	664 156	4 851	424	2	-	478

**Таблица № 3: Наличие жилых строений по типам и материалу наружных стен**

По данным переписи населения и жилищного фонда Кыргызской Республики 2009 года									
в том числе по материалу наружных стен:									
	Всего, единиц	кирпич	бетон, железо бетон, панель	шла- ко-блок	де- ре-во	саман, глина	сме- шан- ный мате- риал	иное	не указан
КР	905003	161992	2727	14551	31897	615774	76367	380	1315
В городах	235092	59399	2158	6049	7982	140204	18283	180	837
В селах	669911	102593	569	8502	23915	475570	58084	200	478

Источник: ИС НАН КР.

**По сельской местности:** Только одноэтажных жилых строений более 660 тысяч. Самые оптимистичные оценки специалистов говорят о том, что, по меньшей мере, 30-40% или около 300 тысяч из них (а если взять такие населённые пункты как Нура – то и все 80-90%) были построены преимущественно без фундамента и каркаса, из кирпича-сырца. Следовательно, они не сейсмостойкие и могут полностью разрушиться как «карточные домики» при сильных подземных толчках.

По словам директора Кыргызского научно-исследовательского и проектного института сейсмостойкого строительства Сейитбека Иманбекова, в Кыргызстане насчитывается 2,5 тысячи населенных пунктов, почти 80 % из них – объекты сельской местности. Причем около 95% жилых объектов сельской местности не отвечают нормам сейсмической устойчивости.<sup>269</sup>

**В городах:** Ситуация возможно лучше, чем в сельской местности, но и там имеется достаточное количество ветхого, несейсмостойкого жилья, возведенного в 40-60-х годах прошлого столетия, как одноэтажных жилых строений, так и многоэтажек (сталинки, хрущевки). К тому же, как говорят отдельные эксперты, не исключено, что некоторые вновь возводимые отдельными частными компаниями современные многоэтажки возможно тоже строятся с нарушениями СНиП.

В некоторых многоэтажках сами владельцы жилья самовольно осуществляют перепланировку, реконструкцию квартир, на первых этажах открывают различные офисы и магазины, своевременно не проводят плановые ремонты кровли, водосточков, что зачастую приводит к ускоренному физическому износу и снижению сейсмической устойчивости зданий.

#### **Выдержки из полемики в прессе от февраля 2013 года:**

*Доцент кафедры архитектуры Кыргызского государственного университета строительства, транспорта и архитектуры Юсуф Тагиров сделал громкое заявление о том, что новые многоэтажные жилые дома в Бишкеке являются источником опасности, и назвал новые многоэтажки «домами убийцами».*

*На громкое заявление буквально на следующий день отреагировали строители, которые срочно созвали пресс-конференцию, где председатель профильного союза Аскарбек Молдобаев заверил журналистов, что дома кирпично-каркасной конструкции можно строить высотой до 14 этажей, и они в состоянии выдержать землетрясение силой до 8-9 баллов.*

*Обе стороны выдвигают «железобетонные» доводы, однако кто же из них прав?*

*Директор института сейсмологии НАН КР Канатбек Абдрахматов сказал: «В настоящее время многие строительные компании, работающие в Кыргызстане, в частности зарубежные, используют не советские принципы и нормы строительства, а международные. Международные стандарты также очень жесткие. Поэтому я думаю, что порядка 90% новых зданий имеют высокую сейсмическую устойчивость. Однако опять все дело в исполнении. Например, если вместо положенных 8 арматур ставят 4, то это неизбежно сказывается на устойчивости здания».*

*Директор Института сейсмостойкого строительства Сейитбек Иманбеков назвал заявление Юсуфа Тагирова об опасности домов кирпично-каркасной конструкции бессмыслицей. «Есть три вида контроля над выполнением строительных норм: первый - авторский, его осуществляет автор проекта, за него он несет уголовную ответственность. Второй вид контроля осуществляет технадзор: они ведут надзор за качеством и количеством стройматериалов, чтобы они соответствовали нормативам. Третий орган - это госинспекция по технической и экологической безопасности», - сообщил С. Иманбеков. Он уверен, что пропустить нарушение может один из контролирующих органов, но не все три.<sup>270</sup>*

Трудно сделать однозначный вывод о степени безопасности новых многоэтажных домов в Бишкеке, так как слишком много факторов влияет на их сейсмостойкость.

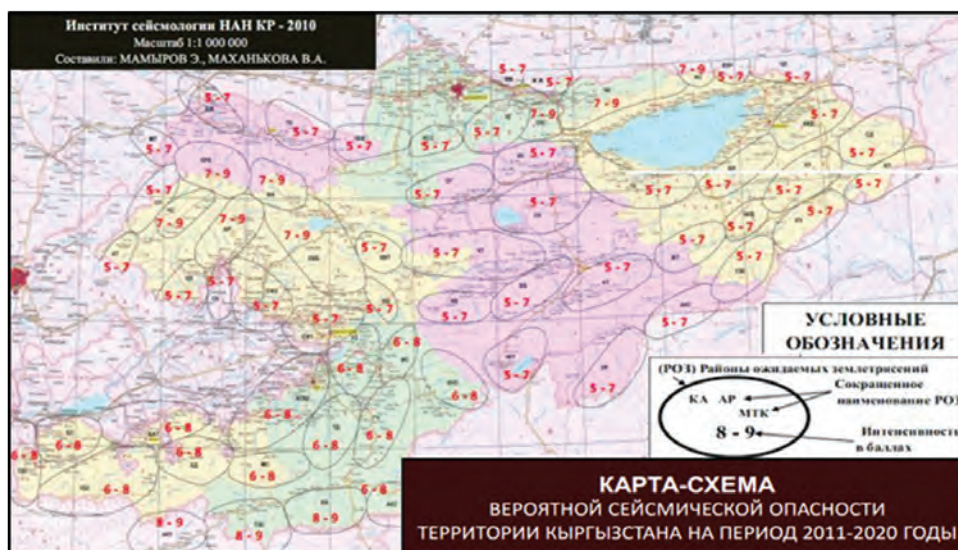
К тому же, как свидетельствуют факты, если случаются сильные землетрясения в городах или крупных населённых пунктах, то это, как правило, приводит к катастрофическим последствиям.

**В) В стране создана государственная система Гражданской защиты органами управления, силами и средствами которых предпринимаются все возможные меры по защите населения и территории от стихийных бедствий, аварий и катастроф. Это одна из важнейших функций государства - обеспечение национальной безопасности.**

Кыргызстан, будучи суверенным государством, являясь членом ООН и многих других международных организаций, исходя из интересов обеспечения национальной безопасности в области гражданской защиты и руководствуясь международными обязательствами, базовыми принципами по усилению деятельности

<sup>270</sup>www.kyrtag.kg

**Карта № 5: Карта-схема сейсмической опасности КР на 2011-2020 годы**



Источник: архив ИС ИАН КР.

для уменьшения опасности бедствий, практически первым среди постсоветских государств осуществил переход от системы гражданской обороны, которая в основном была нацелена на защиту населения в военное время, на систему гражданской защиты. Этим самым, Кыргызстан на деле поставил вопросы защиты населения и территории от ЧС природного, техногенного и биолого-социального характера в качестве национальных и местных приоритетов.

В 2009 году был принят Закон КР «О Гражданской защите», в котором определены задачи и организационно-правовые основы ведения Гражданской защиты, а также регламентированы полномочия, права и обязанности правительства КР, государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и населения в решении вопросов гражданской защиты.

В 2011 году в Кыргызстане была создана Национальная платформа по сокращению риска бедствий, тем самым был сделан важный шаг в создании национального механизма координации и стратегического руководства в сфере снижения риска бедствий, которая предусматривает участие всех заинтересованных сторон в стране, включая государственные структуры, частный сектор, гражданское общество и международные организации.

В 2012 году была принята «Национальная стратегия комплексного обеспечения безопасности населения и территории КР в чрезвычайных и кризисных ситуациях на 2010-2015 гг.», а также разработаны соответствующие Планы действий по её реализации, скоординированные с приоритетами Хиогской Рамочной программы действий на 2005-2015 гг.: «Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин».

Очень важно то, что в 2013 году вопросы снижения риска бедствий были инте-

рированы в «Национальную стратегию устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы». В специальном разделе “Снижение риска бедствий и улучшение готовности к чрезвычайным ситуациям” были предусмотрены вопросы реализации целого ряда организационных и практических мер, направленных на улучшение работы государственных органов, во взаимодействии с гражданским обществом, по обеспечению комплексной безопасности населения и территорий от риска природных и техногенных бедствий.

Из года в год более пристальное внимание уделяется вопросам обеспечения того, чтобы уменьшение риска бедствий являлось национальным и местным приоритетом при наличии прочной институциональной базы. На сегодняшний день в стране создана соответствующая законодательная и нормативно-правовая база, которая постоянно совершенствуется с целью более четкой регламентации политических, законодательных и институциональных рамок по обеспечению защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, в том числе путём разделения сфер ответственности между различными уровнями исполнительных органов власти и органов местного самоуправления.

К примеру, на законодательном уровне четко определено, что начальниками Гражданской защиты являются: на республиканском уровне - Премьер-министр КР; на областном, районном и местном уровнях - главы территориальных государственных администраций и органов местного самоуправления; на объектовом уровне - руководители организаций, предприятий, учреждений независимо от форм собственности. На МЧС КР возложены задачи по осуществлению соответствующего нормативного регулирования, а также специальные, надзорные, контрольные функции и координирование действий в области ГЗ в качестве уполномоченного государственного органа в области гражданской защиты. Также законодательно прописано, что неисполнение должностными лицами и населением КР обязанностей в области ГЗ влечет за собой ответственность в соответствии с действующим законодательством КР.

Иницируются и осуществляются целевые и научно-технические программы, проекты, планы, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования объектов производственного и социального назначения в чрезвычайных ситуациях.

Есть значительный прогресс в повышении результативности деятельности по выявлению, оценке и мониторингу факторов риска бедствий и улучшению систем раннего предупреждения.

Исходя из имеющихся возможностей, предпринимаются организационные и практические меры по уменьшению основополагающих факторов риска бедствий, повышению готовности к бедствиям в целях эффективного реагирования на всех уровнях, подготовке и повышению квалификации руководителей и сотрудников государственных органов и органов местного самоуправления всех уровней, информированию и обучению населения действиям при угрозе или возникновении чрезвычайных и кризисных ситуаций.

С каждым годом всё больше внимания уделяется вопросам укрепления международного сотрудничества путем инициирования и реализации совместных стратегий, концепций, соглашений, договоров, программ и проектов в области снижения риска бедствий и реагирования на чрезвычайные ситуации.

К примеру, в настоящее время завершены или близки к завершению мероприятия по реализации целого ряда очень важных программ и проектов, направленных на:

- создание и введение в действие общереспубликанской комплексной системы информирования и оповещения населения (далее ОКСИОН), ЕГДДС-112;
- совершенствование ЦУКС - органа повседневного управления единой информационной системой, объединяющего информационные ресурсы и возможности функциональных и территориальных подсистем государственной системы ГЗ с целью усиления возможностей системы оперативного управления в чрезвычайных и кризисных ситуациях;
- совершенствование информационно-аналитической деятельности, платформы базы данных, систем моделирования чрезвычайных ситуаций, гидрометеорологического мониторинга и управления водными ресурсами;
- предотвращение наиболее значительных рисков от радиоактивных хвостохранилищ и опасностей природного характера (селей, оползней, лавин);
- создание мобильной, многофункциональной пожарно-спасательной службы путем реформирования территориальных управлений МЧС и Агентства государственной противопожарной службы;
- практическое внедрение процесса оповещения населения об угрозах ЧС посредством телевидения, радио, интернета, печатных изданий и СМС-сообщений, передаваемыми всеми сотовыми операторами на безвозмездной основе;
- создание добровольных пожарно-спасательных команд, способных при угрозе или возникновении ЧС самостоятельно организовать и провести первоочередные поисково-спасательные работы на местном уровне до прибытия штатных спасательных подразделений МЧС КР и служб ГЗ;
- введение в школьную программу предмета «Основы безопасности жизнедеятельности», разработка электронных учебных пособий, методических и информационных материалов;
- осуществление комплекса превентивных и ликвидационных мероприятий, в том числе путём строительства берегоукрепительных и других защитных сооружений, а также проведения митигационных и аварийно-восстановительных работ.

### ***Основные проблемы в сфере управления рисками бедствий, включая землетрясения***

Эффективность и результативность всего комплекса предпринимаемых мер по управлению рисками бедствий, в особенности в плане осуществления заблаговременных мер по снижению факторов уязвимости, проведению предупредительных мероприятий, а также усилению готовности к адекватному реагированию, остаются на недостаточном уровне. Основными причинами такого состояния являются:



**1. Крайняя ограниченность финансовых и материальных ресурсов, выделяемых для осуществления заблаговременных мер по снижению факторов уязвимости, проведению предупредительных мероприятий, а также усилению готовности к адекватному реагированию на ЧС, как на национальном, так и на местном уровнях.**

По данным МЧС КР, ежегодно на территории республики регистрируется порядка 200 чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, только прямой ущерб от которых составляет порядка 30-35 миллионов долларов США. В то время на их предупреждение и ликвидацию из государственного бюджета выделяется только около 6 млн. долларов США в год. К примеру, прямой материальный ущерб только от одного Нура-Алайского землетрясения составил около 10 млн. долларов США, а на ликвидацию последствий и восстановительные работы было затрачено более 40 млн. долларов США.

Обеспечение комплексной защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в полном объеме не представляется возможным, поскольку мероприятия по снижению уязвимости от землетрясений, защите от оползней, подтоплений, селей и паводков, а также других природных и техногенных явлений являются очень дорогостоящими и требуют значительных материальных, финансовых и человеческих ресурсов.

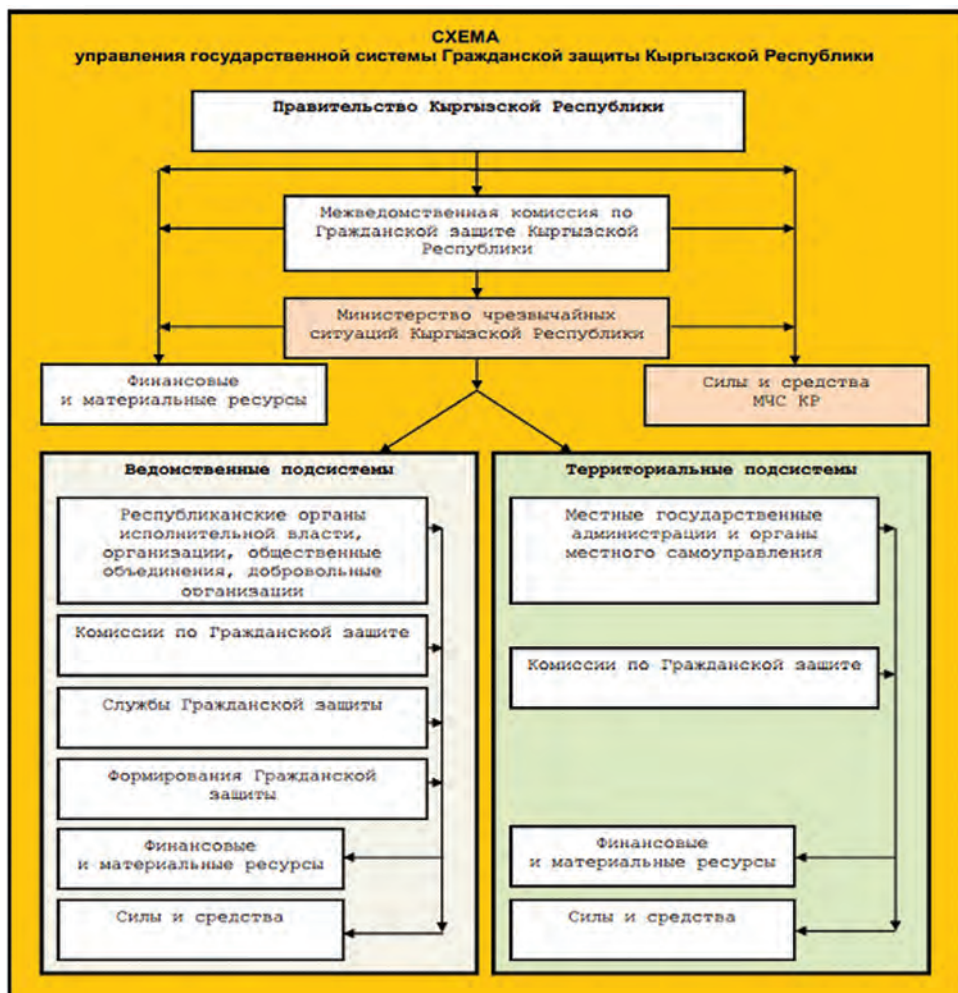
Несложно подсчитать, что только на самые неотложные меры по ликвидации последствий ежегодно происходящих в стране ЧС, на реконструкцию частично или полностью разрушенных объектов производственного и социального назначения, хотя бы до состояния в каком они были до бедствия, требуется примерно столько же средств, во сколько оценивается наносимый материальный ущерб, то есть хотя бы 35 миллионов долларов США ежегодно.

А ведь разрушение объектов производственного и социального назначения происходит из-за того, что они во время возникновения бедствий находились в физически уязвимом, неустойчивом состоянии. Значит, при их реконструкции и восстановлении необходимо соблюдать концепцию «отстраивания лучше и устойчивее, чем было». То есть, объекты, пострадавшие от ЧС, должны реконструироваться с учётом обеспечения их последующей максимальной устойчивости к возможным в будущем бедствиям, соответствовать современным требованиям, быть улучшенного качества и, в некоторых случаях, должен быть возможен перенос стратегических объектов в более безопасные районы. Для этого ежегодные потребности в ресурсах составят не 35 миллионов долларов США, а в несколько раз больше - минимум 70-100 миллионов долларов США. Кыргызстан не имеет таких средств, когда только госдолг страны перед зарубежными странами и международными финансовыми институтами на 1 января 2014 года составил 3 млрд 241 млн долларов США.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Кыргызстане из-за недостаточности финансовых и материальных ресурсов из года в год значительная часть объектов производственного и социального назначения, частично или полностью разрушенных от ЧС, должным образом не восстанавливаются, не говоря уже о проведении требуемого комплекса предупредительных мероприятий.

В 2011 году Кыргызстан осуществил переход на двухуровневый бюджет – респу-

**Схема 2: Управление Государственной системой гражданской защиты КР**



бликанский и местный, который состоит из бюджетов 25 городов и 459 айылных аймаков. Однако до сегодняшнего дня для органов местного самоуправления не разработан действенный механизм финансирования мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а значит, они не правомочны выделять финансовые средства на проведение мероприятий по прогнозированию и предупреждению чрезвычайных ситуаций на подведомственных им территориях.

К примеру, в Кыргызстане только за последнее десятилетие (2002-2012 годы) из-за воздействия стихийных бедствий, аварий и катастроф практически остались без жилья или получили предписания на отселение из потенциально-опасных участков более 36 тысяч семей (примерно 180 тысяч человек, если исходить из расчёта, что в каждой семье в среднем 5 человек). Из них: пострадавших от землетрясений - 13,7 тыс. семей (38%); от оползней – 3,5 тыс. семей (10%); от селей

и эрозии почвы - 5,2 тыс. семей (14%); от поднятия уровня грунтовых вод – 9,3 тыс. семей (26%) и других ЧС – 4,5 тыс. семей (12%).

В настоящее время, учитывая то, что подавляющее большинство семей, пострадавших от бедствий, относится к наиболее уязвимым бедным слоям населения, государство оказывает им материальную помощь в восстановлении старого или строительстве нового жилья путём предоставления льготных (беспроцентных) долгосрочных ссуд в размере 50 тысяч сомов (менее 1 тыс. долларов США) или 200 тысяч сомов (около 3,750 долларов США) в зависимости от степени разрушения домов.

Мало того, что предусмотренных средств крайне недостаточно для восстановления старого или строительства нового жилья, так ещё и государство зачастую не в состоянии обеспечить своевременное выделение льготных долгосрочных ссуд. Из-за постоянного увеличения числа пострадавших от стихийных бедствий и нехватки бюджетных средств растёт количество не обеспеченных льготной ссудой, а значит многие семьи, оставшиеся без крова, многие месяцы и годы просто не могут восстановить свои жилые дома.

В настоящее время всего по республике из 36,423 семей полностью получили льготные долгосрочные ссуды только – 17,052 семьи (47%), остальные 19,371 семьи (53%) получили ссуды только частично или не получили вовсе. По выше обозначенным причинам можно констатировать, что большинство пострадавших от различных бедствий семей просто не в состоянии восстановить жильё, а та часть семей, которая получила льготные долгосрочные ссуды, вряд ли на эти средства смогла построить жильё, полностью отвечающее современным требованиям СНиП по обеспечению сейсмической устойчивости.

Как показала практика, это приводит к тому, как видно из примера в Кочкорском районе Нарынской области, где в результате землетрясений, произошедших в 2007 и 2010 гг., около 40% тех же домохозяйств, которые были отстроены заново, опять получили различные степени разрушений, что снова требуется восстановление объектов.

И таких примеров по стране можно привести немало, когда новые жилые дома и другие объекты производственного и социального назначения, вновь отстроенные без соблюдения концепции «отстраивания лучше и устойчивее, чем было», опять разваливаются под натиском последующих бедствий.

К тому же, согласно предписаниям МЧС КР, некоторая часть семей подлежала отселению из потенциально-опасных участков в безопасные зоны с выделением им новых земельных участков. Однако вопросы выделения новых земельных участков местными властями во многих случаях решаются несвоевременно из-за проблем с трансформацией земель под новостройки. А значит, люди продолжают проживать в опасных зонах, подвергаясь новым рискам бедствий.

Решение существующих проблем, связанных со снижением уровня уязвимости населения, усугубляется ещё и тем, что многие владельцы ветхого, не сейсмостойкого жилья даже хорошо осознавая какому риску они подвергаются, и понимая необходимость принятия мер по повышению их устойчивости, просто не в состоянии это сделать из-за отсутствия денежных средств в семейном бюджете.

Более того, та часть населения, которая сегодня строит новые дома, тоже возводит их с грубейшими нарушениями СНиП и всё по той же причине недостаточности средств. Наглядным подтверждением этому могут служить данные о том, что часть южных новостроек Бишкека расположена на тектоническом разломе, а северные - в зонах повышенного уровня грунтовых вод. Более того, в этом, так называемом «саманном поясе вокруг Бишкека», около 40-50% жилья возводится без соблюдения установленных строительных норм и правил.

Только за последние годы в 47 жилых массивах, расположенных вокруг Бишкека, построено свыше 30,000 индивидуальных жилых домов, из которых порядка 60% возводят без согласованного проекта, разрешительных документов, соблюдения СНиП и учета требований сейсмостойкости. Связано это с низким материальным положением застройщиков и дороговизной строительных материалов. Не имея достаточных средств, они возводят глинобитные дома из саманного кирпича и т. д., нарушая требования СНиП. Все эти причины приводят к тому, что растут целые кварталы блеклых и несейсмостойких жилых домов.

При сильных землетрясениях, такие дома, которые отображены на фотографиях, могут также разрушиться, как это произошло в селе Нура.

**Фотографии № 5: Жилые массивы вокруг города Бишкек**



Источник: www.vb.kg

Из-за критической недостаточности материальных и финансовых ресурсов из года в год на недостаточном уровне осуществляются многие неотложные стратегии, программы, планы и практические мероприятия ГЗ, в том числе по:

- созданию финансовых и материальных резервов ГЗ, обеспечению радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной, сейсмической и экологической безопасности;

- совершенствованию технической оснащенности органов управления и сил ГЗ, в особенности авиационных, инженерных, пожарных и поисково-спасательных подразделений. К примеру, департамент авиации МЧС КР в настоящее время имеет всего один вертолёт, который в данное время не используется, так как требует проведения капитального ремонта. Это означает, что МЧС КР из-за отсутствия вертолётки не в состоянии к примеру реализовать плановые обследования или при необходимости экстренно вылететь в труднодоступные или отдалённые зоны ЧС. Более того, практически все поисково-спасательные подразделения остро нуждаются в обновлении специального автотранспорта, снаряжения и оборудования, не говоря уже о том, что они сталкиваются с проблемами нехватки средств на проведение плановых ремонтов, пополнение запасов горюче-смазочных материалов (ГСМ) и другие текущие нужды;
- повышению физической устойчивости объектов производственного и социального назначения (зданий, сооружений, коммуникаций, инфраструктуры, технических средств, оборудования и т. д.) к воздействию сильных землетрясений и других опасных природных процессов и явлений. К примеру, в Кыргызстане в 2012 году при поддержке ЮСАИД (USAID) и ЮНИСЕФ (UNICEF) был реализован проект по оценке безопасности зданий всех школьных и дошкольных учреждений. Было обследовано 2222 школьных учреждений (5583 строения) и 806 дошкольных учреждений (1198 строений). В результате обследования было выявлено, что 3,625 единиц строений школьных и 869 единиц строений дошкольных учреждений требуют незамедлительных мероприятий по капитальному ремонту и усилению, а 1,167 единиц строений школьных и 196 единиц строений дошкольных учреждений признаны аварийно-опасными, требующими перепрофилирования либо сноса. По данным директора Научно-исследовательского и проектного института сейсмостойкого строительства на реализацию Программы по восстановлению и повышению безопасности школ и детских садов, рассчитанной на 7 лет, потребуется около 237 миллиардов сомов (более 5 млрд. долларов США). При этом из бюджета страны в лучшем случае возможно выделить лишь около 100 миллиардов сомов, т.е. меньше половины требуемой суммы, и поэтому остальную часть необходимо изыскивать из других источников финансирования;
- повышению уровня профессиональной подготовки органов государственного управления, квалификации специалистов, информированности, осведомлённости, обученности местных сообществ и населения. К примеру, многие программы (семинары, тренинги, учения и т.д.), направленные на повышение уровня профессиональной подготовки органов государственного управления и квалификации специалистов по ЧС, реализуются только при наличии технической и финансовой поддержки международных организаций.

**2. Наличие серьёзных пробелов и недоработок институционального и организационно-административного характера, а также человеческого фактора - ненадлежащее (зачастую халатное) исполнение должностными лицами (чиновниками) возложенных на них задач в области гражданской защиты, которые допускаются ими как по объективным, так и по субъективным причинам.**

Министерства и ведомства, местные государственные администрации и органы местного самоуправления в соответствии с требованиями Закона КР “О Гражданской защите” обязаны проводить на подведомственных территориях мероприятия по прогнозированию и предупреждению чрезвычайных ситуаций, разрабатывать и осуществлять организационные и инженерно-технические мероприятия по повышению устойчивости функционирования объектов производственного и социального назначения, согласовывать с уполномоченными государственными органами решения о выделении земельных участков под строительство жилых, административных и производственных зданий и сооружений.

Однако по Кыргызстану сплошь и рядом допускаются случаи, когда отдельные органы управления и чиновники ненадлежащим образом (зачастую халатно, нерадиво, безответственно) исполняют возложенные на них задачи в области гражданской защиты, что в конечном итоге приводит к интенсификации факторов уязвимости населения и территорий к бедствиям.

При попустительстве чиновников под строительство десятка тысяч жилых домов были выделены земельные участки в зонах тектонического разлома или повышенного уровня грунтовых вод в так называемом «саманном поясе вокруг Бишкека», где около 40-50% жилья возводится без соблюдения установленных СНиПов.

Из-за пробелов и недоработок институционального и организационно-административного характера определённая часть населения не в должной мере проинформирована о рисках, которому оно подвергается в местах проживания, и о мерах необходимой безопасности. К сожалению, властные структуры на данном этапе, несмотря на предпринимаемые меры, не смогли сформировать у населения должный уровень культуры безопасности жизнедеятельности.

Не все местные государственные администрации и органы местного самоуправления уделяют должное внимание обучению населения способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях, включая землетрясения, обеспечивают своевременное оповещение населения об угрозе или о возникновении чрезвычайных ситуаций, предусматривают в бюджете средства на создание запасов материально-технических, продовольственных, медицинских, индивидуальных и коллективных средств защиты.

В настоящее время в Кыргызстане подсчитывается только прямой материальный ущерб. Оценка же убытков и потребностей от чрезвычайных ситуаций практически не проводится. Это означает, что в стране отсутствует должный анализ воздействия ЧС на экономические показатели, макроэкономический дисбаланс, сокращение занятости, снижение доходов и уровня материального благосостояния пострадавших граждан и домохозяйств, степени воздействия в целом на экономику страны, ВВП, уровни экспорта, импорта, доходов, бедности и другие социально-экономические показатели.

При возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, наряду с принятием неотложных мер по ликвидации их последствий, соответствующими госструктурами зачастую не проводится тщательный анализ причин, приведших к усилению негативных последствий и, в необходимых случаях, не принимаются меры по привлечению в установленном порядке к ответственности руководителей органов исполнительной власти и местного самоуправления,

хозяйствующих субъектов за несвоевременное исполнение возложенных на них функций по заблаговременному проведению на подведомственных объектах и территориях мероприятий по прогнозированию и предупреждению чрезвычайных ситуаций.

Очень серьёзным негативным фактором в вопросах управления рисками бедствий является то, что из года в год весь нанесённый ущерб и убытки от чрезвычайных ситуаций в подавляющем большинстве списываются со ссылкой «во всём виновато бедствие». Практически единичны случаи, когда должностные лица и граждане несут какую-либо ответственность за нарушение законодательства КР в области ГЗ, а также установленных нормативов, правил и стандартов. Вот почему предписания и указания МЧС КР в области ГЗ, являющиеся обязательными для исполнения министерствами и ведомствами, местными государственными администрациями, органами местного самоуправления и организациями, независимо от форм собственности, могут игнорироваться и не исполняться.

В Кыргызстане, несмотря на наличие высокой сейсмической опасности возникновения сильных землетрясений до настоящего времени не принят закон о сейсмической безопасности, который в значительной мере упорядочил бы деятельность органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности, а также граждан по обеспечению сейсмической безопасности на территории КР.

В 2009 году Кыргызским научно-исследовательским и проектным институтом сейсмостойкого строительства Государственного агентства по архитектуре и строительству при Правительстве КР был инициирован проект закона КР «О сейсмической безопасности». Однако данный законопроект не был принят в связи с произошедшими событиями в апреле 2010 года, известные как «апрельская революция».

**3. Отсутствие у части общества и граждан страны должной культуры безопасности жизнедеятельности, осознания личной ответственности за своё здоровье и жизнь, а также за жизни родных, близких и окружающих людей, сохранность материальных и культурных ценностей - является одной из основных причин высокой степени уязвимости населения и территории Кыргызстана.**

Под культурой безопасности понимается уровень развития человека и общества, характеризуемый значимостью задачи обеспечения безопасности жизнедеятельности в системе личных и социальных ценностей, распространённостью стереотипов безопасного поведения в повседневной жизни и в условиях опасных и чрезвычайных ситуаций, степенью защищённости от угроз и опасностей во всех сферах жизнедеятельности. Говоря иными словами, культура безопасности жизнедеятельности - это состояние развития человека, социальной группы, общества, характеризующее отношение к вопросам обеспечения безопасной жизни и трудовой деятельности и, главное, активной практической деятельностью по снижению уровня опасности.

Самые строгие административные меры и законы не в состоянии в должной мере снизить уязвимость и потери личности, общества и государства от бедствий при отсутствии у самих граждан культуры безопасности жизнедеятельности, осознан-

ного понимания личной ответственности за своё здоровье и жизнь, а также за жизни родных, близких и окружающих людей.

Население обязано соблюдать законы и иные нормативные правовые акты в области гражданской защиты, соблюдать меры безопасности в повседневной деятельности, изучать способы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, приемы оказания первой медицинской помощи, правила пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты, выполнять установленные правила поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций, оказывать содействие органам государственной власти и организациям в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Еще одним из важных аспектов управления рисками чрезвычайных ситуаций является культура поведения населения во время возникновения чрезвычайных бедствий. Насколько же наше население подготовлено к реагированию в случае ЧС?

Так вот, не только дети, но и большинство взрослых в Кыргызстане просто не знают элементарных правил поведения во время чрезвычайного бедствия, не знают правил оказания первой медицинской помощи. Это позволяет говорить о том, что у нас нет культуры «безопасного поведения». В силу этого, во время чрезвычайных ситуаций люди оказываются беспомощными, лишенными навыков самостоятельного реагирования и самоорганизации в трудных условиях.

Очень часто граждане страны, даже когда их предупреждают о возможности возникновения ЧС, просто игнорируют эти предупреждения об опасности и не предпринимают заблаговременных действий, которые могут им помочь спастись и минимизировать риски оказаться жертвой природного бедствия.

В вопросах реагирования на ЧС необходимо подчеркнуть так называемый «человеческий фактор». Имеют место случаи, когда граждане КР, проживающие на потенциально опасных участках, несмотря на получение новых земельных участков и государственной помощи в виде долгосрочных льготных ссуд для строительства жилья, продолжают дальнейшее использование участков, признанных непригодными, часто вопреки предупреждениям сейсмологов и предписаниям МЧС КР.

Наше общество сейчас находится на сложном этапе своего развития, когда на первом плане у большинства людей стоит вопрос - как прокормить и обеспечить самым насущным себя и свою семью, а на вопросы обеспечения безопасности зачастую просто «закрывают глаза».

Проведённый анализ нынешнего состояния управления рисками землетрясений в Кыргызстане на примере Нура-Алайского землетрясения 2008 года свидетельствует о необходимости принятия кардинальных мер по дальнейшему совершенствованию государственной системы гражданской защиты и усилению действенности проводимых мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных и кризисных ситуаций.

## **Практические рекомендации,**

направленные на совершенствование государственной системы гражданской защиты, повышение эффективности в управлении рисками землетрясений и других бедствий, усиление действенности мероприятий по защите населения



и территорий, достижение ощутимых результатов в уменьшении уязвимости, снижении людских и материальных потерь от землетрясений, других чрезвычайных и кризисных ситуаций.

**1. Первостепенной задачей государственной системы гражданской защиты на нынешнем этапе должна стать организационно-практическая деятельность по комплексному выявлению, оценке, мониторингу, анализу основополагающих факторов риска бедствий, а также ожидаемых последствий.**

Для этого необходимо обеспечить решение четырёх основных задач:

Определить риски, угрозу и уязвимость, а также ожидаемые социально-экономические последствия, потребности для предупреждения, реконструкции и восстановления от всех бедствий.

*Задача 1:* Определить, спрогнозировать, систематизировать по видам, местонахождению, интенсивности, частоте, вероятности и другим параметрам все существующие угрозы риска землетрясений и других бедствий (стихийные бедствия, крупномасштабные аварии, катастрофы), которым на сегодняшний день подвержены территория и население Кыргызстана. При этом особое внимание необходимо уделить прогнозированию возможных синергетических, или другими словами говоря, многоступенчатых природных и природно-техногенных катастроф. Синергетический характер таких катастроф в горных районах выражается в том, что одно опасное природное явление (например, землетрясение и/или оползень) вызывает цепь (каскад) других опасных явлений. Очень часто вызванное природное явление не уступает, а в ряде случаев и превосходит по своей разрушительной силе инициирующее явление.

*Задача 2:* Провести анализ уязвимости, систематизировать данные о возможных последствиях этих стихийных бедствий, крупномасштабных аварий и катастроф (разрушения, людские и материальные потери, включая физические, социальные, экономические, экологические показатели, убытки и ущербы).

На сегодняшний день во многом первые две основные задачи процентов на 60-80 выполнены, но не по всем параметрам и не должным образом, что не даёт полной картины, а также не позволяет в полной мере эффективно управлять существующими рисками бедствий. Необходимо предусмотреть достаточное финансирование и провести все необходимые мероприятия по прогнозированию и предупреждению чрезвычайных ситуаций.

*Задача 3:* Определить какие меры предупредительного характера, какие размеры материальных и финансовых ресурсов необходимы для предотвращения возможных чрезвычайных ситуаций, минимизации людских и материальных потерь.

*Задача 4:* В случаях возникновения бедствий, необходимо определить потребности в ресурсах и финансировании, которые придётся изыскивать для обеспечения полного восстановления и реконструкции всего того, что будет разрушено, с обязательным соблюдением концепции «отстраивания лучше и устойчивее чем было».

В результате проработки выше обозначенных четырёх основных задач, можно получить полноценный анализ того, какие риски существуют, к каким последствиям

это приведёт при возникновении ЧС, какие предупредительные работы требуется провести по защите населения и территорий, минимизации людских и материальных потерь, а также крайне важно определить потребности в ресурсах и финансировании, которые придётся изыскивать, если не принять своевременные меры по предупреждению возможных ЧС.

По результатам этой работы станет очевидно, что легче сегодня максимально вложить средства на предупреждение и снижение риска чрезвычайных и кризисных ситуаций, чем затем придётся затратить в десятки раз больше на ликвидацию их последствий, реконструкцию и восстановление ущерба и убытков.

**2. Необходимо организовать и довести до логического завершения работы по инвентаризации и паспортизации всех потенциально опасных объектов и участков, разобраться с их ведомственной и территориальной принадлежностью, разработать по каждому из них Планы практических мероприятий по обеспечению их устойчивого безопасного функционирования, недопущению угрозы или возникновения чрезвычайных ситуаций, с указанием ответственных исполнителей (по отраслевой и территориальной принадлежности), приоритетности, сроков, финансовых и материальных ресурсов.**

В настоящее время данная работа в целом проводится, однако она не завершена: выполнена не в полном объёме и не повсеместно. По многим потенциально опасным объектам не определена ведомственная или территориальная принадлежность: они бесхозны и за их нынешнее состояние никто не отвечает. Как правило, именно такие бесхозные объекты и участки являются источниками риска возникновения чрезвычайных ситуаций, но за их негативные последствия не с кого спросить.

**3. Государственной системе Гражданской защиты необходимо скорректировать и осуществлять дальнейшую организационно-практическую деятельность по эффективному управлению рисками землетрясений и других бедствий, всестороннему планированию и проведению мероприятий по защите населения и территорий от возможных чрезвычайных ситуаций.**

При реализации данной деятельности необходимо использовать принцип «от малого и простого к более масштабному и сложному». Такой подход предполагает, что организационно-практическую деятельность по эффективному управлению рисками землетрясений и других бедствий, всестороннему планированию, проведению мероприятий по защите населения и территорий от возможных чрезвычайных ситуаций необходимо начать от малого/простого, местного уровня – объекта производственного и социального назначения, села, айыльного округа (городских кварталов, микрорайонов) – к более масштабному/сложному – сельские районы, городские районы, малые города, области, крупные города, в том числе Бишкек и Ош, республике.

В Кыргызстане уже многие годы такой подход к управлению рисками бедствий используется на практике, когда МЧС КР, другие государственные органы, органы местного самоуправления при поддержке международных и неправительственных организаций путём реализации проектов снижают риски бедствий, как на уровне различных объектов (детские сады, школы, потенциально-опасные объ-

екты), так и на уровне местных сообществ в селах, айылных округах, районах. Если эту работу систематизировать, увеличить охват и довести до полного цикла на всех объектах и во всех местных сообществах, то всё это непременно приведёт к эффективному управлению рисками землетрясений и других бедствий, усилению действенности мероприятий по защите населения и территорий, достижению ощутимых результатов в уменьшении уязвимости, снижении людских и материальных потерь от чрезвычайных и кризисных ситуаций, как в масштабе районов, городов, областей, так и страны в целом.

**4. Переработать нормативно-правовые акты, разработать механизмы и осуществить действенные организационно-практические меры по повышению статуса, роли и ответственности органов местного самоуправления в области гражданской защиты, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий на подведомственных территориях.**

Само понятие «местное самоуправление» подразумевает, что все вопросы местного значения, в том числе вопросы защиты населения и территорий от бедствий, должны самостоятельно, исходя из своих собственных интересов и под свою ответственность, решаться органами местного самоуправления, местными сообществами через представительные и исполнительные органы айылных округов и мэрий городов, а также путем непосредственного участия граждан.

В действующем Законе КР от 15 июля 2011 года № 101 «О местном самоуправлении», в статье 18 «Вопросы местного значения» прописано: «Для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, социально-экономического планирования и предоставления населению социальных и культурных услуг к ведению органов местного самоуправления относятся следующие вопросы местного значения: пункт 22 - содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций».

Более того, в Законе КР «О Гражданской защите» от 20 июля 2009 года № 239 в статье 10 «Обязанности местных государственных администраций и органов местного самоуправления в области Гражданской защиты» прописано целых 9 пунктов, в том числе и пункты обязывающие проводить на подведомственной территории мероприятия по прогнозированию и предупреждению чрезвычайных ситуаций, осуществлять подготовку и поддержание в готовности необходимых сил и средств для ведения Гражданской защиты, организовывать обучение населения способам защиты к действиям в чрезвычайных ситуациях и другие. Из этого следует, что в Закон КР от 15 июля 2011 года № 101 «О местном самоуправлении» требуется внести необходимые дополнения в части повышения уровня обязанностей и ответственности органов местного самоуправления.

**5. Переработать нормативно-правовые акты, разработать механизмы и осуществить действенные организационно-практические меры по повышению роли и ответственности предприятий, организаций и учреждений, независимо от форм собственности в области гражданской защиты, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий на подведомственных объектах.**

Необходимо добиться того, чтобы предприятия, организации и учреждения, неза-

висимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, планировали и осуществляли необходимые мероприятия по обеспечению безопасности своих работников, населения и прилегающей территории, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, предусматривали их финансирование, обучали работников действиям при угрозе или возникновении ЧС. Кроме того, они должны при необходимости создавать локальные системы оповещения, а также объектовые специализированные аварийно-спасательные формирования.

Предприятия, организации и учреждения, независимо от форм собственности, по вине которых возникли чрезвычайные ситуации, обязаны возместить причиненный ущерб юридическим и физическим лицам, окружающей природной среде, объектам производственного и социального назначения. Необходимо внести данные поправки в Закон КР «О Гражданской защите», в части усиления обязанностей организаций в области ГЗ.

**6. Усилить всесторонний и повсеместный надзор, контроль и ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и населения за обязательным соблюдением требований законов и других нормативно-правовых актов в области гражданской защиты, архитектуры, градостроительства, строительства объектов производственного и социального назначения.**

Необходимо прекратить практику, когда во всех чрезвычайных ситуациях, влекущих за собой гибель людей, разрушение жилых домов, объектов производственного и социального назначения, значительные экономические ущербы и убытки мы «виним» и «списываем» все на стихийные бедствия, аварии и катастрофы. Следовательно:

- Должны заработать законодательно прописанные положения, требующие того, чтобы должностные лица и граждане, виновные в неисполнении или ненадлежащем исполнении установленных нормативов, стандартов и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, неприятию мер по защите населения, окружающей среды, а также объектов производственной и социальной инфраструктуры от чрезвычайных ситуаций, действием или бездействием способствующие созданию условий и предпосылок к возникновению аварий и катастроф, несли соответствующую ответственность.
- Должны заработать соответствующие решения Правительства КР, требующие того, чтобы при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, наряду с принятием неотложных мер по ликвидации их последствий, по каждому событию в обязательном порядке проводился тщательный анализ причин, приведших к усилению негативных последствий и, в необходимых случаях, приняты меры по привлечению в установленном порядке к ответственности руководителей органов исполнительной власти и местного самоуправления, хозяйствующих субъектов за несвоевременное исполнение возложенных на них функций по заблаговременному проведению на подведомственных объектах и территориях мероприятий по прогнозированию и предупреждению чрезвычайных ситуаций.
- Необходимо внести дополнения в нормативно-правовые акты, разра-

ботать и внедрить в практику механизмы, предусматривающие административную, уголовную и материальную ответственность юридических и физических лиц, по вине которых возникли чрезвычайные и кризисные ситуации, повлекшие за собой ущерб или убытки объектам производственного и социального назначения, причинение вреда здоровью или гибель людей, в том числе путём возмещения морального и материального ущерба. В частности, необходимо внести дополнения в Закон КР «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», ужесточающие ответственность субъектов градостроительной архитектурной деятельности за некоторые виды правонарушений, в частности за обеспечение установленного уровня прочности, надежности, устойчивости, сейсмостойкости зданий и сооружений и их эксплуатационных показателей, за самовольную реконструкцию зданий и сооружений, изменение архитектурных решений, деталей и других декоративно - художественных элементов, нарушение порядка отвода земельных участков под строительство, правил выдачи разрешений на строительство, за самовольное строительство объектов различного назначения, осуществление проектно-строительной деятельности без лицензий и сертификатов, уклонение от исполнения предписаний государственных органов по делам архитектуры и строительства.

Необходимо усилить роль надзорных органов по своевременному принятию решений и устранение выявленных нарушений по результатам проведенных контрольных мероприятий, а также установить тесную взаимосвязь с правоохранительными органами Кыргызской Республики.

#### **7. Приступить к практической реализации мер по проведению объективной и единообразной оценки фактического и возможного социально-экономического ущерба, убытков и потребностей от чрезвычайных и кризисных ситуаций.**

В этих целях необходимо использовать адаптированную для Кыргызстана Глобальную методологию по оценке ущерба, убытков и потребностей от стихийных бедствий:

- для проведения анализа социально-экономических последствий, который включает в себя оценку возможного влияния ЧС на экономические показатели: временный макроэкономический дисбаланс, временное сокращение занятости, снижение доходов и уровня материального благосостояния пострадавших граждан и домохозяйств. Для определения степени воздействия в целом на экономику страны, ВВП, уровни экспорта, импорта, доходов, бедности и другие социально-экономические показатели;
- для определения потребностей в финансировании, необходимое для обеспечения полного восстановления и реконструкции с обязательным соблюдением концепции «отстраивания лучше и устойчивее чем было». Концепция «отстраивания лучше и устойчивее чем было» означает, что объекты, пострадавшие от ЧС, должны в обязательном порядке реконструироваться и восстанавливаться с учётом обеспечения их последующей максимальной устойчивости к возможным в будущем бедствиям;

- для инициирования, по решению Правительства КР, процесса запроса и получения необходимой международной помощи, выходящей за рамки собственных возможностей страны, по изучению опыта в применении существующей в мире Глобальной методологии по оценке ущерба, убытков и потребностей от стихийных бедствий. Применение данной методологии позволило бы установить общий единый подход для государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и предприятий, физических лиц в проведении оценки возможного (прогнозирование до ЧС) и фактического (после возникновения ЧС) ущерба, убытков и потребностей от любой отдельно взятой чрезвычайной ситуации, а также возможного и фактического воздействия на активы отдельно взятых объектов, отраслей и секторов экономики.

Конечным результатом оценки является разработка и реализация программ и планов мероприятий по ликвидации последствий ЧС, реконструкции и восстановлению объектов производственного и социального назначения, пострадавших от бедствий, а также принятие мер по предупреждению и снижению риска бедствий, возможных в будущем.

#### **8. Принять кардинальное решение и приостановить механизм выдачи долгосрочных льготных ссуд на строительство индивидуальных жилых домов лицам, чьи дома были разрушены в результате стихийных бедствий (ипотечного кредита в размере 200 тысяч сомов - около 4 тысяч долларов США.**

Выделяемых финансовых средств крайне недостаточно для строительства нового добротного сейсмически устойчивого жилья, а государство зачастую не в состоянии обеспечить своевременное выделение льготных долгосрочных ссуд. Из-за постоянного увеличения числа пострадавших от стихийных бедствий и нехватки бюджетных средств из года в год растет количество семей, не обеспеченных льготной ссудой.

На самом деле, государство, во-первых, не должно нести ответственность за восстановление жилья, построенного гражданами зачастую без элементарного соблюдения СНиП, а во-вторых, просто оно не в состоянии обеспечить выделение необходимых средств из республиканского бюджета для строительства жилья с соблюдением концепции «отстраивания лучше и устойчивее чем было» для обеспечения их последующей максимальной устойчивости к возможным в будущем бедствиям. Механизмы, которые в большинстве своём должным образом не решают стоящие проблемы с обеспечением пострадавшего населения безопасным жильём, «поощряют» безответственное отношение граждан к обеспечению собственной безопасности, и к тому же являются «тяжёлым бременем» для государственной казны. Поэтому они должны быть приостановлены, и найдены другие решения.

При этом необходимо продолжать практику выделения средств на ремонтно-восстановительные работы жилых домов, которые были построены с соблюдением СНиП и получили в результате воздействия бедствий незначительные или частичные повреждения, путем выдачи ипотечных кредитов в сумме 50 тысяч сомов (около 1 тысячи долларов США) из средств республиканского бюджета.

Также необходимо продолжать практику выделения единовременной безвозмездной помощи денежными средствами в сумме 50 тысяч сомов (около 1 ты-

сдачи долларов США) пострадавшим лицам, которые изъявили желание своими силами построить новое жильё с соблюдением концепции «отстраивания лучше и устойчивее чем было» с целью обеспечения их последующей максимальной устойчивости к возможным в будущем бедствиям.

**9. Разработать и ввести в действие механизм добровольного страхования жилья и материальных ценностей, с частичной господдержкой в виде единовременной безвозмездной помощи и налоговых послаблений.**

Для этого необходимо изучить и перенять опыт других стран, где уже многие годы успешно применяется система страхования. Гражданам страны должно быть, во-первых, выгодно страховать жильё, а во-вторых, они должны бояться последствий, которые их ожидают, если не будет страховки. Добровольное страхование жилья позволит привлечь средства самого населения и иных внебюджетных источников для возмещения ущерба, нанесенного жилищному фонду при наступлении чрезвычайных и кризисных ситуаций.

Массовое страхование жилья позволит распределять ущерб, нанесенный жилью отдельных его владельцев и пользователей, участвующих в страховании, между всеми страхователями, что, естественно, позволяет существенно смягчить тяжесть расходов по компенсации ущерба. При таких условиях возникает возможность определения достаточно невысокой ставки страхового взноса и его расщепки, обеспеченным массовым охватом и формированием страховых резервов, позволяющих обеспечить эффективную страховую защиту. Например, в Турции, где 98% территории находится в сейсмоопасных зонах, развито страхование недвижимости, за счёт чего, в основном, финансируются работы по реконструкции и восстановлению домов, пострадавших от землетрясений.

**10. Разработать и внедрить механизмы долгосрочного (на 20-30 и более лет) ипотечного кредитования по самым низким процентным ставкам, с частичной господдержкой в виде единовременной безвозмездной помощи и налоговых послаблений для населения, пострадавшего в результате стихийных бедствий.**

Для введения данного механизма в действие необходимо заручиться поддержкой международных донорских организаций, которые инвестируют программы, направленные на снижение риска бедствий, сокращение бедности, устойчивое развитие. Страховые компании не станут страховать ветхое и не сейсмостойкое жильё. Владельцы такого жилья, перед лицом грозящих им рисков или же в случаях их разрушения, с целью улучшения жилищных условий, охотно воспользуются услугами долгосрочного (на 20-30 лет) ипотечного кредитования (от 30 и более тысяч долларов США) по самым низким процентным ставкам. Тем самым, они будут взамен старого жилья строить или покупать новые безопасные дома или квартиры.

**11. В кратчайшие сроки завершить разработку, принятие и введение в действие Закона Кыргызской Республики «О сейсмической безопасности», а также разработать Программу по снижению сейсмического риска и создать механизмы по их реализации.**

Разработка и принятие законопроекта «О сейсмической безопасности», Программы по снижению сейсмического риска и механизмов по их реализации позволят установить организационно-правовые нормы обеспечения сейсмической безопасности, упорядочить деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности в области оценки сейсмической опасности, сейсмостойкого строительства и раннего оповещения населения в целях защиты граждан, уменьшения социально-экономического ущерба и убытков от землетрясений.

Выделение государством средств на оказание поддержки пострадавшим от землетрясений - не самый лучший способ защиты граждан. Гораздо эффективнее вкладывать деньги в подготовку населения к землетрясениям и в превентивное укрепление домов.

**12. Усилить принятие организационно-практических мер по повышению уровня информированности, осведомлённости, обученности местных сообществ и населения по вопросам гражданской защиты, управления рисками бедствий, соблюдения мер безопасности в повседневной деятельности, недопущения нарушений, которые могут привести к возникновению чрезвычайных и кризисных ситуаций.**

Масштабы бедствий можно существенно сократить, если местные сообщества и население будут хорошо проинформированы и заинтересованы в создании потенциала предотвращения бедствий и противодействия им, что в свою очередь диктует необходимость распространения соответствующих знаний и информации об опасностях, уязвимости и имеющихся возможностях. Местные сообщества и граждане, будучи информированные о рисках, которым они могут подвергнуться в определенных местах пребывания на территории КР и о мерах необходимой безопасности, будут также заинтересованы в принятии мер по снижению уязвимости и созданию потенциала противодействия. В этих целях, необходимо разработать Комплексную программу по снижению риска бедствий, уязвимости и созданию потенциала готовности к чрезвычайным и кризисным ситуациям на уровне местных сообществ.

К деятельности по интеграции аспектов управления и снижения риска бедствий на уровне местных сообществ и населения необходимо подключить как специалистов-экспертов МЧС КР, так и руководителей и специалистов органов местного самоуправления, которых требуется предварительно обучить на специальных тренингах. Существенную техническую поддержку могут оказать международные и неправительственные организации, работающие в сфере снижения риска бедствий.

Необходимо также продолжить и расширить деятельность по созданию на уровне местных сообществ добровольных спасательных команд, предоставлению необходимой помощи в их обучении и техническом оснащении. К данной деятельности необходимо подключить и средства массовой информации, через которые нужно распространять полезную в сфере снижения риска бедствий информацию, распространять знания и пропагандировать проводимую работу по противодействию бедствиям на местном уровне. Особое внимание должно уделяться распространению информации о том, что могут сделать жители для смягчения



последствий землетрясений и прочих бедствий (особенно в том, что касается укрепления зданий, мебели внутри домов, создания запасов воды, продовольствия и лекарств, а также страхования жилья). Иллюстрированные буклеты «Что делать в случае землетрясения» должны бесплатно раздаваться в магазинах, на станциях или в других общественных местах.

Приемы гражданской обороны должны отрабатываться с малых лет, начиная с детского сада, а тренировки и учения необходимо проводить постоянно.

С этого первичного уровня должна начинаться вся деятельность по разработке и реализации стратегий, программ, планов по предупреждению и снижению риска бедствий, усилению готовности к действиям в условиях угрозы или возникновения чрезвычайных ситуаций, созданию сил и средств реагирования, построению систем раннего оповещения, принятию мер по минимизации людских и материальных потерь. При осуществлении данной деятельности необходимо изучать и перенимать накопленный в этой сфере международный опыт.

### **13. Необходимо наращивать усилия по совершенствованию систем раннего предупреждения (оповещения), сбора и передачи экстренной информации об угрозе или возникновении чрезвычайных, кризисных ситуаций, а также центров управления кризисными ситуациями.**

В настоящее время в Кыргызстане разработана Программа по созданию и введению в действие в 2014 году ОКСИОН. Данная Программа направлена на решение следующих основных задач: сокращение сроков гарантированного оповещения о чрезвычайных ситуациях органов управления государственной системы ГЗ и населения; повышение оперативности информирования населения о правилах безопасного поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций, уровня подготовленности населения в области безопасности жизнедеятельности, уровня культуры безопасности жизнедеятельности; увеличение действенности информационного воздействия с целью скорейшей реабилитации пострадавшего в результате чрезвычайных ситуаций населения; повышение эффективности мониторинга за радиационной и химической обстановкой и состоянием правопорядка в местах массового пребывания людей.

Необходимо, чтобы разработанная в Кыргызстане Программа по созданию и введению в действие в 2014 году ОКСИОН, а также ЕГДДС - 112 – единая «горячая линия» приёма и передачи информации, управления всеми функционирующими в стране дежурно-диспетчерскими службами реагирования на чрезвычайные и кризисные ситуации эффективно срабатывали на практике. Необходимо добиться того, чтобы каждый житель страны знал о существовании и мог при необходимости воспользоваться возможностями этих систем.

Необходимо, чтобы все граждане, даже жители самых труднодоступных и отдалённых населённых пунктов, могли своевременно получить или передать экстренную информацию об угрозе или возникновении чрезвычайных и кризисных ситуаций. Необходимо также обеспечить «живучесть» систем раннего оповещения, так как при возникновении ЧС многие коммуникации выходят из строя, прекращается подача электроэнергии и работа систем связи.

**14. Необходимо наращивать усилия по обеспечению готовности органов управления гражданской защиты, сил и средств государственных органов и органов местного самоуправления к действиям при угрозе и возникновении чрезвычайных и кризисных ситуаций, проведению поисково-спасательных и аварийно-восстановительных работ.**

Данная рекомендация направлена на то, чтобы усилить принятие организационно-практических мер по созданию в каждом сообществе, населённом пункте добровольных пожарных и спасательных команд из числа местных жителей. Требуется стремиться к тому, чтобы обеспечить прибытие спасателей на место ЧС не позже так называемого «золотого часа» - времени, когда пострадавшим можно оказать наиболее действенную помощь.

В Кыргызстане уже создана соответствующая нормативно-правовая база – Закон КР от 21 января 2000 года № 35 (в редакции Закона КР от 25 октября 2011 года № 182) «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», а также Постановление Правительства КР от 14 января 2002 года № 19 «Об утверждении Положения о спасателях и добровольных спасательных формированиях Кыргызской Республики», в которую необходимо внести изменения и дополнения в части расширения полномочий, а также рассмотреть вопросы финансирования добровольных пожарных и спасательных команд.

Предстоит многое сделать, в том числе добиться, чтобы созданием и содержанием добровольных пожарно-спасательных подразделений занимались сами местные сообщества и органы местного самоуправления, а национальный уровень только оказывал всяческую поддержку и помощь. Кроме того, эта работа уже проводится, есть хороший опыт, который необходимо наращивать и далее, в том числе при технической и методологической поддержке международных организаций.

В Законе КР «О Гражданской защите» прописано, что население КР имеет право вступать в состав добровольных (общественных) спасательных формирований и обязано изучать способы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, приемы оказания первой медицинской помощи, правила пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты, оказывать содействие органам государственной власти и организациям в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Важно также, чтобы все стратегически важные (ГЭС и т.д.) и потенциально-опасные объекты, особенно использующие в своём производстве сильнодействующие ядовитые вещества, также имели специализированные формирования гражданской защиты и поддерживали их в готовности к действиям при угрозе или возникновении чрезвычайных и кризисных ситуаций.

**15. Необходимо разрабатывать и реализовывать специальные программы, направленные на уменьшение уязвимости от чрезвычайных и кризисных ситуаций особо незащищённых и наиболее уязвимых слоёв населения: женщин, детей, пожилых, инвалидов, тяжелобольных, а также испытывающих крайнюю бедность.**

От разрушительных последствий чрезвычайных и кризисных ситуаций, экологических и антропогенных катастроф не защищена ни одна группа населения, однако

реальная уязвимость той или иной группы определяется ее социально-экономическим положением, объемом гражданских и социальных прав и возможностью доступа к ресурсам для смягчения последствий бедствия и получения помощи.

Практика показывает, что именно для женщин, детей, пожилых, инвалидов, тяжелобольных, а также испытывающих крайнюю бедность бедствия наносят несоразмерно более тяжелые физические и морально-психологические боли, страдания.

Необходимо при проведении мероприятий по снижению риска бедствий и реагированию на чрезвычайные и кризисные ситуации в первоочередном порядке обеспечивать безопасность и защиту школьных и дошкольных учреждений, специализированных больничных учреждений (детские больницы, родильные дома, психоневрологические лечебницы, больницы для ветеранов войны и труда и другие), детских домов, интернатов, домов престарелых, домов инвалидов, а также домов и квартир, где проживают многодетные семьи, семьи матерей одиночек, семьи с инвалидами, семьи испытывающие крайнюю бедность.

Каждый спасатель должен знать, что при проведении поисково-спасательных работ он должен, в первую очередь, оказывать помощь именно наиболее уязвимым слоям населения, отдельно учитывать их особые потребности. Необходимо принять меры, чтобы в службах спасения обязательно были специалисты-психологи, женщины-спасатели.

**16. Все организационно-практические мероприятия по совершенствованию государственной системы гражданской защиты, повышению эффективности в управлении рисками бедствий, усилению действенности мероприятий по защите населения и территорий необходимо осуществлять с учётом разработанных и реализуемых в Кыргызстане стратегий, программ, проектов и планов в области адаптации к изменению климата.**

Для эффективного управления рисками бедствий в обязательном порядке необходимо учитывать и усиливающиеся риски изменения климата, которые на современном этапе могут оказывать весьма ощутимое негативное воздействие, усложнить и без того значительную подверженность населения и территории Кыргызстана опасным природным процессам и явлениям, влекущим за собой чрезвычайные и кризисные ситуации.

*Накопленный опыт в управлении чрезвычайными и кризисными ситуациями должен стать для Кыргызстана хорошим уроком для будущего и привести к осознанному поиску новых путей и эффективных решений проблем снижения риска бедствий, защиты населения и территорий от чрезвычайных и кризисных ситуаций, минимизации людских и материальных потерь.*

*При управлении рисками чрезвычайных и кризисных ситуаций необходимо учитывать и накопленный международный опыт, а также следовать рекомендациям международного сообщества по обеспечению приоритетной роли снижения риска бедствий на национальном и местном уровнях с сильной институциональной базой для их реализации.*

## ИСТОЧНИКИ

1. Книги «Мониторинг, прогноз и подготовка к реагированию на возможные активизации опасных процессов и явлений на территории Кыргызской Республики», МЧС КР, 2007-2013 годы.
2. Отчёт ИС НАН КР «Землетрясение Нура», УДК 550.348 (575.2)(04) К.Е. Абдрахматов - докт. геол.- минер. наук; М. Омуралиев - канд. геол.- минер. наук; Ч. Ормуков - канд. геол.- минер. наук.
3. «Снижение риска катастроф: задача развития», Глобальный доклад - 2004, ПРООН, Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению, [www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm](http://www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm)
4. Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года N 239 «О Гражданской защите».
5. Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2011 года N 101 «О местном самоуправлении».
6. Проект Закона Кыргызской Республики «О сейсмической безопасности». Проект Закона Кыргызской Республики «Об обязательном страховании жилья».
7. Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в Закон Кыргызской Республики «Об обороне и Вооруженных силах Кыргызской Республики».
8. Конституционный Закон Кыргызской Республики от 24 октября 1998 года N 135 «О чрезвычайном положении».
9. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 2 июня 2012 года № 357 «Об утверждении Концепции и Стратегии комплексной безопасности населения и территорий Кыргызской Республики в чрезвычайных и кризисных ситуациях до 2020 года».
10. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 апреля 2004 года N 289 «О мерах по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий на территории Кыргызской Республики в свете требований Президента Кыргызской Республики».
11. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 2 июня 2012 года № 357 «Об утверждении Концепции и Стратегии комплексной безопасности населения и территорий Кыргызской Республики в чрезвычайных и кризисных ситуациях до 2020 года».
12. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 115 «Положение о Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики».
13. «Международные соглашения в области реагирования на чрезвычайные ситуации с участием стран Центральной Азии», Брошюра – Алматы 2008.
14. «Учебно-методическое пособие по митигации», разработанное в рамках проекта инициированного и финансируемого Европейским департаментом Гуманитарной помощи и Миссией Международной Организации по

Миграции в Туркменистане, город Ашхабад 2009 г..

15. «Алгоритм действий при ЧС мирного и военного времени», Методические рекомендации, НовГУ. – Великий Новгород.- 2010. – 76 с.
16. Статья Директора института Сейсмологии НАН КР Канатбека Абдрахматова: «В Кыргызстане крайне необходимо создать государственную программу по снижению сейсмического риска», <http://bpc.kg/news/5480-20-02-09>.
17. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 10 января 2009 года № 1 «О мерах по ликвидации последствий землетрясений, произошедших на территории Алайского района Ошской области Кыргызской Республики».
18. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 5 июня 2009 года № 277-р по вопросам своевременного строительства объектов социально-культурного назначения и инженерных коммуникаций в селе Нура Алайского района Ошской области.
19. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 15 июня 2012 года № 421 «О ходе ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в Кыргызской Республике».
20. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 02 октября 2013 года № 549 «Об утверждении приоритетных направлений адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 года».
21. Справочная информация и материалы МЧС КР по Нура-Алайскому землетрясению, а также другим вопросам Гражданской защиты (в папке - справочные данные МЧС КР).



## КРАТКИЕ БИОГРАФИИ РЕДАКТОРОВ И АВТОРОВ

### ***Аламанов Саламат***

Чрезвычайный и Полномочный посол Кыргызской Республики, выпускник географического факультета Московского государственного университета им. Ломоносова по специальности «Гидрология». Кандидат географических наук, профессор. Имеет более 90 научных публикаций (монографий и статей) по проблемам географии, геоэкологии, территориальной безопасности, пограничного урегулирования, использования природных ресурсов, межгосударственных трансграничных отношений. Заведовал кафедрой метеорологии и гидрологии Кыргызского Национального университета (КНУ). В качестве Посла по особым поручениям руководил группой по пограничным переговорам МИД КР (1995-1997 гг.). Работал заведующим отделом региональных проблем Аппарата правительства (1997-2010 гг.). С 1995 по 2010 годы руководил правительственными делегациями КР на переговорах по делимитации и демаркации государственных границ с Китаем, Казахстаном, Узбекистаном и Таджикистаном. В настоящее время заведует отделом географии Института геологии Национальной академии наук (НАН) КР.

### ***Алымбаева Аида***

Аида Алымбаева является аспирантом докторской программы по политологии университета Гете (Германия). Аида закончила Рочестерский Технологический Институт (Rochester Institute of Technology) в США, где получила степень магистра в области государственной политики. Она является выпускницей программы Эдмунда Маски/Акт в поддержку свободы (FREEDOM Support Act Fellowship) Госдепартамента США. Аида возглавляла Центр социальных исследований при АУЦА на протяжении 6 лет (2005-2011 гг.) и работала в других научных центрах. Она имеет большой исследовательский опыт, и была стипендиатом программ Норвежского института международных отношений (Норвегия), Института государственной политики Университета Дьюк (США), Института общественной политики (Польша). Аида является автором двух монографий и ряда научных статей. В область ее исследовательских интересов входят: гражданское общество, политическая элита, политические институты, надзор за деятельностью госслужб.

### ***Бейшенов Мурат***

Полковник Министерства обороны КР, выпускник Ростовского ракетного училища и Военно-политической Академии (город Москва). Кандидат философских наук. Имеет более 40 научных публикаций (монографий и статей) по проблемам международной и военной безопасности. С 1974 по 2008 годы находился на военной службе, прослужив от командира группы до первого заместителя Министра обороны Кыргызской Республики. Имеет государственные и правительственные награды. В настоящее время работает в Юридическом институте при Кыргызском Национальном университете им. Жусупа Баласагына.

## ***Бербаева Чинара***

Выпускница Кыргызского Национального университета. После окончания университета начала свою трудовую деятельность в международном управлении Министерства чрезвычайных ситуаций КР, проработав в данной области 10 лет (2001-2011 гг.). Дальнейшая трудовая деятельность продолжилась в Секретариате Национальной платформы по сокращению рисков бедствий КР (2011-2013 гг.), была непосредственным инициатором становления данного института. Также привлекалась в Программу Развития ООН в КР и Германское общество по международному сотрудничеству в КР (GIZ) в качестве эксперта-консультанта по вопросам снижения риска бедствий (2011-2013 гг.), являлась Полномочным представителем МЧС КР в Центре по чрезвычайным ситуациям и снижению риска бедствий в городе Алматы, Казахстан (2013-2014 гг.). Имеет большой исследовательский опыт, а также опыт работы с некоммерческими организациями. Также является одним из авторов Концепции и стратегии комплексной безопасности населения и территории КР в чрезвычайных и кризисных ситуациях до 2020 года и разработчиком многих законопроектных документов в области Гражданской защиты.

## ***Джураев Эмиль***

Эмиль Джураев является преподавателем политологии и международных отношений в Американском университете Центральной Азии (АУЦА). Он получил степень доктора политологии (PhD) в Университете Мериленда (США). В спектр его научных интересов входят: конституционализм и конституционное развитие, институциональная теория, проблемы демократизации и политика Центрально-азиатских стран. Некоторые его публикации касаются проблем безопасности и развития в Афганистане.

## ***Жорокулов Абдираим***

Кандидат политических наук, доцент кафедры регионоведения факультета международных отношений Ошского государственного университета, магистр юриспруденции. Автор более десяти статей и монографий в сфере безопасности и межэтнических отношений. Более 10 лет проработал в ПРООН в области мира и развития. В настоящее время является директором Агентства развития города Ош при городской мэрии.

## ***Мирсайитов Икбалжан***

Кандидат политических наук, доцент факультета международных отношений Института международных образовательных программ Кыргызского Национального университета им. Жусупа Баласагына. Автор более 30 статей и одной монографии. В настоящее время занимается исследованием многообразия в исламе. С 2004 по 2010 годы работал экспертом, заведующим отделом Института стратегического анализа и оценки при Президенте КР. С 2010 по 2013 годы работал экс-



пертом Национального института стратегических исследований КР. В настоящее время работает старшим аналитиком неправительственной международной корпорации «Поиск общих интересов» (Search for Common Ground).

### ***Мурзакулова Асель***

Доцент Бишкекского гуманитарного университета (БГУ), кандидат политических наук, эксперт аналитического центра «Полис Азия». Автор нескольких монографий и более 30 научных публикаций по проблемам международных отношений, межэтнических конфликтов, региональной безопасности, национального строительства, миграции. В 2012 году была удостоена специального приза - лучшая исследовательская работа по проблемам интеграции Евразийского банка развития за монографию «Межпарламентские институты СНГ: проблемы устойчивости и интеграции на постсоветском пространстве» (Бишкек, 2012). В 2008 году была приглашенным исследователем Дэвис центра Гарвардского университета, а в 2013 году приглашенным исследователем Университета Калифорнии Беркли. В 2006-2008 годы работала экспертом Международного института стратегических исследований при Президенте КР. Также работала директором Центра академического развития БГУ (2012 г.), национальным экспертом ПРООН (2011 и 2012 гг.).

### ***Осмоналиев Кайрат***

Доктор юридических наук, профессор, проректор Дипломатической академии МИД КР им. Дикамбаева, внештатный профессор Шанхайского университета политических наук и права, подполковник милиции запаса. Имеет 17 лет выслуги в органах внутренних дел и органах по контролю наркотиков КР. Являлся председателем Общественного наблюдательного совета при Госкомитете национальной безопасности (2011-2013 годы). Окончил с отличием Омскую высшую школу милиции МВД РФ (1994 г.), очную аспирантуру Академии управления МВД России (гор. Москва, 1997 г.) Приглашался в качестве гостевого исследователя в 2004 году в университет Упсала (Швеция), консультанта Управления ООН по наркотикам и преступности (г. Вена, Австрия, 2005 г.). Имеет более 100 публикаций по криминологии, конституционному, уголовному и международному праву, в том числе в сфере безопасности, опубликованных в России, Германии, Швеции и Кыргызстане.

### ***Тодор Тагарев***

Профессор Тодор Тагарев является руководителем департамента «Информационные технологии для безопасности» и Центра по менеджменту безопасности и обороны при Институте информационно-коммуникационных технологий Болгарской Академии наук. Он также является старшим научным сотрудником Женева-ского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС). Имеет большой опыт в разработке и реализации политики в области безопасности и обороны, подкрепленный практической работой в правительственных структурах, обладает глубокими теоретическими знаниями и исследовательским

опытом в сфере кибернетики и безопасности. Специализируется по вопросам реформы сектора безопасности, преимущественно с точки зрения организационного менеджмента.

Профессор Тагарев являлся министром обороны Республики Болгария с марта по май 2013 года. Работал директором по вопросам оборонного планирования и руководителем управления по вооружениям в министерстве обороны Болгарии. С 2004 по 2008 г. заведовал кафедрой «Менеджмент безопасности» в Военной Академии им. Георгия Раковского в Софии. Является председателем редколлекции международного журнала «Информация и безопасность» (<http://procon.bg/view-volumes>), а также цикла монографий, выпускаемых ДКВС по «Менеджменту безопасности и обороны». Профессор Тагарев также является членом редколлекции Консорциума военных академий и институтов по изучению вопросов безопасности программы «Партнерство во имя мира», включая журналы «Менеджмент обороны» и «Connections».

### ***Укашев Джергалбек***

Джергалбек Укашев окончил Московское высшее командное училище дорожных и инженерных войск, имеет диплом по специальности «Гражданская оборона». Вся его трудовая деятельность на протяжении более 40 лет была связана с вопросами управления рисками бедствий, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в системе Министерства чрезвычайных ситуаций КР. Дополнительно повышал свой профессиональный уровень на Высших Центральных офицерских курсах Гражданской обороны СССР, курсах и тренингах в США, Германии, Швеции, Бельгии, России. Являлся Полномочным представителем МЧС КР в Центре по чрезвычайным ситуациям и снижению риска бедствий в г. Алматы, Казахстан (2013-2014 г.), также работал в системе Организации Объединенных Наций (ООН) в КР в качестве координатора совместного проекта правительства КР и ООН в КР «Усиление координации по реагированию на чрезвычайные ситуации в КР» (2008-2010 г.). Осуществлял экспертно-консультативную деятельность во многих международных проектах по снижению риска бедствий (Всемирный банк, ЮНИСЕФ, Международная организация по миграции). Джергалбек Укашев обладает экспертным потенциалом в сфере управления рисками бедствий, педагогическим, ораторским и тренерским опытом. Участвовал в разработке многих законодательных и нормативно-правовых актов в области Гражданской защиты, таких как Закон КР «О Гражданской защите». Имеет следующие государственные награды: орден «За службу Родине в ВС СССР 3 степени», медаль «За боевые заслуги», почетную грамоту Президента КР.

### ***Уметалиева Айнура***

Является экспертом и консультантом по мониторингу и оценке НПО «Channel Research» (Бельгия). Айнура закончила магистратуру в Академии управления при Президенте КР при поддержке Фонда Ханса Зайделя (Германия) и имеет степень магистра в области управления некоммерческими организациями. Она также является выпускницей Ошского государственного университета, где получила сразу

два высших образования - «Иностранные языки» и «Менеджмент». Айнура 14 лет проработала в ПРООН в Оше и 3 года возглавляла Программу мира и развития ПРООН. Она имеет большой опыт работы в сфере предотвращения конфликтов и была вовлечена в проекты по усилению приграничного сотрудничества с Узбекистаном и Таджикистаном. В 2005 году в честь юбилея ПРООН в Кыргызстане, Айнура получила грамоту от Постоянного представителя ПРООН в Кыргызстане за долголетнюю и эффективную работу в ПРООН. Она также является автором следующих работ: «Анализ раннего предупреждения по Баткенскому району» (2002г.), «Анализ раннего предупреждения по Баткенской области» (2003 г.) и «Анализ на уязвимость по Дара айыл окмоту» (2001 г.).



Все права защищены. Любое копирование, хранение в любой информационно-поисковой системе либо дальнейшая передача любой из частей данной публикации в любом виде и с использованием любых средств и устройств (электронных, механических, фотокопиру-вальных, записывающих и т.п.) разрешены только при условии предварительного согласия Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Дальнейшее распространение данной публикации разрешено только при условии, что она не будет, посредством продажи или любым другим путем, сдаваться в прокат или распространяться любым другим способом без предварительного согласия издателя. Распространение данной публикации с соблюдением вышеуказанных требований разрешено при условии сохранения оригинального оформления и обложки, и соблюдения аналогичных требований со стороны каждого последующего издателя.

Альманах № 2: «Опыт Кыргызской Республики в управлении кризисными ситуациями: уроки для будущего», под ред. Аиды Алымбаевой и Тодора Тагарева (Женева - Бишкек - Рига - София: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами и Центр по менеджменту безопасности и обороны при Институте информационно-коммуникационных технологий Болгарской Академии наук, 2014 г.).

### **Серия «Менеджмент безопасности и обороны» № 6.RU**

Эта публикация подготовлена благодаря финансовой поддержке министерств обороны Латвии и Швейцарии.

**Женевский центр демократического контроля  
над вооруженными силами**  
<[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)>

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Дизайн обложки: ОсОО «Принтхаус»  
Формат: 6.25 x 9  
ISBN 978-9967-27-485-3



**DCAF**  
a centre for security,  
development and  
the rule of law

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) является международным фондом, созданным в 2000г. по инициативе Швейцарской Конфедерации. ДКВС способствует повышению эффективности государственного управления и реформированию сектора безопасности. Деятельность ДКВС в поддержку создания эффективного и действенного сектора безопасности, подотчётного государству и ее гражданам, основывается на осознании того, что безопасность, развитие и верховенство права являются неотъемлемыми предпосылками прочного мира. ДКВС руководствуется принципами нейтралитета, непредвзятости, гендерной восприимчивости и партнерства с местными организациями в качестве основы для поддержания легитимных и целенаправленных реформ. Главный офис ДКВС расположен в Женеве (Швейцария). У ДКВС имеются постоянные представительства в Бейруте, Брюсселе, Любляне, Рамаллахе и Тунисе. Его штат насчитывает более 100 сотрудников из более 30 стран мира.

ISBN 978-9967-27-485-3

**Серия «Менеджмент безопасности и обороны» № 6.RU**