

DCAF LEGAL
PROGRAMMES

**НОРМАТИВНО-
ПРАВОВАЯ
БАЗА СЕКТОРА
БЕЗОПАСНОСТИ
КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ**

Комментарий

1

Миндиа Вашакмадзе



The Geneva Centre for
the Democratic Control
of Armed Forces

**Женевский центр демократического контроля
над вооруженными силами (DCAF)**

**Нормативно-правовая база
сектора безопасности
Кыргызской Республики**

Комментарий

Миндиа Вашакмадзе

2013

Женевский центр демократического контроля над
вооруженными силами (ДКВС)
www.dcaf.ch

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одним из ведущих учреждений в мире в сфере реформирования сектора безопасности (SSR) и управления сектором безопасности (SSG).

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) оказывает консультативную поддержку на местах, организовывает программы практической помощи, разрабатывает демократические нормы по соответствующим вопросам и продвигает их как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств, а также пропагандирует передовой опыт и создает политические рекомендации по вопросам обеспечения эффективного демократического управления в сфере безопасности.

Центр ДКВС сотрудничает с правительствами государств, парламентами, гражданским обществом, международными организациями, а также целым рядом структур безопасности, в частности, органами полиции, судебной власти и разведки, пограничными службами и вооруженными силами.

**Нормативно-правовая база
сектора безопасности
Кыргызской Республики**

КОММЕНТАРИЙ

Миндиа Вашакмадзе

2013

Миндиа Вашакмадзе, *Нормативно-правовая база сектора безопасности Кыргызской Республики: Комментарий*, Серия правовых программ ДКВС № 1 (Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2013).

© Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2013

Исполнительный издатель: ООО Прокон, <http://www.procon.bg>

Дизайн обложки: Ангел Недельчев

ISBN 978-92-9222-275-8

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел I. Конституционные основы.....	1
Конституция Кыргызской Республики	1
Конституционный Закон Кыргызской Республики «О чрезвычайном положении»	3
Раздел II. Национальная безопасность.....	6
Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики	6
Закон «О национальной безопасности»	7
Закон «О стратегических объектах Кыргызской Республики».....	9
Закон «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики»	10
Закон «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»	11
Заключение	13
Раздел III. Борьба с терроризмом	14
Закон «О противодействии терроризму»	14
Закон «О противодействии экстремистской деятельности»	15
Закон «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»	16
Заключение	16
Раздел IV. Оборона и Вооруженные силы	18
Военная доктрина Кыргызской Республики	18
Закон «Об обороне и Вооруженных Силах Кыргызской Республики»	18
Положение «О Главном штабе Вооруженных Сил Кыргызской Республики»	20
Положение «О Министерстве обороны Кыргызской Республики»	21
Конституционный Закон «О военном положении»	21
Закон «О Совете обороны Кыргызской Республики»	22

Закон «О статусе военнослужащих»	23
Закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих и военнообязанных, призванных на учебные и специальные сборы, и приравненных к ним лиц»	25
Закон «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах»	25
Положение «О подготовке и проведении призыва граждан Кыргызской Республики»	27
Положение «О порядке прохождения альтернативной службы гражданами Кыргызской Республики»	27
Положение «О порядке прохождения военной службы по контракту (пребывания в запасе) офицерским составом и прапорщиками в Вооруженных Силах, других воинских формированиях и государственных органах Кыргызской Республики, в которых законом предусмотрена военная служба»	28
Указ «О национальной военной форме одежды и знаках различия военнослужащих Вооруженных Сил Кыргызской Республики»	29
Закон «Об установлении воинских званий, классов чин, специальных классов чин и специальных званий»	29
Закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Кыргызской Республике»	30
Закон «О материальной ответственности военнослужащих»	31
Закон «О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла»	32
Закон «О гражданской защите»	33
Заключение	34
Раздел V. Система органов внутренних дел	35
Закон «Об органах внутренних дел»	35
Положение «О прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики»	36
Проект Закона «О полиции»	36
Закон «Об оперативно-розыскной деятельности»	37
Концепция развития системы Министерства внутренних дел	38

Раздел VI. Правовой режим государственной границы	41
Закон «О пограничной службе Кыргызской Республики».....	41
Положение «О порядке привлечения граждан Кыргызской Республики к охране государственной границы Кыргызской Республики»	42
Закон «О государственной границе Кыргызской Республики».	43
Положение «Об установлении пограничного режима в пограничной зоне и пограничной полосе Кыргызской Республики»	43
Положение «О пограничных представителях Кыргызской Республики»	44
Постановление «О пограничных знаках Кыргызской Республики»	44
Закон «О внешней миграции»	44
Реформы в сфере пограничной безопасности Кыргызской Республики	45
Раздел VII. Государственная служба и органы государ ственного управления.....	47
Взаимодействие органов государственного управления с гражданским обществом	47
Закон «О государственной службе»	48
Закон «О противодействии коррупции»	49
Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан»	50
Раздел VIII. Другие законодательные акты.....	51
Закон «О гражданстве Кыргызской Республики»	51
Закон «Об оружии»	52
Раздел IX. Общие замечания	53

Раздел I

Конституционные основы

Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года)

Политические изменения 2010 года в Кыргызской Республике продемонстрировали необходимость принятия новой Конституции для урегулирования государственного строя парламентской республики. Конституция Кыргызской Республики 1993 года¹ закрепляла президентскую форму правления. По Конституции 2010 года основные политические решения принимаются Парламентом страны. Парламентская форма правления, закрепленная в Конституции, должна предупредить возможность единоличной узурпации власти.

Раздел первый Конституции закрепляет основы конституционного строя. Конституционная система Кыргызской Республики основывается на принципе разделения ветвей власти. Влияние Парламента на исполнительную власть усилено, в то время как контроль главы государства над органами безопасности ослаблен. Эксперты Европейской Комиссии за Демократию через Право пришли к выводу, что данный проект Конституции «представляет собой шаг вперед в направлении укрепления системы разделения властей».²

Президент является главой государства и наделен широкими полномочиями в секторе безопасности, которые, однако, не осуществляются в правовом и демократическом вакууме. В целом, Конституция закрепляет правовой и демократический контроль. Статья 67 предусматривает процедуру импичмента и определяет условия для отстранения Президента от должности.

¹ Конституция была принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года).

² Европейская Комиссия за Демократию через Право (Венецианская Комиссия), *Заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики* (редакция, опубликованная 21 мая 2010 года), 4 июня 2010 года, CDL-AD(2010) 015, параграф 8.

Президент назначает и освобождает от должности «руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей» (часть 4 статьи 63); он является Главнокомандующим Вооруженными Силами и возглавляет Совет обороны. Но демократический контроль над военной сферой при этом усилен. Парламент Кыргызстана – ЖогоркуКенеш – играет важную роль в области безопасности и обороны. Он решает вопросы войны и мира, а также вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за ее пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности (часть 5 статьи 74). Не допускается использование Вооруженных Сил Кыргызской Республики за пределами территории Кыргызстана без согласия Парламента (часть 2 статьи 14). Парламент вводит чрезвычайное положение. Президент при необходимости имеет право ввести чрезвычайное положение в отдельных местностях, но он должен уведомить об этом ЖогоркуКенеш (статья 64, пункт 2 части 9). Часть 3 статьи 14 Конституции закрепляет важный принцип демократического общества – использование Вооруженных Сил Кыргызской Республики для достижения внутригосударственных политических целей запрещается. При чрезвычайных ситуациях и в случае войны Президент страны может предпринимать немедленные действия, но он должен незамедлительно сообщить об этом Парламенту. Парламент может утвердить или отменить указы Президента по этим вопросам (статья 74, а также статья 64, часть 9).

Конституция также определяет роль Правительства в сфере безопасности. Часть 1 статьи 88 гласит, что Правительство, которое является высшим органом исполнительной власти и подотчетно Парламенту (статья 85, часть 1), «реализует внутреннюю и внешнюю политику государства». В Конституции уточняется, что Правительство обеспечивает реализацию мер по укреплению обороноспособности, национальной безопасности и правопорядка (статья 88, часть 1). Парламент может выразить недоверие Правительству (статья 74, часть 4). Кроме того, Правительство подотчетно Парламенту и по вопросам распределения государственного бюджета. Это дополнительный рычаг для осуществления контроля над действиями Правительства в сфере безопасности.

Следует отметить, что в Конституции признается политическое многообразие и многопартийность. При этом очевидно, что слабость партийной системы может иметь негативное влияние на эффективное осуществление контрольных функций Парламента. Не допускается объединение военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политические партии, а также их выступление

в поддержку какой-либо политической партии. Таким образом, Конституция гарантирует нейтральность военнослужащих в политической жизни страны.

Положительной чертой новой Конституций является то, что общепризнанные принципы и нормы международного права провозглашаются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Конституция признает примат норм международных договоров по правам человека (статья 6, часть 3).³ Раздел второй Конституции гарантирует права и свободы человека и гражданина. Гарантируется доступ к информации и право на обращение в органы государственной власти. Можно заключить, что Конституция обеспечивает транспарентность в деятельности государственного аппарата и доступ к ней. Это имеет особое значение в процессе реформирования сектора безопасности. Кроме того, Конституция гарантирует независимость судебной власти (статья 94, часть 1). Но Конституция не определяет механизм разрешения споров между ветвями власти, которые могут возникнуть по поводу распределения полномочий или интерпретации Конституции. При этом можно критически оценивать упразднение Конституционного Суда.⁴

В целом Конституция 2010 года – это солидная основа для развития демократического общества в Кыргызстане. Конституция закрепляет принципы парламентской демократии и создает условия для эффективной реализации этих принципов. Важно, чтобы законодательная база в сфере безопасности и обороны в полной мере соответствовала Конституции и закрепляла механизм функционального распределения полномочий между ветвями власти.

Конституционный Закон Кыргызской Республики «О чрезвычайном положении» от 24 октября 1998 года № 135 (последние изменения от 29 декабря 2011 года)

Статья 1 настоящего Закона определяет чрезвычайное положение как «временная мера, вводимая на всей территории Кыргызской Республики либо в отдельных ее местностях, применяемая исключительно в интересах обеспечения безопасности ее граждан и защиты конституционного строя и представляющая особый правовой режим деятельности органов государственной власти и управления, пред-

³ «Нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров».

⁴ Европейская Комиссия за Демократию через Право (Венецианская Комиссия), *Заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики* от 4 июня 2010 года, CDL-AD(2010)015, параграф 59.

приятый, учреждений и организаций, допускающий установленные Конституцией Кыргызской Республики, настоящим Законом ограничения прав и свобод граждан, прав юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей». Следует отметить, что чрезвычайное положение может ввести Парламент Кыргызской Республики (статья 5).

В статье 3 настоящего Закона определяются обстоятельства, которые могут привести к введению чрезвычайного положения. Парламент должен подтвердить указ Президента о введении чрезвычайного положения в отдельных местностях территории Кыргызской Республики или отменить его (статья 9). Конституционный Закон КР «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики О чрезвычайном положении», который вступил в силу 10 января 2012 года, конкретизировал полномочия ЖогоркуКенеша. Парламент при подтверждении указа Президента о введении чрезвычайного положения вправе изменить перечень и пределы чрезвычайных мер, временных ограничений прав и свобод граждан и возложенных на них дополнительных обязанностей (статья 12).

Не допускается прерывание заседания Парламента во время чрезвычайного положения (статья 25). Максимальный срок действия чрезвычайного положения составляет 30 дней (а вводимого на части территории Кыргызской Республики – 60 дней). Парламент принимает решение о продлении чрезвычайного положения на такой же срок. Парламент также может отменить чрезвычайное положение до истечения этого срока.

Таким образом, Закон распределяет полномочия в пользу Парламента. Возможность злоупотребления чрезвычайными мерами сокращена. Настоящий Закон должен быть интерпретирован в соответствии с Конституцией и с международными обязательствами Кыргызской Республики в области прав человека.⁵

Статья 34 настоящего Закона гласит, что дела о нарушениях режима чрезвычайного положения «рассматриваются в течение трех суток единолично судьей районного (городского) суда либо начальником органа внутренних дел или его заместителями, либо комендантом отдельной местности». Следует отметить, что право граждан на справедливое судебное разбирательство должно быть в полной

⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года.

мере гарантировано. Конституция Кыргызской Республики гласит, что право на судебную защиту не подлежит ограничению (статья 20, пункт 8 части 5).

Раздел II

Национальная безопасность

Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики от 1 июня 2012 года

Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики от 1 июня 2012 года определяет видение государством своей роли в системе международных отношений, а также национальные интересы страны. Кроме того, даются определения внешним и внутренним угрозам национальной безопасности. К внешним источникам угроз относятся усиление противоречий между ведущими державами мира на глобальном уровне и в Центральной Азии, а также между некоторыми странами региона, расширение масштабов международного терроризма и религиозного экстремизма, водноэнергетические проблемы, деятельность международной наркомафии, незавершенность международно-правового оформления государственной границы и нерешенность демографических проблем в Ферганской долине.¹ А к внутренним угрозам – сепаратизм, усиление влияния нетрадиционных религиозных течений в жизни общества, неэффективность системы управления, рост масштабов теневой экономики и коррупции, преступность, наркомания, алкоголизм и безработица, отставание в области создания и внедрения современных информационно-коммуникационных технологий и защита информационного пространства страны, а также деградация экосистем.

Концепция уточняет, каким образом национальная безопасность обеспечивается в разных сферах (в сфере международных отношений, в пограничной сфере и миграции населения, в военной сфере, в социально-экономической сфере, в водноэнергетической сфере, в сфере государственного и общественного развития, в сфере общественной и государственной безопасности, в культурно-образовательной и информационной сфере, в сфере экологии и использования

¹ Ферганская долина охватывает части территорий Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. Численность населения в этом регионе возрастает, что может стать источником нестабильности.

природных ресурсов). Концепция также определяет систему обеспечения национальной безопасности.²

Следует отметить, что отсутствует четкое ограничение сфер действия органов внешней и внутренней безопасности. Вооруженные Силы и правоохранительные органы являются силами обеспечения внешней безопасности. Также определен ряд органов, которые обеспечивают внутреннюю безопасность. К ним относятся органы министерств внутренних дел, чрезвычайных ситуаций, Государственного комитета национальной безопасности, Государственный таможенный комитет, Служба финансовой полиции, Национальная гвардия, Служба государственной охраны Кыргызской Республики, а также специальные органы и службы других министерств и ведомств.

Концепция распределяет полномочия между центральными органами государственной власти по обеспечению национальной безопасности. Основными полномочиями Парламента в этой сфере являются формирование законодательной базы, принятие решений «по вопросам использования сил и средств национальной безопасности за пределами государства»³ и обеспечение финансирования системы национальной безопасности. Такая формулировка дает возможность для широких интерпретаций. В особенности это касается компетенции Парламента контролировать применение средств национальной безопасности за пределами Кыргызской Республики.

Закон Кыргызской Республики «О национальной безопасности» от 26 февраля 2003 года № 44 (последние изменения от 25 ноября 2012 года)

Особое значение имеет правовое определение и ограничение деятельности государственных органов в области национальной безопасности. Международная практика показывает, что защита национальной безопасности может оказаться инструментом политических репрессий в руках правящей элиты. Важно, чтобы законодательство четко определяло правовую основу и распределяло компетенции между органами государственной власти в соответствии со стандартами правового государства. Возможно ли это в рамках одного конкретного законодательного акта о национальной безопасности? Или

² «Система обеспечения национальной безопасности – это специально созданная в стране и конституированная совокупность правовых норм и принципов, законодательных и исполнительных органов, а также средств, методов и направлений, обеспечивающих надежную защиту национальных интересов Кыргызстана».

³ Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики, Раздел IV («Механизм обеспечения национальной безопасности»).

было бы более целесообразно определить приоритетные направления политики национальной безопасности на основе политического документа – Концепции национальной безопасности? В настоящем Законе содержится общее (и весьма широкое) понятие национальной безопасности. Закон гласит, что «угроза национальной безопасности – совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства» (статья 3). Следует отметить, что это аналогично определению, которое содержится в Концепции Кыргызской Республики о национальной безопасности. Складывается впечатление, что система национальной безопасности охватывает весь государственный аппарат – эту систему образуют органы государственной власти Республики, государственные, общественные и иные организации, а также граждане, «принимающие участие в обеспечении национальной безопасности» (и законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности) (статья 8). Таким образом, Закон дает довольно общее и широкое определение. Национальная безопасность определяется как безопасность личности, общества и государства. Но в то же время Закон не уточняет, что означает «безопасность личности» или «безопасность общества». Можно утверждать, что эти вопросы невозможно четко урегулировать в одном законодательном акте. Следует разработать единое понятие, которое отражает современный подход к концепции безопасности и политический консенсус в обществе. Но это должно быть разработано в рамках политического документа.

Правовой основой обеспечения национальной безопасности являются, согласно ст. 6 Закона, Конституция КР, настоящий закон и другие законы и нормативно-правовые акты, принятые в соответствии с ним, а также международные договоры, в которых участвует Кыргызская Республика.⁴

Данный Закон распределяет полномочия в сфере национальной безопасности. Следует отметить, что Президент в соответствии с принятыми 25.11.2011 года поправками к статье 10 возглавляет Совет Оборона КР, утверждает Концепцию национальной безопасности, принимает решение об объявлении всеобщей или частичной мобилизации, а также предупреждает о возможности введения чрезвычайного положения и может ввести его без предварительного объявления, но с последующим незамедлительным уведомлением Жогорку-Кенеша. Жогорку-Кенеш в свою очередь осуществляет законодательное регулирование в сфере национальной безопасности, вводит чрезвычайное положение, утверждает или отменяет указы Президента по этому поводу, решает вопросы войны и мира. Определенной компе-

⁴ В редакции Закона КР от 25 ноября 2012 года № 222.

тенцией обладает также Правительство КР. Оно принимает меры по охране государственного суверенитета и территориальной целостности, обеспечивает исполнение законов в сфере национальной безопасности, в пределах своей компетенции осуществляет руководство государственными органами обеспечения национальной безопасности.

Не совсем ясно, каким образом ограничиваются действия главы государства в этой области (на основании какого Закона). Следует отметить, что Конституция Кыргызской Республики нацелена на ограничение полномочий Президента в этой сфере. Также неясно, может ли Президент применять Вооруженные силы в случаях, когда чрезвычайное положение формально еще не введено (принятие военных мер не исключено Законом, статья 4). В этой связи отсутствует четкое определение, при наличии каких обстоятельств Вооруженные силы Кыргызской Республики могут действовать внутри страны (Конституция ограничивает возможность такого применения по политическим мотивам).

Закон далее гласит, что судебные органы тоже несут ответственность в сфере национальной безопасности (при этом не уточняется, какую именно ответственность). Функция судебных органов – это отправление правосудия, а не обеспечение национальной безопасности. Важно, чтобы судебная система не была использована как инструмент политических репрессий и для укрепления полицейского государства.

Совет безопасности, созданный на основании Закона до принятых поправок, упразднен. Надзор за деятельностью органов обеспечения национальной безопасности осуществляет прокуратура (ст. 21).

В общем, цель Закона остаётся неясной. Ряд положений Закона можно было бы инкорпорировать и в Закон о чрезвычайном положении (или в Концепцию национальной безопасности). Настоящий Закон должен быть пересмотрен в свете Конституции Кыргызстана 2010 года, которая закрепляет верховенство Парламента в сфере безопасности и ограничивает полномочия главы государства и исполнительной власти в целом.

Закон Кыргызской Республики «О стратегических объектах Кыргызской Республики» от 23 мая 2008 года № 94 (последние изменения от 23 июля 2011 года)

Данный Закон содержит широкое определение стратегических объектов, которыми являются «имущество, имеющее социально-экономическое значение для устойчивого развития общества, владение, (или) пользование и (или) распоряжение которым будут оказывать

влияние на состояние национальной безопасности Кыргызской Республики» (статья 1, часть 1). К стратегическим объектам относятся не только государственные объекты но и объекты, находящиеся в частной собственности. При этом Закон не уточняет, как регулируются правовые отношения между государством и частным собственником в этой связи.

Правительство по рекомендации Совета Оборона определяет перечень стратегических объектов и устанавливает специальные требования к режиму их функционирования и эксплуатации. Но Закон не определяет, в какой форме это происходит. Во время чрезвычайного положения Президент страны может ввести особый режим охраны стратегических объектов с использованием Вооруженных сил Кыргызской Республики (статья 3). Роль Парламента в этой связи не определена. Приватизация ряда стратегических объектов осуществляется в соответствии с программами, утверждаемыми Парламентом.

Закон Кыргызской Республики «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики» от 11 января 1994 года № 1362-ХІІ (последние изменения от 29 ноября 2011 года)

Статья 1 настоящего Закона предусматривает учреждение «органов национальной безопасности ... для предупреждения нанесения ущерба безопасности Кыргызской Республики». Систему органов национальной безопасности образуют Уполномоченный Орган Государственной Безопасности, его областные управления, городские и районные отделы, а также органы военной контрразведки.⁵ При Уполномоченном Органе функционирует Антитеррористический центр (статья 8). Уполномоченный орган является центральным органом государственного управления.

Органы национальной безопасности обладают широкими полномочиями. Они осуществляют разведывательную и контрразведывательную деятельность, участвуют в защите конституционного строя, принимают меры по пресечению преступлений и осуществляют оперативно-розыскные мероприятия. При этом следует отметить, что более четкое разграничение полномочий между органами национальной безопасности и правоохранительными органами следовало бы провести в пользу эффективности органов национальной безопасности в целом и в соответствии с принципами демократического общества. Система национальной безопасности частично военизиро-

⁵ При этом не совсем ясно, каким нормативным актом регулируется деятельность военной контрразведки.

вана – «сотрудниками органов национальной безопасности являются военнослужащие и служащие, деятельность которых непосредственно связана с решением задач, предусмотренных настоящим Законом» (статья 17). В подчинении Уполномоченного Органа находятся Пограничные войска Кыргызской Республики.

Роль Парламента в осуществлении контроля за деятельностью органов национальной безопасности Законом не определяется. Контроль за деятельностью органов национальной безопасности осуществляется согласно ст. 27 Президентом КР, ЖогоркуКенешем и Правительством КР.

Важно обеспечить подотчетность разведывательных служб на основе соответствующих законодательных мер. Необходимо усилить внутренний контроль в системе государственной безопасности. Конфиденциальность личных данных и коммуникаций должна быть обеспечена Законом. ГКНБ является весьма мощной структурой. Как обычно во многих странах, разведывательная служба не является военизированной организацией и не выполняет полицейские (или пограничные) функции. Разведка должна заниматься сбором и анализом информации. В ходе реформирования сектора безопасности необходимо проанализировать соответствующую нормативную базу.

Закон Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» от 14 апреля 1994 года № 1476-ХII

По статье 1 настоящего Закона государственные секреты – это «информация, хранящаяся и перемещаемая любыми видами носителей, затрагивающая обороноспособность, безопасность, экономические и политические интересы Кыргызской Республики». Государственные секреты подразделяются на три категории – государственная, военная и служебная тайны (статья 5). Эксперты справедливо отмечают, что настоящий Закон закрепляет весьма широкое понятие государственных секретов.⁶ Подвергается критике объем усмотрения государственных органов в определении категории информации (статья 14), принадлежащей к государственным секретам.⁷ Невозможно не согласиться с Дэвидом Банисарем, который утверждает, что «[в] идеале, закон должен устанавливать ограниченный круг категорий подлежащей защите информации, имеющих отношение только к нацио-

⁶ Д. Банисар, *Комментарии к закону «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»* (ОБСЕ, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, сентябрь 2005 года), стр. 4-5.

⁷ Банисар, стр. 5.

нальной безопасности».⁸ Закон Кыргызской Республики не устанавливает такой ограниченный круг категорий информации подлежащей защите.

Статья 6 Закона затрагивает вопрос защиты негосударственных секретов. Этот вопрос не должен быть предметом регулирования данного Закона.⁹ Кроме того, Закон не определяет категории секретности и сроки для рассекречивания информации. Статья 9 гласит, что «рассекречивание информации производится в сроки, установленные при ее засекречивании, если не принято решение об их продлении в установленном порядке». Закон должен устанавливать максимальный срок действия секретности (это может зависеть от важности информации). Как уже отметили другие эксперты, в Законе отсутствует требование о периодическом пересмотре статуса секретности информации.¹⁰

Статья 4 настоящего Закона гласит, что «[н]е подлежат засекречиванию сведения: о стихийных бедствиях и чрезвычайных происшествиях, угрожающих здоровью граждан; о катастрофах и их последствиях; о положении дел в экологии, использовании природных ресурсов, здравоохранении, санитарии, культуре, сельском хозяйстве, образовании, торговле и обеспечении правопорядка; о фактах нарушения законности государственными органами и должностными лицами; о фактах, посягающих на права и законные интересы граждан, а также создающих угрозу их личной безопасности». Эксперты отмечают, что перечень категорий информации, который не подлежит засекречиванию, можно расширить.¹¹

Законом неоднозначно исключается возможность использования государственной тайны против журналистов и информаторов. По мнению экспертов, государственная тайна не должна использоваться для того, чтобы препятствовать обнародованию информации, представляющей значительный интерес для общества.¹² Кроме того, статья 8 Закона предусматривает засекречивание частной информации, которая является «собственностью юридических и физических лиц». Такая практика не соответствует международным стандартам в этой области.

Закон не предусматривает систему контроля. В соответствии со статьей 15, Государственный комитет по национальной безопасности обеспечивает защиту государственных секретов. Статья 16 гласит,

⁸ Банисар, стр. 6.

⁹ См. также Банисар, стр. 7.

¹⁰ Банисар, стр. 9.

¹¹ Банисар, стр. 10-12.

¹² Банисар, стр. 12.

что режимно-секретные подразделения министерств и других государственных органов также наделяются полномочиями по защите государственных секретов. А Министерство юстиции осуществляет «координационные, консультативные и контрольные функции по защите от разглашения сведений, составляющих государственную, военную и служебную тайну в открытых публикациях». Очевидно, что Закон не создает независимый орган надзора для осуществления эффективного контроля. В некоторых государствах такие органы находятся под контролем парламента. Такая практика соответствовала бы Конституции Кыргызской Республики, которая провозглашает принцип гражданского верховенства и демократического контроля над деятельностью сектора безопасности.

Заключение

Законодательная база системы органов национальной безопасности свидетельствует о проблемах и должна быть пересмотрена в ходе реформирования сектора безопасности. На сегодняшний день на основе законодательства Кыргызской Республики создана централизованная система национальной безопасности, которая находится в управлении мощного Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ). Отсутствует дифференцированный подход к разведывательным службам. Важно пересмотреть правовую базу и четко распределить полномочия между разведывательными службами, а также между системой национальной безопасности (в узком смысле этого термина) и другими звеньями сектора безопасности (например, розыск, задержание и другие полицейские полномочия не находятся в сфере компетенции органов национальной безопасности во многих демократических странах). Парламентский контроль необходимо усилить на законодательной основе. Пересмотру подлежит также степень военизированности соответствующих служб системы национальной безопасности. Прямое участие в военной сфере не является функцией этих служб. Основная роль разведки должна сводиться к сбору и анализу информации.

В связи с этим следует отметить, что законодательство о защите государственных секретов нуждается в переработке. В особенности, Закон должен четко определить (и ограничить) вид информации, который прямо связан с защитой национальной безопасности и может быть квалифицирован как государственный секрет.

Раздел III

Борьба с терроризмом

Закон Кыргызской Республики «О противодействии терроризму» от 8 ноября 2006 года № 178 (последние изменения от 26 июля 2011 года)

В первом разделе настоящего Закона содержатся определение терроризма и другие основные понятия (террорист, террористическая группа, террористическая организация, террористическая деятельность, поддержка террористической деятельности, финансирование терроризма, международный терроризм, антитеррористическая операция, зона проведения антитеррористической операции). Закон также определяет основные принципы и цели противодействия терроризму и распределяет компетенции между органами государственной власти в этой области. Деятельность государственных органов координируется органом национальной безопасности КР. Органы внутренних дел, обороны, уголовно-исполнительной системы, уполномоченные государственные органы в области предупреждения чрезвычайных ситуаций, охраны и защиты государственной границы, противодействия финансированию терроризма и легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, также участвуют в борьбе с терроризмом (ст. 4).

Второй раздел Закона определяет меры по профилактике терроризма. В законе содержится широкое понятие *идеологий* терроризма [выделено нами]. Следует отметить, что разжигание социальной розни и призывы к массовым беспорядкам также относятся к распространению идеологий терроризма (статья 11). Такой подход не совсем соответствует принятой международной практике. Широкое определение террористической опасности может быть использовано для достижения политических целей. Все меры, которые применяются в борьбе с терроризмом, должны иметь четкую законную основу; кроме того, они не должны основываться на абстрактной опасности терроризма, а должны применяться только при обстоятельствах конкретной опасности, четко определенных соответствующим Законом.

На основе данного Закона создаются Антитеррористический центр органа национальной безопасности и его территориальные подраз-

деления, которые выполняют основную функцию в сфере защиты разных объектов от возможных террористических посягательств (статья 17). Антитеррористический центр вправе поручить соответствующим органам проведение антитеррористической операции и его решение является обязательным для субъектов, осуществляющих противодействие терроризму (статьи 28 и 29). Для пресечения террористического акта могут привлекаться подразделения специального назначения иностранных государств, а также Вооруженные силы Кыргызской Республики (статья 31, части 3 и 4). Таким образом, борьба с терроризмом военизирована. Парламент не принимает участия в принятии решений по этим вопросам (такая роль Парламента не предусмотрена Законом).

В целях пресечения террористического акта Президент Республики может ввести правовой режим антитеррористической операции на период ее проведения (статья 15, часть 3 и статья 32). В рамках этого режима, отдельные права и свободы гражданина подлежат ограничению. Закон не содержит четкого определения является ли это какой-либо дополнительной формой чрезвычайного положения. Кроме того, неясно, контролирует ли Парламент исполнительную власть в этой области. Статья 53 настоящего Закона гласит, что «контроль за осуществлением противодействия терроризму ... осуществляют Президент, ЖогоркуКенеш и Правительство». При этом Закон не распределяет функции в этой области.

На основании данного Закона создается межведомственный банк данных по проблемам противодействия терроризму. Но Закон не указывает, какие данные будут собираться. В Законе даётся весьма широкое определение идеологии терроризма. Соответственно, круг лиц, «причастных к террористической деятельности», может быть (необоснованно) расширен.

Закон Кыргызской Республики «О противодействии экстремистской деятельности» от 17 августа 2005 года № 150 (по состоянию на 20 февраля 2009 года)

В данном Законе содержится широкое понятие экстремизма (статья 1). Это может негативно повлиять на деятельность общественных объединений, религиозных организаций и средств массовой информации. Действия, направленные на насильственное изменение конституционного строя, на *унижение национального достоинства* [выделено нами] и на осуществление террористической деятельности, также квалифицированы как экстремизм (статья 1). Деятельность организаций иностранных государств может быть запрещена по причине экстремизма (статья 17). Закон уполномочивает государствен-

ные органы применять профилактические меры против экстремизма (статья 5).

Закон Кыргызской Республики «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 31 июля 2006 года № 135 (последние изменения от 25 июля 2012 года)

Данный Закон определяет меры, направленные на противодействие финансированию терроризма (экстремизма) и легализации (отмывания доходов), полученных преступным путем (Глава II). Юридические лица, предоставляющие сведения, должны разрабатывать правила внутреннего контроля по противодействию финансированию терроризма и процедуры его осуществления (статья 3, часть 4). Создается государственный орган, который наделяется широкими полномочиями в этой области (статья 5). Этот орган собирает и анализирует информацию, осуществляет меры по совершенствованию системы предупреждения подозрительных операций, имеет доступ к базам данных, направляет соответствующий материал в правоохранительные органы, имеет право запрашивать и получать от государственных органов информацию. Закон определяет критерии, в соответствии с которыми финансовые операции подлежат обязательному контролю (статья 6). Закон также регулирует вопросы международного сотрудничества в сфере противодействия финансированию терроризма (Глава IV).

Заключение

Довольно широкое понятие терроризма и идеологий терроризма в законодательстве Кыргызской Республики надо проанализировать в свете современных подходов к определению терроризма. Желательно также пересмотреть законодательную базу по борьбе с экстремизмом. Следует отметить, что сферы действия этих законодательных актов не так четко разграничены. Кроме того, необходимо исключить возможность того, чтобы абстрактная опасность терроризма (или экстремизма) стала почвой для применения репрессивных мер государством, которые могут привести к необоснованным ограничениям основных свобод человека и гражданина. Следует закрепить принцип законности в законодательстве, в соответствии с которым должны быть определены конкретные антитеррористические меры.

Координирующую роль уполномоченного органа национальной безопасности в антитеррористической деятельности государствен-

ных органов также можно пересмотреть в ходе реформирования сектора безопасности. Полномочия Антитеррористического центра ГКНБ надо четко сформулировать и ограничить. Роль Парламента в осуществлении контроля над антитеррористической деятельностью государственных органов, в особенности в случаях вмешательства Вооруженных сил, должна быть закреплена законодательством. Кроме того, правовой режим антитеррористической операции должен быть проанализирован в свете Конституции 2010 года. Также проблематичным кажется создание межведомственного банка данных. В связи с этим необходимо гарантировать эффективную защиту основных прав и свобод и исключить дискриминацию по признаку национальной или религиозной принадлежности.

Раздел IV

Оборона и Вооруженные силы

Военная доктрина Кыргызской Республики от 23 марта 2002 года

Военная доктрина Кыргызской Республики 2002 года была принята на переходный период до 2010 года. Процесс рассмотрения проекта новой военной доктрины еще не завершен.

Военная доктрина 2002 года определяет основы политики страны в сфере обеспечения военной безопасности. Следует отметить, что несовершенство законодательства в области обороны рассматривается как одна из основных угроз военной безопасности (параграф 1.3). Доктрина определяет функции государственных органов в военной сфере. Вооруженные силы Кыргызской Республики могут быть применены в целях обороны, для поддержания международного мира и безопасности, а также во внутри-государственном вооруженном конфликте (параграф 2.10). Интересно, что доктрина определяет характер и основные черты вооруженных конфликтов. Приграничный конфликт является особой формой вооруженного конфликта (параграф 2.3). В целом, характеристика вооруженного конфликта, которая дается в этом разделе, не совсем соответствует понятию вооруженного конфликта в международном гуманитарном праве. Кроме того, доктрина определяет задачи Вооруженных сил в мирное время. К этим задачам, например, относятся участие в антитеррористических операциях, организация гражданской обороны и обеспечение информационной безопасности. Таким образом, доктрина предусматривает широкий спектр задач Вооруженных сил. Объясняется это тем, что понятие Вооруженных сил, закрепленное в доктрине, охватывает Внутренние войска МВД и другие военизированные структуры сектора безопасности.

Закон Кыргызской Республики «Об обороне и Вооруженных Силах Кыргызской Республики» (от 24 июля 2009 года № 242)

Данный Закон определяет основы и организацию обороны, предназначение и принципы образования Вооруженных сил, которые под-

контрольны Президенту, Парламенту и Правительству Кыргызской Республики. Центральным органом военного управления является Министерство обороны. Статья 6 Закона гласит, что «[к] обороне с применением средств вооруженной борьбы привлекаются воинские формирования внутренних войск органов внутренних дел Кыргызской Республики, органов чрезвычайных ситуаций, органов национальной безопасности Кыргызской Республики, Национальной гвардии Кыргызской Республики, Службы государственной охраны Кыргызской Республики¹ и другие государственные органы Кыргызской Республики, в которых законом предусмотрена военная служба».² Таким образом, военная сфера охватывает широкий спектр государственных органов.

Вооруженные силы могут быть применены не только для защиты государственного суверенитета, но и для ликвидации терроризма и других внутригосударственных проблем. При этом, использование «Вооруженных Сил для решения внутригосударственных политических вопросов запрещается» (статья 10). Применение Вооруженных

¹ На основании Декрета Временного Правительства Кыргызской Республики № 1 от 7 апреля 2010 года была упразднена Служба государственной охраны Кыргызской Республики. Декрет установил, что Государственная служба национальной безопасности Кыргызской Республики и Министерство обороны Кыргызской Республики являются правопреемниками Службы государственной охраны Кыргызской Республики. См. текст Декрета http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=113&Itemid=36.

² Статья 6 нового проекта «О внесении дополнений и изменений в Закон Кыргызской Республики «Об обороне и вооруженных силах Кыргызской Республики» гласит: К обороне с применением средств вооруженной борьбы привлекаются воинские формирования уполномоченных государственных органов, ведающих вопросами национальной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, внутренние войска уполномоченного государственного органа, ведающего вопросами внутренних дел, войска уполномоченного органа, ведающего вопросами защиты государственной границы, а также государственные органы, в которых предусмотрена военная служба, Военный суд, Военная прокуратура, подразделения уполномоченного государственного органа, ведающего вопросами уголовно-исполнительной системы (далее – другие войска).

Воинские подразделения и части Министерства чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики выполняют гуманитарные задачи и в мирное время к боевым действиям не привлекаются.

С введением военного положения указанные и другие государственные органы, ведающие вопросами обеспечения обороны, переходят в оперативное подчинение Совету обороны Кыргызской Республики через Главный штаб Вооружённых Сил

сил внутри государства может привести к ограничению основных свобод человека. Следует отметить, что отсутствует четкое определение для объема контрольных полномочий Парламента во внутригосударственной сфере. Международная практика показывает, что какая-либо форма демократического контроля необходима для того, чтобы фундаментальные права человека были гарантированы надлежащим образом.

Надо оценивать положительно контрольную функцию Парламента при применении Вооруженных сил Кыргызской Республики за пределами страны «для выполнения задач в соответствии с международными договорами». Кроме того, Парламент утверждает расходы на оборону, ратифицирует и денонсирует международные договоры в области обороны, объявляет войну, утверждает или отменяет указы Президента по этим вопросам (статья 12). Вопросы парламентского контроля должны быть урегулированы на законодательном уровне³ для того, чтобы не допустить произвола исполнительной власти. Принцип гражданского контроля над военной сферой должен найти свое воплощение в законодательной и правоприменительной практике.

Положение «О Главном штабе Вооруженных Сил Кыргызской Республики», утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 22 июня 2009 года № 282

Главный штаб Вооруженных сил Кыргызской Республики – ведущий орган военного управления – наделяется широкими полномочиями в мирное и военное время. Главный штаб интегрирован в систему Министерства обороны. Начальник Главного штаба является первым заместителем министра обороны. Следует отметить, что он в то же время прямой начальник для всего личного состава Министерства обороны. Возникает вопрос, соответствует ли это принципу функционального распределения полномочий между гражданскими и военными звеньями обороны и принципу гражданского верховенства в военной сфере.

³ В некоторых странах, осуществление демократического контроля урегулировано соответствующим Законом (например, Закон Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» от 19 июня 2003 года № 975-IV).

Положение «О Министерстве обороны Кыргызской Республики», утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 22 июня 2009 года № 282

Министерство обороны – центральный орган исполнительной власти и осуществляет «непосредственное руководство Вооруженными Силами». Настоящее Положение гласит, что министр обороны «осуществляет общее управление Вооруженными Силами через Главный штаб Вооруженных Сил» (III, 8). Отсутствует четкое определение взаимоотношений между министром обороны и Главным штабом. Также не совсем ясно, до какой степени министр обороны является гарантом гражданского (политического) контроля над деятельностью Вооруженных сил. Положение не определяет, что министр обороны должен быть гражданским лицом. Неясно распределение полномочий между министром обороны и начальником Главного штаба Вооруженных сил. Например, министр обороны «является прямым начальником всего личного состава Министерства обороны»; начальник Главного Штаба также является прямым начальником всего личного состава Министерства обороны.⁴ Параграф 10 данного документа гласит, что в случае внезапного вооруженного нападения на Кыргызскую Республику министр обороны – «самостоятельно через Главный штаб Вооруженных Сил ... приводит Вооруженные Силы в различные степени боевой готовности». Но степень самостоятельности министра обороны неясна.

Конституционный Закон Кыргызской Республики «О военном положении» (от 30 апреля 2009 года № 149) в редакции Конституционного Закона КР от 15 июля 2011 года № 108

Данный Закон регулирует особый правовой режим, который вводится на территории Кыргызстана с целью отражения агрессии против Кыргызской Республики. Президент страны вносит указ об объявлении войны и военного положения на рассмотрение ЖогоркуКенеша, который принимает закон об утверждении или отмене Президентского указа (статья 3). Полномочия Президента на время чрезвычайного положения определяются ст. 9.

Совет обороны Кыргызской Республики является высшим органом руководства Вооруженными Силами Кыргызской Республики, кото-

⁴ См. IV (8) Положения «О Главном штабе Вооруженных Сил Кыргызской Республики».

рый возглавляет Главнокомандующий Вооруженными Силами Кыргызской Республики – Президент Кыргызской Республики (ст. 12).

Настоящий Закон гласит, что «военное положение на всей территории Кыргызской Республики и в отдельных ее местностях вводится ЖогоркуКенешем» (ст. 3). Военное положение отменяется Парламентом страны «после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения» (статья 20). В целом, Закон направлен на усиление парламентского контроля над осуществлением правового режима военного положения.

Закон также определяет меры по обеспечению военного положения (статья 5), полномочия государственных органов и обязанности граждан и организаций в период военного положения (статьи 16 и 17). Генеральный секретарь ООН уведомляется о введении военного положения и об отступлении Кыргызстана от своих обязательств по международным договорам в сфере прав человека. Отмена военного положения и возобновление Кыргызской Республикой своих обязательств по международным договорам также доводится до сведения Генерального секретаря ООН (статья 21).

Закон Кыргызской Республики «О Совете обороны Кыргызской Республики» (принят ЖогоркуКенешем Кыргызской Республики 9 июня 2011 года; в редакций Закона КР от 23 января 2013 года)

Настоящий закон устанавливает правовые и организационные основы деятельности, определяет правовой статус, задачи, функции, а также полномочия Совета обороны КР (ст. 1). Совет обороны является «конституционным консультативным органом и осуществляет проведение единой государственной политики в области обеспечения обороны и безопасности» (статья 2). Председателем Совета обороны является глава государства. В состав Совета также входят руководители государственных органов (исполнительной власти). Кроме того, Торага (председатель) ЖогоркуКенеша и председатель профильного комитета ЖогоркуКенеша также включены в состав Совета обороны (статья 6). В условиях чрезвычайного или военного положения в состав Совета обороны могут входить и другие руководители государственных органов, определяемые Президентом КР (ст. 6). Но Закон не определяет, кто именно участвует в работе Совета обороны в чрезвычайных обстоятельствах.

Совет наделяется широкими полномочиями в сфере обороны и безопасности. Он разрабатывает и уточняет Концепцию национальной безопасности и Военную доктрину (ст. 5); рассматривает вопросы о введении, продлении или об отмене чрезвычайного положения. К

задачам Совета относятся «планирование обороны и применение Вооруженных сил Кыргызской Республики..., координация и контроль деятельности Вооруженных сил ..., определение их задач, состава и численности в соответствии с законодательством в сфере обороны» (статья 4).

Надо положительно оценивать участие представителей Парламента в работе Совета обороны, но это вряд ли гарантирует эффективный парламентский контроль. Необходимо усилить парламентский контроль отдельных министерств и ведомств сектора безопасности (и их руководителей, которые участвуют в работе Совета обороны).

Закон Кыргызской Республики «О статусе военнослужащих» от 1 июля 1992 года № 930-XII (по состоянию на 30 декабря 2009 года)

Данный Закон определяет статус военнослужащих. Статья 1 гласит, что «военнослужащие пользуются правами и свободами граждан Кыргызской Республики с ограничениями, обусловленными условиями военной службы». Закон устанавливает, что ограничения прав и свобод должны определяться «настоящим Законом, воинскими уставами и другими актами законодательства Кыргызской Республики» (статья 1). Из этого следует, что такие ограничения можно ввести не только Законом, но и на основании подзаконных нормативных актов. Такая правовая ситуация не соответствует принципу ограничения основных прав человека на основе закона.

Широкое понимание понятия Вооруженных сил, закрепленное законодательством Кыргызстана, отражается в содержании данного Закона – статус военнослужащих имеют граждане Кыргызской Республики, состоящие на военной службе в Вооруженных силах, органах национальной безопасности, гражданской обороне и Государственной противопожарной службе, Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций, внутренних войсках, других созданных в соответствии с законодательством воинских формированиях, находящиеся на сборах военнообязанные, а также граждане СНГ, проходящие военную службу в Кыргызской Республике (статья 2).⁵

⁵ Проект изменений и дополнений предусматривает следующее: Статус военнослужащих имеют граждане Кыргызской Республики, состоящие на военной службе в Вооруженных Силах, других воинских формированиях и государственных органах Кыргызской Республики, в которых законом предусмотрена военная служба, а также военнообязанные, находящиеся на военных сборах.

Статья 4 Закона гласит, что «содержание и объем прав, обязанностей и юридической ответственности военнослужащих зависит от того, находятся ли они при исполнении обязанностей военной службы или не при исполнении таковых». Нужно четко определить, каким образом и до какой степени права и свободы военнослужащих подлежат ограничению в том или ином случае. Перечень ограничений военнослужащих в правах, которые обусловлены военной службой, содержится в статье 24: военнослужащие не имеют право на забастовку, не могут быть членами профсоюзов, заниматься частной предпринимательской деятельностью; могут быть ограничены время отдыха, выбор места жительства и свобода передвижения. Военнослужащим срочной службы не разрешается обучение в гражданских высших и средних специальных учебных заведениях. Следует отметить, что военнослужащим гарантируются политические права и свободы, а также гражданские права. Например, им гарантируется «свобода слова и печати, свобода убеждений и свободное их выражение при условии сохранения государственной и боевой тайны, а равно тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений» (статья 6).⁶ Кроме того, Закон закрепляет свободу совести военнослужащих (статья 7),⁷ неприкосновенность личности (статья 8) и социальные права. Закон налагает обязанности на государственные органы по обеспечению реализации статуса военнослужащего (статья 27).

⁶ Но законодательство КР определяет ограничения в этой сфере. Проект изменений и дополнений в этом Законе гласит: военнослужащим не допускается членство в политических партиях или участие в деятельности политических партий и организаций, имеющих политические цели, а также выступления в поддержку какой-либо политической партии; военнослужащие не могут состоять в гражданстве другого государства, а принявшие гражданство другого государства в период военной службы подлежат увольнению.

⁷ Но статья при этом гласит что «Государство и его органы свободны от обязанностей удовлетворять потребности военнослужащих, вытекающие из их религиозных убеждений».

Закон Кыргызской Республики «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих и военнообязанных, призванных на учебные и специальные сборы, и приравненных к ним лиц» (от 21 августа 2004 года № 163; последние изменения от 22 июня 2011 года)

Закон о статусе военнослужащих предусматривает обязательное личное страхование военнослужащих (статья 28). Настоящий Закон конкретизирует это положение и определяет субъекты обязательного государственного страхования, страховые случаи, размеры страховых сумм, порядок заключения договора обязательного государственного страхования, выполнение страхователем обязанностей, финансирование расходов на обязательное государственное страхование, страховую премию, основания освобождения страховщика от выплаты страховой суммы, порядок и условия выплаты страховых сумм, а также порядок взаиморасчетов страхователя и страховщика. В некоторых странах постсоветского пространства существует аналогичное законодательное регулирование обязательного государственного страхования военнослужащих. Во многих случаях военнослужащие также имеют возможность заключить договор страхования с частными фирмами.

Закон Кыргызской Республики «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах» от 9 февраля 2009 года № 43 (в редакции Закона КР от 9 июня 2012 года № 79)

Всеобщая воинская обязанность является конституционным долгом граждан Кыргызской Республики, которые обязаны проходить военную службу в рядах Вооруженных сил и *других воинских формированиях* [выделено нами]. Предыдущий Закон гласит, что Вооруженные силы – это «соединения, воинские части и учреждения (военные учебные заведения) уполномоченных государственных органов, ведающих вопросами обороны, охраны и защиты государственной границы». К другим воинским формированиям относятся подразделения уполномоченных государственных органов, ведающих вопросами национальной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; внутренние войска уполномоченного государственного органа, ведающего вопросами внутренних дел (статья 1). После вступления в силу Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон КР о всеобщей воинской обязанности граждан КР, о военной и

альтернативной службе» был изменен статус Службы государственной охраны и Национальной Гвардии, которые являлись раньше самостоятельными органами Вооруженных Сил. Служба государственной охраны была упразднена и передана в Государственный комитет национальной безопасности, а Национальная гвардия находится теперь в ведении Министерства обороны. Кроме того, понятие Вооруженных сил охватывает после внесения поправок в Закон также военнослужащих Военного суда и Военной прокуратуры. Таким образом, военный сектор охватывает широкий спектр государственных органов.

Внесенные законом от 15 июня 2012 года изменения должны отменить такой вид службы как «служба в призывном мобилизационном резерве». Это изменение связано с неэффективностью подобной службы, так как в установленный Законом срок службы, составляющий один месяц, гражданам трудно освоить курс военной подготовки. Для подготовки военнослужащего по военной специальности требуется больше времени.

Закон предусматривает военную службу по призыву и военную службу по контракту (статья 3). Женщины также принимаются на военную службу в добровольном порядке. Закон определяет порядок, в котором гражданам может быть предоставлена отсрочка или освобождение от военной службы. Законом также закрепляется система допризывной подготовки молодежи, регулируется воинский учет, призыв граждан на военную службу, поступление граждан на военную службу по контракту, прохождение военной и альтернативной службы, отсрочка и освобождение от призыва и пребывание в запасе. Кроме того, важной поправкой к Закону является изменение минимального и максимального возраста прохождений военной и альтернативной службы с 18-27 лет на 19-25 лет. Устанавливается ответственность за нарушение настоящего Закона.

Законом устанавливается «срочная военная служба – военная служба граждан, основанная на их обязательном призыве в Вооруженные Силы» (статья 1). Альтернативная служба предоставляется гражданам взамен срочной военной службы. Законом устанавливается категория граждан, подлежащая призыву на альтернативную службу. Одним из условий призыва на альтернативную службу является требование, что гражданин должен быть членом «зарегистрированной религиозной организации, вероучение которой не допускает пользование оружием и службу в Вооруженных Силах» (статья 32). Во многих странах граждане имеют право отказаться от несения военной службы по религиозным убеждениям без обязательного членства в религиозной организации. Кроме того, Закон устанавливает, что «прохождение альтернативной службы предусматривает внесение

служащими альтернативной службы денежных взносов на специальный счет Министерства обороны Кыргызской Республики» (статья 32). Международная практика свидетельствует о том, что служащие альтернативной службы во многих странах получают денежное вознаграждение от государства за свою работу и не должны сами платить государству.

Положение «О подготовке и проведении призыва граждан Кыргызской Республики» утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 декабря 2009 года № 770

Данное Положение определяет сферу компетенции государственных органов сектора безопасности в области подготовки и проведения призыва граждан Кыргызской Республики. Главный штаб Вооруженных сил осуществляет общее руководство в этой сфере. Положение устанавливает порядок подготовки граждан к военной службе, первичную постановку граждан на воинский учет, порядок призыва на военную и альтернативную службу, порядок предоставления гражданам отсрочек от призыва или освобождения от службы.

Положение «О порядке прохождения альтернативной службы гражданами Кыргызской Республики», утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 мая 2009 года № 306

Настоящий документ определяет порядок прохождения альтернативной службы, «предоставляемой гражданам Кыргызской Республики взамен срочной военной службы» (глава 1, часть 2). Кроме того, Положением регулируются порядок учета, перевода и увольнения служащих альтернативной службы, права и обязанности граждан на альтернативной службе, и ответственность за нарушение порядка прохождения альтернативной службы. Устанавливается уголовная и административная ответственность за уклонения от прохождения альтернативной службы. К такому уклонению относятся невнесение или неполное внесение денежных средств, установленных законом, и отказ от работ по ликвидации последствий стихийных бедствий, эпидемий или других чрезвычайных обстоятельств.

Положение «О порядке прохождения военной службы по контракту (пребывания в запасе) офицерским составом и прапорщиками в Вооруженных Силах, других воинских формированиях и государственных органах Кыргызской Республики, в которых законом предусмотрена военная служба», утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 апреля 2011 года № 185 (последние изменения от 6 февраля 2013 года)

Настоящий документ регулирует вопросы, связанные с прохождением военной службы по контракту офицерским составом и прапорщиками. Военную службу по контракту проходят в органах обороны, чрезвычайных ситуаций, национальной безопасности, уголовно-исполнительной системы, во внутренних войсках, военной прокуратуре и военном суде. Особого внимания заслуживает возможность прохождения военной службы в военном суде.⁸ Настоящее Положение также определяет, что «[в]оеннослужащие, являющиеся судьями военных судов, сотрудниками военной прокуратуры, проходят службу ... с учетом особенностей, установленных специальными законами, регламентирующими деятельность военных судов и военной прокуратуры». Эти особенности должны быть урегулированы законодательством.

Положение определяет условия и порядок заключения контракта, требования, предъявляемые при поступлении на военную службу по контракту (Глава 2), порядок отбора граждан для прохождения военной службы по контракту (Глава 3), обязанности должностных лиц в связи с приемом граждан на военную службу по контракту (Глава 4), прохождение военной службы офицерским составом и прапорщиками (Раздел II-III), пребывание в запасе Вооруженных сил (Раздел IV), отпуска и увольнение с военной службы (Раздел V-VI). Кроме того Положение устанавливает типовую форму контракта о прохождении военной службы. Аналогичным образом регулируется прохождение

⁸ См. Закон Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» от 18 июля 2003 года № 153 (В редакции Закона КР от 10 июля 2004 года № 85), статья 39, часть 3: «Работники аппаратов военных судов проходят военную службу в Вооруженных Силах Кыргызской Республики, на них распространяются требования воинских уставов и Положения, определяющие порядок прохождения военной службы и присвоения воинских званий, с учетом особенностей, установленных настоящим Законом и законодательством Кыргызской Республики».

военной службы по контракту Положением «О порядке прохождения военной службы по контракту составами солдат, сержантов и старшин в Вооруженных Силах, других воинских формированиях и государственных органах Кыргызской Республики, в которых законом предусмотрена военная служба». Этот документ был утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 апреля 2011 года № 186.

Указ исполняющего обязанности Президента Кыргызской Республики «О национальной военной форме одежды и знаках различия военнослужащих Вооруженных Сил Кыргызской Республики» от 11 августа 2005 года УП № 311 (последние изменения от 20 декабря 2010 года)

Настоящий документ определяет национальную военную форму одежды и знаки различия военнослужащих. Кроме того, Указом определяется перечень государственных органов, сотрудники которых имеют право на ношение военной одежды. В документе также содержится описание такой одежды и знаков различия. Важно разработать единые правила ношения военной формы одежды и знаков различия в переходный период. Как обычно, это имеет значение и с точки зрения имплементации норм международного гуманитарного права, которое применяется в условиях вооруженного конфликта.

Закон Кыргызской Республики «Об установлении воинских званий, классных чинов, специальных классных чинов и специальных званий» от 6 апреля 1999 года № 35 (последние изменения от 2 февраля 2013 года)

Статья 2 данного Закона гласит, что воинские звания, классные чины, специальные классные чины и специальные звания устанавливаются ЖогоркуКенешем. Закон определяет классификацию соответствующих званий и чинов. Воинские звания присваиваются военнослужащим и военнообязанным Вооруженных сил, а также военнослужащим и военнообязанным органов национальной безопасности и сотрудникам военной прокуратуры и военного суда. Классные чины присваиваются государственным служащим, а специальные классные чины – работникам органов юстиции, судебного аппарата, Судебного департамента, органов прокуратуры и судьям. Специальные звания присваиваются сотрудникам налоговых и таможенных служб, а также сотрудникам органов внутренних дел, уголовно-исполнительной сис-

темы Министерства юстиции, финансовой полиции и уполномоченного государственного органа в сфере контроля наркотиков.

Закон Кыргызской Республики «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Кыргызской Республике» от 30 сентября 1998 года № 125 (по состоянию на 13 октября 2008 года)

Данный Закон определяет мобилизационную подготовку как комплекс мероприятий, проводимых в мирное время для заблаговременной подготовки страны к «обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворения первоочередных потребностей государства и нужд населения в военное время» (статья 1). Во время мобилизации Вооруженные силы Кыргызской Республики переводятся на организацию и состав военного времени. Экономика страны, органы государственной власти, юридические лица функционируют по условиям военного времени. Закон определяет мероприятия по мобилизационной подготовке и мобилизации (статья 2), полномочия и обязанности органов государственной власти. Президент Кыргызской Республики наделяется широкими полномочиями в сфере мобилизации – он, как Главнокомандующий Вооруженными силами страны, определяет цели и задачи мобилизации и обеспечивает ее оперативное управление. Парламент осуществляет законодательное регулирование, бюджетный контроль, ратифицирует и денонсирует международные договоры в области мобилизации, утверждает или отклоняет указ Президента об объявлении мобилизации. Таким образом, глава государства не в состоянии ввести правовой режим мобилизации без соответствующего одобрения со стороны Парламента. При этом Законом не определяется, контролирует ли Парламент оперативную деятельность исполнительной власти во время мобилизации и вправе ли Парламент отменить такой правовой режим при несогласии со стороны главы государства (или Правительства).

Закон определяет полномочия Правительства (статья 6), обязанности центральных и местных органов исполнительной власти (статьи 7-8). Законом также определяются обязанности юридических лиц и граждан Кыргызской Республики (статьи 9-10). Закон регулирует организацию и порядок мобилизационной подготовки и мобилизации (статья 11), создание и функционирование мобилизационных органов (статья 12), определяет военно-транспортные обязанности (статья 13) и вопросы финансирования мобилизационной подготовки (статья 14). В Законе также урегулирован призыв граждан на военную службу по мобилизации (Раздел 5).

Закон Кыргызской Республики «О материальной ответственности военнослужащих» от 19 апреля 2008 года № 60 (по состоянию на 19 мая 2009 года)

Данный Закон «устанавливает условия и размеры материальной ответственности военнослужащих ... за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в государственной собственности и закрепленному за воинскими частями, а также определяет порядок возмещения причиненного ущерба». За ущерб, причиненный не при исполнении обязанностей военной службы, наступает материальная ответственность в соответствии с гражданским законодательством (статья 3). Военнослужащие не привлекаются к материальной ответственности за ущерб, «причиненный вследствие исполнения приказа командира (начальника), в котором прямо указывается совершение действий, в результате которых нанесен материальный ущерб» (статья 3). Было бы желательно, если бы Закон предусматривал правомерность такого приказа. Закон допускает возможность привлечения командира к материальной ответственности (статья 4, часть 3). Например, командиры, виновные в незаконном увольнении военнослужащего, несут материальную ответственность за ущерб, «причиненный излишними денежными выплатами, произведенными в результате незаконного увольнения» (статья 4, часть 4).

Закон устанавливает ограниченную и полную материальную ответственность (статьи 4-5) и закрепляет механизм определения размера причиненного ущерба (статья 6). Статья 6 часть 5 гласит, что «размер возмещаемого ущерба, причиненного по вине нескольких военнослужащих, определяется для каждого из них с учетом степени вины и вида материальной ответственности». Но Закон при этом не упоминает, как определяется размер ущерба, если в конкретной ситуации просто невозможно установить индивидуальную роль и ответственность каждого отдельного военнослужащего.

Закон определяет случаи, когда вопрос о привлечении военнослужащего к материальной ответственности решается судом по иску командира (статья 8). Но следует отметить, что настоящий Закон не совсем четко и детально определяет механизм возмещения ущерба, причиненного военнослужащими третьим лицам (статья 10).

Закон Кыргызской Республики «О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла» от 8 мая 1996 года № 14 (по состоянию на 30 декабря 2009 года)

По рекомендациям, разработанным некоторыми международными организациями, «[в] понятие 'ветеран' должны быть включены все бывшие военнослужащие, принимавшие участие в военных действиях или проходившие службу в обстановке, близкой к военной».⁹ Понятие «ветеранов», закрепленное настоящим Законом, в некоторых чертах похоже на определение «ветерана» в Российском Законе о ветеранах от 1995 года, который широко определяет понятие «ветеран».

Закон КР «О внесении изменения в Закон КР о ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла», вступивший в силу 31 июля 2012 года, предусматривает разграничение понятий «ветеран труда» и «тружеников тыла». Это связано с тем, что Закон регулирует общественные отношения, связанные с государственной политикой КР только в отношении ветеранов войны, Вооруженных Сил и тружеников тыла. Статус «Ветеран войны» приравнивается к статусу «Труженик тыла», который распространяется на лиц, трудившихся в тылу в годы войны (п.5 ст.3 и ст.18 Закона), что в корне отличается от статуса «Ветеран труда», подразумевающего лиц, отличившихся и награжденных за долголетний и добросовестный труд в областях экономики, культуры, образования, науки и здравоохранения.

К ветеранам войны относятся участники Великой Отечественной войны, а также инвалиды войны, герои Кыргызской Республики, герои Советского Союза и лица, награжденные орденом Славы всех трех степеней, участники боевых действий на территории других государств (в том числе в Афганистане) и другие категории лиц (в том числе рабочие и служащие КГБ СССР, «временно находившиеся на территории Афганистана и не входившие в состав ограниченного контингента советских войск», часть 5 статьи 3). К ветеранам Вооруженных сил относятся «военнослужащие Вооруженных Сил, войск и органов государственной безопасности, внутренних и железнодорожных войск, других воинских формирований..., лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, имеющие право на пенсию за выслугу лет, в том числе уволенные в запас (отставку), а также ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением обязанностей военной службы» (статья 5).

⁹ ОБСЕ БДИПЧ/ДКВС, *Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих*, Варшава 2008, стр. 241.

Закон регулирует вопросы осуществления государственной политики в отношении ветеранов. Государство стремится к улучшению ситуации в сфере социальной защиты ветеранов. Но в Законе отсутствует четкое закрепление институциональной ответственности. По статье 11 данного Закона «Правительство Кыргызской Республики из средств республиканского бюджета оказывает поддержку Республиканскому Совету ветеранов войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов». Но компетенции этого органа не прописаны в Законе. Полномочия местных органов власти также носят общий характер. Настоящий документ не определяет, какое ведомство занимается вопросами реинтеграции ветеранов в гражданскую жизнь или кто должен заниматься жалобами ветеранов.

Закон Кыргызской Республики «О гражданской защите» от 20 июля 2009 года № 239 (с изменениями и дополнениями от 13 июля 2012)

В предыдущем Законе предусматривается широкое понятие гражданской защиты, которое определяется как «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» (статья 1). Закон определяет задачи государственной системы гражданской защиты (статья 4), а также полномочия Президента и Правительства Кыргызской Республики (статьи 6-7). Кроме того, уточняются обязанности министерств и ведомств, местных администраций и органов местного самоуправления, а также других организаций. Кроме того, Закон определяет права и обязанности населения Кыргызской Республики в области гражданской защиты.

Органами управления гражданской защиты являются Премьер-министр, начальник Гражданской защиты Кыргызской Республики, Межведомственная комиссия по гражданской защите, в состав которой входят руководители/начальники гражданской защиты министерств и ведомств. Руководитель уполномоченного государственного органа является первым заместителем начальника Гражданской защиты (статья 13, часть 1). Образуется Комиссия по гражданской защите и создаются службы гражданской защиты (статьи 14-15). На основании Закона также создаются Войска гражданской защиты (статья 16).

В некоторых странах СНГ функционирует устаревшее законодательство «О гражданской обороне»,¹⁰ но следует отметить, что Кыргызский Закон отличается от них и закрепляет более широкое понятие гражданской защиты. При этом также следует отметить, что Закон не определяет роль Парламента страны в сфере гражданской защиты.

Заключение

В процессе реформирования сектора безопасности особое значение приобретает определение взаимосвязи Вооруженных сил с другими органами сектора безопасности и внедрение демократического контроля над деятельностью сектора обороны в целом. Роль и функции Вооруженных сил и гражданской обороны также должны быть определены. Весьма широкое определение, которое дается военной сфере в Кыргызской Республике, затрудняет четкое разграничение полномочий между Вооруженными силами и другими структурами сектора безопасности. Роль сектора обороны в сфере отражения внешних угроз определяется довольно четко. Но роль и функции Вооруженных сил внутри государства не совсем четко определены на уровне законодательства. Нужно ограничить возможность применения Вооруженных сил внутри государства. Парламентский контроль за использованием Вооруженных сил за пределами государства закреплен Конституцией и законодательством. Но возникает вопрос, какую роль играет Парламент при применении Вооруженных сил внутри страны. Необходимо обеспечить парламентский контроль над внутренним использованием Вооруженных сил.

Широкое понимание военной сферы находит свое выражение в статусе военнослужащих. Этим статусом пользуются представители разных военизированных ведомств. В ходе реформирования сектора безопасности соответствующее законодательство должно быть тщательно пересмотрено.

¹⁰ И в некоторых странах СНГ такое законодательство совсем отсутствует (например в Грузии).

Раздел V

Система органов внутренних дел

Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел» от 11 января 1994 года № 1360-XII (по состоянию 18 апреля 2013 года)

Настоящий Закон устанавливает задачи, компетенции, правовой статус органов внутренних дел и регулирует вопросы их финансирования и технического обеспечения. Орган внутренних дел – «государственный вооруженный правоохранительный орган, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции по обеспечению общественного порядка, безопасности личности и общества и борьбе с преступностью» (статья 1). Система органов внутренних дел охватывает Министерство внутренних дел и его подразделения. Министр внутренних дел осуществляет руководство над органами внутренних дел, он «подчиняется Премьер-министру Кыргызской Республики и несет персональную ответственность за свою деятельность перед Правительством Кыргызской Республики». Закон не затрагивает вопросы политической ответственности Министра внутренних дел перед Парламентом страны.

Статья 5 Закона гласит, что «[о]рганы внутренних дел выполняют возложенные на них обязанности во взаимодействии с Внутренними войсками Кыргызской Республики».¹ При этом сущность такого взаимодействия не определяется Законом. В рамках реформирования системы органов внутренних дел достаточное внимание должно быть уделено реформированию военизированных структур этой системы.

Раздел 3 Закона регулирует применение силы сотрудниками органов внутренних дел.² Соответствующая норма (статья 15) должна в полном объеме отражать принцип пропорциональности. Комментарий к статье 3 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка гласит, что «[к]ак правило, огнестрельное оружие не

¹ Статус этих войск определяется Законом КР «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 14 апреля 1994 года № 1474-XII.

² См. также проект Закона «О Полиции» (рабочая версия от 31 марта 2011), Раздел V.

должно применяться, за исключением случаев, когда подозреваемый правонарушитель оказывает вооруженное сопротивление или иным образом ставит под угрозу жизнь других людей и когда другие меры, имеющие менее исключительный характер, недостаточны для обсуждения или задержания подозреваемого правонарушителя».³

Положение «О прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики» (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 июля 2007 года № 281)

Данный документ определяет принципы службы в органах внутренних дел (Глава 2), права служащих (Глава 4), порядок присвоения званий (Гл. 5-6) и вопросы профессиональной подготовки (Гл. 7). Положение также определяет условия службы в системе внутренних дел. Следует отметить, что настоящий документ должен быть пересмотрен в свете запланированной реформы системы Министерства внутренних дел. Несмотря на то, что Концепция развития системы Министерства не затрагивает вопросы, связанные со статусом сотрудника органов внутренних дел, этот вопрос приобретет особое значение, если полномочия в секторе безопасности будут более четко распределены между органами внутренних дел и другими звеньями сектора безопасности.

Проект Закона Кыргызской Республики «О полиции» (рабочая версия, 30 марта 2011)

Настоящий законопроект определяет задачи полиции (статья 3). К этим задачам относятся охрана прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественного порядка, оказание помощи лицам в случае ее необходимости, предотвращение, раскрытие и расследование преступных деяний и других правонарушений и надзор за безопасностью дорожного движения. Таким образом, данный документ охватывает почти все основные задачи полиции в демократическом обществе. Кроме того, законопроект четко определяет принцип политической нейтральности полиции (статья 4). Законопроектом также закрепляется принцип гласности и механизм контроля над деятельностью полиции. Предусматривается создание общественных советов, которые являются органами гражданского наблюдения (статья

³ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года, <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/34/169>.

7). Кроме того, статья 14 гласит, что Министерство внутренних дел и уполномоченные на то органы осуществляют контроль за деятельностью полиции. Министр внутренних дел, который является руководителем единой системы полиции, отчитывается за свою деятельность перед Парламентом и Правительством Кыргызской Республики по их требованию (статья 17, часть 8). Но роль других органов в осуществлении контроля над деятельностью полиции нечетко определяется в предыдущем законопроекте.⁴ Также невыясненным остается вопрос о взаимодействии между полицией и внутренними войсками Министерства внутренних дел.

Единая система полиции состоит из криминальной полиции, транспортной полиции, дорожной полиции и полиции общественной безопасности. Документ определяет основные сферы деятельности полиции. К ним относятся: предупреждение преступлений, раскрытие и расследование преступлений, оперативная деятельность полиции, охрана общественного порядка, прав и свобод человека и гражданина, надзор за дорожным движением и социальная помощь населению (статьи 22-27). Законопроект также устанавливает условия и порядок службы в полиции (Раздел III), права, обязанности, ответственность должностных лиц полиции (Раздел IV), детально регулирует применение огнестрельного оружия (Раздел V), закрепляет социальные гарантии сотрудников полиции (Раздел VI) и затрагивает вопросы финансирования и материально-технического обеспечения полиции (Раздел VII).

В целом, данный законопроект соответствует международным стандартам в сфере организации и деятельности полиции. В нем закрепляются принципы законности и гласности, а также подотчетность полицейской деятельности. Более четко должны быть определены формы и виды контроля над деятельностью полиции.

Закон Кыргызской Республики «Об оперативно-розыскной деятельности» от 16 октября 1998 года № 131 (последние изменения были приняты в 2012 году)

Настоящий Закон определяет понятие оперативно-розыскной деятельности, согласно которому уполномоченные государственные органы проводят оперативно-розыскные мероприятия «в целях защиты

⁴ Например, Глава X Грузинского Закона «О Полиции» устанавливает виды и формы контроля над деятельностью Министерства внутренних дел: парламентский контроль, президентский и правительственный контроль, судебный контроль, финансовый контроль и прокурорский надзор (Ст. 36-40).

жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств» (статья 1). В этой статье не предусмотрена защита прав юридических лиц.⁵ Закон также регулирует проведение оперативно-розыскных мероприятий (Раздел II). К органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, относятся органы внутренних дел Кыргызской Республики, органы национальной безопасности, органы военной разведки Министерства обороны, органы финансовой полиции, таможенные органы, органы службы государственной охраны, органы уголовно-исполнительной системы и службы собственной безопасности Министерства юстиции, органы Пограничной службы, а также органы по контролю наркотиков (статья 16). Таким образом, в оперативно-розыскную деятельность вовлечен широкий спектр государственных структур. В Законе определяется, что «[п]еречень органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, может быть изменен или дополнен только настоящим Законом». В Законе также определяются обязанности и права органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (статьи 17-18), предусматривается возможность привлечения граждан к подготовке или проведению оперативно-розыскных мероприятий (статья 20). Закон закрепляет прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью (статья 23), а также ведомственный контроль – руководители соответствующих органов несут персональную ответственность за соблюдение законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий (статья 24). При этом судебный контроль настоящим Законом не предусмотрен.

Концепция развития системы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики на период с 2011 по 2015 годы (Рабочая версия от 30 марта 2011 года)

Концепция развития системы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики на период с 2011 до 2015 годы отражает позицию Министерства внутренних дел страны. В настоящем документе Министерство внутренних дел определяет основные направления реформирования системы Министерства, которая на сегодняшний день охватывает военизированную структуру правоохранительных органов. Одной из целей реформирования является «внедрение новых стандартов в организацию деятельности милиции». Запланировано совершенствование нормативно-правовой базы органов внутренних дел. Приоритетом реформирования является реформа в об-

⁵ Ср. например статья 1 аналогичного Закона Грузии.

ласти взаимодействия органов внутренних дел с общественностью и внедрение принципа гражданского наблюдения. Следует отметить, что к приоритетным направлениям реформирования также относятся и «смена приоритетов – от охраны интересов государства к охране интересов человека и гражданина, его прав и свобод». Это означает, что полиция становится менее политизированным и более подотчетным органом.

Концепция также предусматривает правовую и административную реформу органов внутренних дел. Приоритетом административной реформы является улучшение условий труда сотрудников органов внутренних дел. Планируется принятие этического кодекса, основанного на «Европейском кодексе полицейской этики».⁶ Особое внимание уделяется подготовке кадров – Концепция гласит, что необходимо «разработать единую систему обучения и подготовки сотрудников органов внутренних дел». Борьба с коррупцией также является приоритетом реформирования системы. Разрешение проблемы коррупции требует структурных изменений в системе органов внутренних дел. В связи с этим предусматривается создание «эффективного подразделения в составе органов внутренних дел для предотвращения коррупции среди служащих» этих органов. Кроме того, Концепция отмечает, что разрыв, который существует между органами внутренних дел и общественностью, должен быть ликвидирован. Этому будет способствовать усиление гражданского наблюдения и «повышение уровня подотчетности, прозрачности, ответственности и эффективности действий сотрудников органов внутренних дел».

Планируется создание и развитие службы криминальной полиции; создание Следственного комитета при Министерстве, а также службы общественной безопасности; внедрение инновационных технологий; развитие организационно-управленческого блока и службы обеспечения. Следует позитивно оценивать то, что проблема децентрализации также должна быть решена в рамках реформирования – возрастает самостоятельность низовых подразделений органов внутренних дел. Достаточное внимание должно быть уделено созданию специального подразделения, которое будет заниматься проблемами защиты и мониторинга в области прав человека. Кажется необходимым укрепить патрульно-постовую службу и участковую полицию, а также региональные структуры Министерства. Важное значение имеют создание и развитие Полицейской академии. Можно подумать о создании Пограничной полиции в системе органов внутренних дел.

⁶ Европейский Кодекс Полицейской Этики, Рекомендация Rec. (2001)10, Принята Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 года.

По стандартам ОБСЕ, «демократические основы полицейской деятельности требуют, чтобы полиция одновременно находилась вне политики и защищала демократическую активность и процессы».⁷ В рамках запланированных реформ проблема снижения политизированности правоохранительных органов должна быть решена. Отсутствие политического (демократического) и общественного контроля над деятельностью полиции не соответствует стандартам демократического общества. Как гласит параграф 59 Европейского кодекса полицейской этики, полиция «должна быть объектом эффективного внешнего контроля». То, что в процессе реформирования сектора безопасности полномочия правоохранительных органов более четко определены (и отделены от военной сферы), заслуживает позитивной оценки. Это будет способствовать процессу имплементации международных стандартов в Кыргызстане.

⁷ ОБСЕ, Руководство по демократическим основам полицейской деятельности, Вена, декабрь 2006, параграф 9; ср. ОБСЕ, Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом, Вена, май 2008.

Раздел VI

Правовой режим государственной границы

Закон Кыргызской Республики «О пограничной службе Кыргызской Республики» от 19 марта 1999 года № 28 (последние изменения от 22 декабря 2011 года)

Настоящий Закон определяет статус (статья 1) и задачи Пограничной службы Кыргызской Республики (статьи 4 и 5). Статья 1 гласит, что «Пограничная служба Кыргызской Республики – единый государственный орган в системе исполнительной власти, предназначенный для охраны и защиты государственной границы, осуществления пограничного контроля, предупреждения и пресечения нарушений режима государственной границы, посягательств на суверенитет и территориальную целостность Кыргызской Республики». Структура Пограничной службы в соответствии с законодательством КР определяется Президентом Кыргызской Республики, который является Главнокомандующим Вооруженными силами страны (статья 5). Таким образом, Пограничная служба военизирована и формирование ее структуры находится в усмотрении Президента КР. Она не является правоохранительной структурой. В некоторых странах бывшего Советского Союза полномочиями управления государственными границами наделяется пограничная полиция. Например, в Грузии пограничная полиция находится в подчинении Министерства внутренних дел. Только во время военного положения пограничная полиция переходит в подчинение Вооруженных сил.¹ Пограничная служба также была ликвидирована в Молдове и преобразована в пограничную полицию в подчинении Министерства внутренних дел.²

Ст. 13 Закона КР закрепляет статус лиц, проходящих службу в воинских частях и подразделениях пограничной службы как военно-

¹ Ст. 11 Грузинского Закона «О пограничной полиции» от 27 декабря 2007 года.

² Парламент страны принял соответствующий законопроект 22 декабря 2011 года. См. также сайт Пограничной Полиции Молдовы, <http://www.border.gov.md>.

служащих. При исполнении служебных обязанностей они являются представителями государственной власти и находятся под защитой государства. Государственные органы и их должностные лица обязаны оказывать содействие пограничной службе (ст. 9).

Ст. 11 устанавливает права пограничной службы (например, проверка документов, осуществление пограничного контроля, осуществление административного задержания). Ст. 12 прописывает обязанности пограничной службы (например, пресечение незаконного прохождения границы, отражение вооруженных вторжений на территорию Кыргызской Республики).

Статус пограничной службы должен быть рассмотрен с учетом современных потребностей и подходов, которые преобладают в международной практике государств.

Положение «О порядке привлечения граждан Кыргызской Республики к охране государственной границы Кыргызской Республики», утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 мая 2003 года № 293 (с изменениями по состоянию на 04 ноября 2011)

Настоящий документ основан на статье 28 Закона Кыргызской Республики «О государственной границе Кыргызской Республики», который предусматривает участие граждан в охране государственной границы в составе добровольных дружин, а также в качестве внештатных сотрудников Государственной пограничной службы. Добровольные дружины учреждаются на организационном собрании граждан при структурных подразделениях Государственной пограничной службы (параграфы 5-6). Такая практика распространена в некоторых странах СНГ. Добровольные дружины также действуют в Республике Беларусь. Например, в Украине разработан Закон «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы». Статья 38 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» также предусматривает участие граждан в охране государственной границы. Статья 32.4 Закона Грузии «О Государственной границе» предусматривает привилегии для населения в приграничных регионах, а статья 7 Грузинского Закона «О пограничной полиции» создает возможность сотрудничества пограничной полиции с местным населением. Создание народных отрядов не предусматривается. Следует отметить, что в странах Европейского Союза пограничная полиция активно сотрудничает с местным населением. Оперативная работа иногда осуществляется с привлече-

нием местного населения. Но это не означает, что местное население прямо осуществляет меры защиты и управления государственной границей.

Закон Кыргызской Республики «О государственной границе Кыргызской Республики» от 19 марта 1999 года № 27 (в редакции Закона КР от 22 декабря 2011 года № 250)

Предыдущий Закон содержит определение государственной границы Кыргызской Республики (статья 1) и определяет основы пограничной политики страны (статья 2).³ Следует отметить, что данный Закон не определяет роль Парламента в пограничной политике. Некоторые другие вопросы, связанные с правовым режимом государственной границы, недостаточно четко отражены в Законе. Не определены полномочия центральных органов исполнительной власти Кыргызской Республики в сфере охраны государственной границы. Согласно статье 25 данного Закона, эти полномочия «определяются Президентом Кыргызской Республики или по его поручению Правительством Кыргызской Республики». Статья 28 закрепляет обязанности и права граждан по охране государственной границы. Кроме того, предусматривается добровольное привлечение граждан к охране государственной границы.

Положение «Об установлении пограничного режима в пограничной зоне и пограничной полосе Кыргызской Республики» от 15 мая 2004 года № 362 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28 января 2010 г.; последние изменения от 21 января 2013)

Создание правового режима пограничной зоны имеет своей целью обеспечение «надлежащего порядка на государственной границе». Предусматриваются усиленные меры контроля. Реализация этих мероприятий контролируется Государственной пограничной службой при Правительстве Кыргызской Республики совместно с органами Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел и Государственной таможенной службы (параграф 6).

³ Пограничная политика подвергается критике. Некоторые эксперты утверждают, что отсутствует единое понимание и установка приоритетов и вызовов пограничной безопасности. См. К. Чернезка, *Государственные границы: внутренние аспекты пограничной безопасности Кыргызстана*, Аналитическая записка № 4, январь 2011, стр. 7.

Положение «О пограничных представителях Кыргызской Республики» (Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 марта 2004 года № 133)

Настоящий документ определяет порядок назначения пограничных представителей, а также их цели, задачи и функциональные обязанности (параграф 1). Пограничные представители назначаются председателем Пограничной службы на определенные участки государственной границы (параграф 2) «для решения вопросов, связанных с соблюдением режима государственной границы Кыргызской Республики и урегулированием пограничных инцидентов». Эти участки устанавливаются договорами Кыргызской Республики с сопредельными государствами. Пограничный представитель осуществляет меры по предупреждению и урегулированию пограничных инцидентов, проводит в одностороннем порядке или совместно с пограничными представителями сопредельных государств расследования пограничных инцидентов. Таким образом, пограничный представитель осуществляет некоторые функции, которые осуществляются пограничной полицией во многих странах. При этом возникают вопросы о функциональной пригодности института пограничного представителя для выполнения таких задач.

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 17 июля 2000 года № 419 «О пограничных знаках Кыргызской Республики»

Предыдущий документ определяет основные пограничные знаки, государственную символику пограничных знаков, промежуточные пограничные знаки, порядок установки пограничных знаков, нумерацию основных и промежуточных пограничных знаков, обозначение границы подручными средствами и пограничными знаками, аналогичными иностранным. Содержание настоящего Постановления должно быть пересмотрено в ходе реформирования правового режима государственной границы.

Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года № 61 (последние изменения от 17 марта 2012 года)

Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики устанавливает, что «[н]а сегодняшний день регулирование миграционных процессов в Кыргызстане является одним из основных вопросов

обеспечения национальной безопасности». В Концепции также говорится об отсутствии «соответствующего механизма контроля за режимом въезда-выезда и пребывания иностранных граждан» на территории Кыргызстана. В связи с этим возникает вопрос, разработана ли в Кыргызстане концепция единой миграционной политики, на основе которой должны быть определены механизмы урегулирования миграционных процессов. Складывается впечатление, что настоящий Закон опирается более на принцип контроля, чем на принцип управления миграционными процессами.

Закон определяет сеть государственных органов, которые наделены полномочиями в области внешней миграции. В Кыргызской Республике уполномоченными государственными органами в области внешней миграции являются уполномоченные государственные органы в сфере миграции, регистрации населения, внешнеполитической деятельности, национальной безопасности, охраны и защиты государственной границы (статья 5). Эти органы должны вести согласованную политику в сфере миграции.

Институциональная сторона обеспечения современной миграционной политики должна быть рассмотрена в свете практики других государств. Например, в Российской Федерации образована Федеральная миграционная служба. В Эстонии и Латвии существует Управление по делам гражданства и миграции. В Эстонии Управление является структурным подразделением Департамента полиции и пограничной службы, а в Латвии – структурным подразделением Министерства внутренних дел. В Литве вопросами миграции занимается Департамент миграции при МВД Литвы.

Настоящий Закон не затрагивает вопросы межведомственного сотрудничества по вопросам миграции. Следует отметить, что создание единой системы информации о миграции приобретает особое значение в современных условиях. Этот вопрос должен быть учтен в процессе разработки современной миграционной политики.

Реформы в сфере пограничной безопасности Кыргызской Республики

Правовую и институциональную реформу в сфере пограничной безопасности Кыргызской Республики невозможно отделить от структурных изменений, которые намечаются в секторе безопасности в целом (в правоохранительной и военной сферах). На сегодняшний день отсутствует единая система комплексного управления государственными границами. В соответствии с Концепцией национальной безопасности Кыргызской Республики, незавершенность международно-правового оформления государственной границы является

внешней угрозой. Концепция гласит, что «[п]розрачность границ ... [позволяет] беспрепятственно проникать в Кыргызстан членам экстремистских организаций и деструктивных религиозных течений. Поэтому государство должно применять самые жесткие меры по противодействию этим явлениям». Пограничная служба военизирована (пограничные войска находятся в подчинении Государственной Пограничной Службы КР). Анализ законодательства в пограничной сфере позволяет сделать вывод о том, что устаревшая правовая система защиты государственных границ не соответствует международным стандартам и современным вызовам в этой сфере. Отсутствует правовая база для внедрения современных методов управления государственными границами. Законодательная база должна не только предусматривать меры защиты государственной границы, но также способствовать сотрудничеству и торговле в приграничных районах.

Раздел VII

Государственная служба и органы государственного управления

Взаимодействие органов государственного управления с гражданским обществом

В ходе реформирования государственного управления КР особое значение приобретает взаимодействие органов власти с институтами гражданского общества. Указом Президента от 29 сентября 2010 года «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» (УП № 212; последние изменения от 5 марта 2011 года) определяется, что развитые взаимоотношения государства и гражданского общества являются «одним из приоритетных направлений деятельности органов государственного управления и местного самоуправления» (параграф 1). При государственных органах создаются общественные наблюдательные советы, которые должны обеспечивать согласованное взаимодействие с институтами гражданского общества.¹ Указом Президента Кыргызской Республики от 5 марта 2011 было утверждено «Положение об общественном наблюдательном совете при государственном органе».

Параграф 9 Указа Президента от 29 сентября 2010 гласит, что в государственных органах, «ведущих вопросы внешней политики, обороны, национальной безопасности и выполняющих правоохранительные функции, положения настоящего Указа применяются с учетом специфики и особенностей организации их деятельности». Ряд государственных органов определен в качестве пилотных в этой области. Документ не определяет, каким именно образом предыдущее положение воплощается в жизнь. Уточняется, что ежегодные отчеты Советов будут включены в Национальный доклад по вопросам взаимодействия государства с гражданским обществом. Презентация доклада проводится на конференции, организуемой Аппаратом Правительства при содействии Аппарата Президента (параграф 8-1). Роль Парламента в этой связи Указом не определяется. Например, в Эстонии, где была разработана национальная концепция о развитии

¹ Подробную информацию можно найти на <http://www.ons.kg/>.

гражданского общества, Парламент страны два раза в год обсуждает процесс осуществления концепции и оценивает прогресс на пути к развитию гражданского общества. Роль ЖогоркуКенеша в этой сфере можно еще усилить.

Устав не определяет, какие конкретно меры предпринимаются для подготовки кадров государственных органов, которые будут нести ответственность за взаимодействие с представителями гражданского общества. Четко должны быть определены формы и способы взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества. В рамках этого сотрудничества необходимо четко разделить полномочия между государством и общественными структурами. Для этого необходимо иметь единую, подробно разработанную государственную политику развития гражданского общества. При этом ряд вопросов должен быть закреплен Законом, а не подзаконным нормативным актом. Вопрос о статусе гражданской организации, о формах взаимодействия с государством, о процедур определения статуса общественной организации, об обеспечении их независимости и гарантиях независимости должен быть урегулирован в соответствующем Законе. Особое значение имеет прозрачность государственного финансирования гражданского общества. Например, в Венгрии был создан Государственный фонд для развития гражданского общества, который должен обеспечить согласованную государственную политику в этой сфере.

Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114 (последние изменения от 10 августа 2012 года)

Настоящий Закон определяет правовой статус государственного служащего, структуру и организацию государственной службы, порядок прохождения государственной службы, декларирование имущества и доходов государственных служащих, дисциплинарную ответственность и поощрение, материальное и социальное обеспечение государственных служащих. Статья 4 Закона определяет основополагающие принципы государственной службы. Признается приоритет прав и свобод человека. Важное значение имеет принцип гласности и доступности информации о деятельности государственного служащего, а также принцип политической нейтральности. Статья 11 определяет ограничения для государственных служащих. Принцип стабильности государственной службы также закреплен Законом. Закон содержит элементы системы карьерной государственной службы. При этом Закон разграничивает политическую государственную должность и административную государственную должность. Сфера действия За-

кона не распространяется на государственные политические должности, на советников лиц, занимающих государственные политические должности, на военнослужащих и на муниципальных служащих (статья 3).

На основании Закона создается система мониторинга государственной службы. Законодательство должно закрепить гарантии для обеспечения независимого и политически нейтрального мониторинга. В Кыргызстане такая система образована в виде Уполномоченного государственного органа по делам государственной службы. Этот Уполномоченный орган является рабочим органом Совета по государственной службе (статья 12). При этом роль Парламента в определении государственной политики в сфере государственной службы не уточняется.

Экономические и социальные права государственных служащих закреплены Законом, но Закон не упоминает о тарифных соглашениях. Не уточняется, какая система обучения государственных служащих существует. В Законе также должно быть предусмотрено, что отстранение от должности государственного служащего возможно только в судебном порядке.

Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153

Закон «О противодействии коррупции» устанавливает основные принципы, правовые и организационные основы противодействия коррупции. Закон дает определение коррупции и понимает под субъектами коррупционных правонарушений всех государственных служащих (ст. 4). ЖогоркуКенеш Кыргызской Республики обеспечивает разработку и принятие законов по вопросам противодействия коррупции и контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий (ст. 6).

Противодействие коррупции обязаны, согласно ст. 5, осуществлять все государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие в пределах своих функций и полномочий. Ст. 6 определяет организационные основы для борьбы с коррупцией и закрепляет компетенцию Уполномоченного государственного органа, ЖогоркуКенеша и Генеральной прокуратуры. Ст. 14 содержит перечень мер финансового контроля. В ст. 15 урегулированы ограничения видов деятельности, налагаемые на лица, состоящие на государственной службе. Ст. 19 закрепляет особую роль СМИ при борьбе с коррупцией.

Указом Президента от 14 декабря 2011 года была образована Антикоррупционная служба в составе Государственного комитета на-

циональной безопасности. Задачей Антикоррупционной службы является предупреждение, пресечение, выявление, а также расследование в установленных законодательством случаях, коррупционных преступлений (пункт 2 Указа Президента № 27).

Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года № 67 (последние изменения от 3 мая 2011 года)

В соответствии с настоящим Законом признается право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и регулируются правовые отношения, связанные с осуществлением этого права. В данном Законе сформулированы принципы работы органов государственной власти с обращениями граждан (статья 2). К этим принципам относятся защита прав и свобод человека и гражданина; законность и доступность; обязательность рассмотрения обращения; своевременность; равенство граждан; персональная ответственность за исполнение служебных обязанностей; подконтрольность и подотчетность в рассмотрении обращений. Эффективная реализация этих принципов на практике будет способствовать повышению доступности квалифицированной государственной помощи.

Закон также определяет сроки и порядок рассмотрения обращения, а также права и обязанности должностных лиц при рассмотрении обращений. В Законе далее устанавливаются гарантии безопасности гражданина. Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением; Закон определяет соответствующие гарантии безопасности гражданина (статья 11).²

² Такое же положение содержится в аналогичном Законе Российской Федерации (Ст. 6).

Раздел VIII

Другие законодательные акты

Закон Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 21 мая 2007 года № 70 (последние изменения от 17 марта 2012 года)

Настоящий Закон определяет понятие гражданства в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики¹ как устойчивую правовую связь лица с Кыргызской Республикой, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (статья 3). Следует отметить, что «[п]риобретение гражданином Кыргызской Республики иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Кыргызской Республики» (часть 2 статьи 6). Закон регулирует приобретение гражданства, условия приема в гражданство, прием в гражданство в упрощенном порядке, восстановление в гражданстве, основания для отказа в приеме в гражданство, приобретение ребенком гражданства и прекращение гражданства Кыргызской Республики (Глава 3). Статья 22 Закона гласит, что двойное гражданство не признается «за гражданином приграничных с Кыргызской Республикой государств». Кроме того, гражданин Кыргызской Республики, имеющий двойное гражданство, не имеет право занимать целый ряд государственных должностей.² Возникает вопрос, необходимо ли вводить такое ограничение.

Данный Закон определяет полномочные органы и должностные лица, которые ведают делами о гражданстве Кыргызской Республики (Глава 4). В Законе закрепляются полномочия Президента, органов внутренних дел и Министерства иностранных дел. Закон также содержит специальную главу, посвященную производству по делам о гражданстве (Глава 5).

¹ Глава третья Конституции 2010 года регулирует вопросы гражданства.

² Статья 22 параграф 3: «Гражданин Кыргызской Республики, имеющий двойное гражданство, не может быть Президентом Кыргызской Республики, депутатом ЖогоркуКенеша Кыргызской Республики, судьей Кыргызской Республики, сотрудником правоохранительных органов, сотрудником Министерства обороны Кыргызской Республики, а также занимать руководящие должности в органах государственной власти».

Закон Кыргызской Республики «Об оружии» от 9 июня 1999 года № 49 (последние изменения от 11 октября 2012 года)

Предыдущий Закон определяет категории оружия и устанавливает ограничения на оборот гражданского и служебного оружия. На основании Закона обеспечиваются сертификация и внесение в Государственный кадастр гражданского и служебного оружия (статьи 9 и 10), уточняются требования к лицензированию производства (статья 11). Закон устанавливает право на приобретение оружия государственными организациями, юридическими лицами, гражданами и другими субъектами. Особенно детально урегулировано приобретение оружия гражданами Кыргызской Республики (статья 15). Ввоз, торговля, продажа и хранение оружия, а также применение оружия гражданами (статья 26) урегулированы Законом. Статья 30 гласит, что контроль за оборотом оружия «осуществляют органы внутренних дел и органы, уполномоченные Правительством Кыргызской Республики выдавать лицензии на производство гражданского и служебного оружия, а также органы государственного надзора за соблюдением государственных стандартов». В Закон можно включить положение о том, что все споры, связанные с применением настоящего Закона, должны быть разрешены в судебном порядке.

Раздел IX

Общие замечания

На основе обзора законодательства Кыргызской Республики в сфере сектора безопасности можно заключить, что необходимо разработать целостный подход к реформированию сектора безопасности. Сектор безопасности должен быть деполитизирован. Кроме того, система органов сектора безопасности должна быть ориентирована на обеспечение человеческой безопасности и способна предлагать соответствующие услуги обществу.

Необходимо внедрить парламентский контроль над деятельностью сектора безопасности. Важно, чтобы законодательство в полной мере отражало конституционно-правовой статус Парламента. Также нужно распределить полномочия между службами сектора безопасности и четко сформулировать их сферы деятельности. При этом необходимо, чтобы законодательная база способствовала эффективному взаимодействию между службами сектора безопасности.

Следует разработать законодательную базу для создания новой (невоенизированной) правоохранительной системы и реформирования полиции, которая будет придерживаться принципа политической нейтральности. Система органов внутренних дел в целом должна быть политически нейтральной структурой. Кроме того, демилитаризация будет способствовать внедрению принципа гражданского контроля над системой правоохранительных органов.

Необходимо на концептуальном уровне определить, как должна быть урегулирована деятельность секретных и разведывательных служб. Правовая ситуация в этой области не соответствует современным подходам к реформированию разведывательных служб. Следует пересмотреть законодательство в области национальной безопасности и разработать более дифференцированный подход к защите общественных интересов в этой сфере. Законодательство должно определить методы контроля над деятельностью органов национальной безопасности. Оно также должно определить механизмы межведомственной координации.

Кроме того, следует разработать адекватную правовую основу для создания современной Пограничной службы, которая будет способна обеспечить эффективное управление государственной границей. В процессе реформирования необходимо – на основе соответствующего

законодательства – четко определить функции этой службы. Можно рассмотреть возможность создания Пограничной полиции в сфере ответственности Министерства внутренних дел, которая будет иметь правоохранные полномочия и функции.

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, фотокопировальных, 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.

Миндия Вашакмадзе, *Нормативно-правовая база сектора безопасности Кыргызской Республики: Комментарий*, Серия правовых программ ДКВС № 1 (Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2013).

Первое издание, 2013

DCAF Legal Programmes Series no. 1

**Женевский центр демократического контроля
над вооруженными силами**

<www.dcaf.ch>

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Дизайн обложки: Ангел Недельчев

Формат: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-275-8



Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)

ДКВС был основан в 2000 году швейцарским правительством. ДКВС – международная организация, в которую входят 61 государство и швейцарский кантон Женева. Главными подразделениями ДКВС являются отделы исследовательских, оперативных и специальных программ. Штат Центра составляют более 100 человек из 32 стран. Штаб-квартира ДКВС находится в Женеве, Швейцария. Центр имеет постоянные представительства в Брюсселе, Любляне, Рамалле и Бейруте.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одной из ведущих организаций в мире в сфере реформирования сектора безопасности (SSR) и управления сектором безопасности (SSG). ДКВС предоставляет странам консультативную поддержку, проводит программы практической помощи, разрабатывает и продвигает соответствующие демократические нормы на международном и национальном уровнях, пропагандирует передовой опыт и вырабатывает рекомендации для обеспечения эффективного демократического управления сектором безопасности.

Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, институты гражданского общества, международные организации и ряд ведомств сектора безопасности – полиция, суды, спецслужбы, пограничные службы и вооруженные силы.

www.dcaf.ch

Эта публикация подготовлена благодаря финансовой поддержке Директората политики безопасности – Федерального Департамента обороны, защиты населения и спорта Швейцарии

ISBN 978-92-9222-275-8



9 789292 222758

DCAF Legal Programmes Series no.1