

# АЛЬМАНАХ 2012

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСТАНА



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law

*Под редакцией Аугы Алымбаевой*

**АЛЬМАНАХ 2012 ГОДА:  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
И РЕФОРМИРОВАНИЕ СЕКТОРА  
БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСТАНА**

**Под редакцией Аиды Алымбаевой**

Женева – Бишкек, 2013

Женевский центр демократического контроля  
над вооруженными силами  
(DCAF), [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

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

Серия «Менеджмент безопасности и обороны»

- Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, and Todor Tagarev (Eds.)
- 1 • Defence Management: An Introduction, 2009
  - 1.FR • Introduction à la gestion de la Défense, 2009
  - 1.UA • Оборонный менеджмент: Ознакомления, 2010
  - 1.RU • Оборонный менеджмент: Ознакомление, 2011
  - 1.ES • Gestión de la Defensa: Una Introducción, 2013
  - 1.GE • თავდაცვის მენეჯმენტი: შესავალი, 2013
- BG.1 Парламентарен контрол над сектора за сигурност: Принципи, механизми и практики, 2009 – Second Bulgarian edition of *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, ed. Hans Born, Philipp Fluri, Anders Johnsson
- Merle Maigre and Philipp Fluri (Eds.)
- 2 • Almanac on Security Sector Governance in Ukraine 2010
  - 2.UA • Альманах урядування в секторі безпеки України 2010
  - 2.RU • Альманах по вопросам государственного управления в секторе безопасности Украины 2010
- 3.RU Построение обороны и безопасности: Сборник материалов Плана партнерских действий по созданию институтов обороны и безопасности (PAP-DIB) – Russian edition of *Defence Institution Building*, ed. Wim F. van Eekelen and Philipp H. Fluri

**АЛЬМАНАХ 2012 ГОДА:  
государственное управление и  
реформирование сектора  
безопасности Кыргызстана**

**Под редакцией Аиды Алымбаевой**

Женева – Бишкек, 2013

*Альманах 2012 года: государственное управление и реформирование сектора безопасности Кыргызстана, под ред. Аиды Алымбаевой (Женева-Бикшек: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2013 г.).*

**Серия «Менеджмент безопасности и обороны» № 4.RU**

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

Взгляды, изложенные в данной публикации, выражают мнения авторов и могут не совпадать с позицией Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами, а также Федерального Департамента обороны, защиты населения и спорта Швейцарии.

© Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами

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

Дизайн обложки: ООО Принтхаус

**ISBN 978-92-9222-278-9**

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Мне очень приятно писать предисловие к первому Альманаху по вопросам государственного управления в секторе безопасности Кыргызстана, который был полностью подготовлен представителями гражданского общества. Принятие обществом ответственности за те сферы, которые прежде рассматривались «секретными», «трудными» и вообще недоступными, такие как контроль над сектором безопасности (включая разведку), является важным шагом на пути демократизации страны, а также убедительным проявлением искренности и «зрелости» как органов безопасности, так и структур исполнительной, законодательной и судебной власти, осуществляющих над ними контроль.

Подотчётность и прозрачность сектора безопасности не возникают сами по себе. Этот сектор объективно склонен к секретности, что особенно присуще пост-авторитарным странам, хотя кто-то будет продолжать доказывать, что секретность является частью миссии и задач силового сектора. Поэтому обеспечение подотчётности и прозрачности требует дополнительных усилий, как со стороны демократически избранных госорганов, так и со стороны гражданского общества.

Настоящий Альманах является первым выпуском, а также демонстрацией компетентности и амбиций гражданского общества Кыргызстана: компетентности понять и документировать процессы развития в секторе безопасности, его адаптации к новым условиям. Если целью сектора безопасности является создание и поддержание безопасности людей, а не только лишь определенных партий, групп политического влияния или высокопоставленных структур, и если достижение этого обеспечивается в рамках требований международного законодательства, прав и свобод человека, тогда будут учитываться мнения и вклад со стороны гражданского общества.

Издание сборника стало возможным не только благодаря нашим коллегам из гражданского общества Кыргызстана, но и благодаря твёрдой приверженности Швейцарии к усилиям Партнёрства ради мира, а также особой приверженности к сотрудничеству со странами Центральной Азии. Я хочу поблагодарить Министерство обороны Швейцарии за большую поддержку в издании этого сборника, который появится одновременно на кыргызском, русском и английском языках.

Также хочу поблагодарить и поздравить наших кыргызстанских коллег, и прежде всего госпожу Аиду Алымбаеву, которая добросовестно структурировала и редактировала статьи, представленные в этом сборнике.

Женева, 2013 год

Д-р Филипп Флури  
Заместитель директора ДКВС



# ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений .....	xi
<b>Введение .....</b>	<b>1</b>
<i>Аида Алымбаева</i>	
<b>Глава 1 Вооруженные силы Кыргызстана: краткая история и перспективы развития на современном этапе .....</b>	<b>7</b>
<i>Мурат Бейшенов</i>	
<b>Глава 2 Реформирование органов национальной безопасности Кыргызской Республики .....</b>	<b>17</b>
<i>Кайрат Медербекович Осмоналиев</i>	
Предпосылки реформирования системы органов обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики .....	17
Система органов обеспечения национальной безопасности .....	19
Исторические вехи развития органов госбезопасности Кыргызстана .....	20
Попытки реформирования органов национальной безопасности после апрельской революции 2010 года .....	22
Некоторые проблемы, препятствующие эффективной работе органов национальной безопасности .....	25
Рекомендации по реформированию системы органов национальной безопасности .....	27
<b>Глава 3 Реформы в антинаркотических правоохранительных структурах Кыргызстана: ответ на современные вызовы.....</b>	<b>30</b>
<i>Александр Зеличенко</i>	
Обоснование .....	30
История вопроса .....	30
Современное состояние вопроса .....	34
Тактика на опережение .....	40
Источники .....	43
<b>Глава 4 Судебная власть в Кыргызской Республике и угрозы безопасности судебной системы: актуальные проблемы, вопросы реализации.....</b>	<b>45</b>
<i>Нурлан Алымбаев</i>	
Введение .....	45
Правовое понятие безопасности .....	46
Государственная защита судей как гарантия независимости .....	48

Порядок применения мер безопасности .....	50
Государственная программа по обеспечению безопасности судей и членов их семей .....	53
Обеспечение безопасности зданий судов .....	54
Заключение .....	57
<b>Глава 5 Развитие парламентаризма в Кыргызстане и его влияние на вопросы внутренней безопасности страны .....</b>	<b>59</b>
<b>Азамат Темиркулов</b>	
Введение .....	59
Внутренние угрозы безопасности Кыргызской Республики .....	61
Влияние парламентаризма на безопасность в КР .....	63
Заключение .....	67
<b>Глава 6 Пытки и правоохранительные органы в Кыргызской Республике .....</b>	<b>69</b>
<b>Улугбек Азимов</b>	
Выводы .....	79
Рекомендации .....	79
<b>Глава 7 Гражданский контроль в силовых структурах Кыргызстана: состояние и перспективы .....</b>	<b>82</b>
<b>Анар Мусабеева</b>	
Введение .....	82
Силовые структуры Кыргызстана .....	83
Становление гражданского контроля силовых структур КР .....	84
Основные аспекты гражданского контроля силовых ведомств на современном этапе .....	87
Заключение .....	101
Рекомендации .....	103
Литература .....	104
<b>Глава 8 Безопасность оружия в Кыргызстане: современное состояние и вызовы .....</b>	<b>106</b>
<b>Гулшайыр Абдирасулова</b>	
Введение .....	106
Количество захваченного огнестрельного оружия во время массовых беспорядков .....	107
Безопасность оружия: вызовы и необходимость коллективных усилий .....	108
Анализ законодательства КР в сфере безопасности оружия .....	110
Деятельность государственных органов .....	116
Заключение .....	117

---

Рекомендации.....	118
<b>Глава 9 Прозрачность государственной системы и безопасность общества .....</b>	<b>121</b>
<b>Нурбек Токтакунов</b>	
Введение.....	121
Мировое движение за прозрачность .....	122
Прозрачность как условие безопасности.....	124
Законодательство .....	126
Практика предоставления информации госорганами.....	127
Судебная практика .....	128
Роль международных доноров в обеспечении бюджетной прозрачности .....	130
Выводы и рекомендации .....	131
<b>Глава 10 Права человека в деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики .....</b>	<b>134</b>
<b>Сардар Багишбеков</b>	
Введение.....	134
Необходимость реформы органов внутренних дел в свете прав человека.....	136
Содействие в реализации прав человека .....	138
Возможности ограничения прав человека .....	139
Как вывод – важность соблюдения закона .....	142
Ссылки.....	144
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>145</b>
Приложение №1. Краткий справочный обзор судебной системы Кыргызской Республики.....	145
Приложение № 2. Средняя заработная плата судей Кыргызской Республики в разрезе стран .....	148
Приложение № 3. Закон Кыргызской Республики «О Национальном центре Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» .	150



## Список сокращений

IDLO	International Development Law Organization
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
АКН	Агентство по контролю наркотиков
АПК	Аппаратно-программный комплекс
ВВ	Внутренние войска
ВС	Вооруженные силы
ВЧК	Всероссийская чрезвычайная комиссия
ГИИП	Гражданская инициатива информационной политики
ГККН	Государственная комиссия по контролю наркотиков
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности (КР)
ГПК	Гражданский процессуальный кодекс
ГСБЭП	Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями
ГСИН	Государственная служба исполнения наказаний
ГСКН	Государственная служба по контролю наркотиков
ГСНБ	Государственная служба национальной безопасности (КР)
ЖК КР	ЖогоркуКенеш Кыргызской Республики (Парламент)
ИВС	Изолятор временного содержания
ИТУ	Исправительно-трудовое учреждение
КГБ	Комитет государственной безопасности (СССР)
КР	Кыргызская Республика
КСОР	Коллективные силы оперативного реагирования
МВД	Министерство внутренних дел
МГБ	Министерство государственной безопасности (СССР)
МККН	Международный комитет по контролю наркотиков
МНБ	Министерство национальной безопасности (КР)
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
НКВД	Народный Комиссариат Внутренних Дел (СССР)
НКГБ	Народный комиссариат государственной безопасности (СССР)
НПА	Нормативно-правовой акт

НПО	Неправительственные организации
ОАО	Открытое акционерное общество
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВД	Органы внутренних дел
ОГПУ	Объединённое государственное политическое управление (СССР)
ОДКБ	Организация Договора о коллективной безопасности
ОИО	Организационно-инспекторское отделение
ОНС	Общественный наблюдательный совет
ООН	Организация объединённых наций
ООО	Общество ограниченной ответственности
ОПГ	Организованная преступная группа
ОУР	Оперуполномоченный
ОУР ОВД	Оперуполномоченный по особо важным делам
ОФ	Общественный Фонд
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
СБН	Служба по борьбе с наркобизнесом
СИЗО	Следственный изолятор
СМИ	Средства массовой информации
СНГ	Содружество независимых государств
СНК	Совет народных комиссаров (СССР)
СОРМ	Система оперативно-розыскных мероприятий
СФР	Служба финансовой разведки
УВКПЧ	Управление Верховного Комиссара по правам человека (ООН)
УК	Уголовный кодекс
УП	Указ Президента
ЦИК	Центральная избирательная комиссия
ЦИК	Центральный исполнительный комитет (СССР)
ЧСК	Чрезвычайная следственная комиссия
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества

# Введение

**Аида Алымбаева**

*старший исследователь Института анализа и развития инициатив*

В течение практически всего постсоветского периода, органы обеспечения национальной безопасности Кыргызстана оставались менее подверженными к институциональным изменениям, реформированию. Такое состояние сохранялось несмотря на усиливающиеся внутренние и внешние угрозы безопасности страны, такие как организованная преступность, наркотрафик, религиозный экстремизм, терроризм, приграничные проблемы, межэтнический конфликт, рост коррупции и преступности. За свою короткую постсоветскую историю, страна также пережила вторжение исламских боевиков на свою территорию в 1999-2000-х годах и две так называемые революции в марте 2005 г. и апреле 2010 г., обе повлекшие за собой человеческие жертвы. Безопасность в стране и в целом в регионе может стать более уязвимой после вывода войск НАТО из Афганистана в конце 2014 года, что по разным оценкам может привести к активизации деятельности исламских экстремистских движений на южных рубежах Центральной Азии.

Попытки прежних властей, а именно первых двух президентов страны (1991-2010 гг.), реформировать силовой блок носили больше декларативный характер. Имевшие место некоторые позитивные изменения, во-первых, служили ответом на уже произошедшие кризисные ситуации, но масштаб таких пост-кризисных преобразований всегда оставался ограниченным. Например, вторжение исламских банд-формирований в Баткенскую область летом и осенью 1999 года стало толчком для введения корректив в военной сфере. Однако кардинального реформирования министерства обороны так и не произошло. Во-вторых, некоторые отдельные руководители предпринимали попытку перестроить свои силовые службы, но начатые ими преобразования не доводились до конца, так как президенты часто перемещали или увольняли глав силовых и других госструктур. Правители остерегались, что продолжительное нахождение их подчиненных на руководящих постах позволит им создать широкую сеть своих сторонников, и что такая поддержка может быть использована против их режимов. Так, например, при президенте Бакиеве средняя продолжительность пребывания лиц на высших государственных постах в 2007 году равнялась лишь 1,3 годам (15 месяцев), а при правлении Акаева в 2001 году этот показатель тоже был довольно нестабильным, дос-

тигая чуть более 2 лет (27 месяцев).<sup>1</sup> Кроме того, кадровая политика первых двух президентов в основном строилась на патрон-клиентских отношениях, и если руководители служб не демонстрировали лояльность первым лицам, несмотря на внесенный ими вклад в преобразование ведомства, они заменялись другими более приверженными к власти лицами.

В целом, после обретения Кыргызстаном своей независимости, органы обеспечения национальной безопасности оставались преимущественно прежними – недемократичными, закрытыми, малоэффективными структурами, которые в постсоветскую эпоху сохранили как прежние названия, так и старое содержание. Наследие советской системы сыграло доминирующую роль в деятельности силовых структур Кыргызстана.<sup>2</sup>

Основной причиной торможения реформ в силовых ведомствах послужили авторитарные режимы, доминировавшие в стране до апреля 2010 года, которые превратили военные, правоохранительные, судебные органы в инструмент поддержания своей власти. По сути, реформирование сектора безопасности, концепция, подразумевающая собой создание с одной стороны эффективных силовых органов, а с другой открытых и подотчетных обществу служб, маловероятно в авторитарных государствах. Авторитарным правителям выгодно иметь подчиненные им силовые органы с целью устрашения политических оппонентов, подавления массовых выступлений, установления контроля над важными сегментами общества, включая прибыльные денежные потоки, иногда и наркоторговлю. Более того, сами руководители некоторых высших, средних и низовых структур органов безопасности Кыргызстана, а также большинство рядовых офицеров не были заинтересованы в реформировании, так как доход, получаемый ими от коррупционных механизмов или покровительства криминальных лиц и группировок, чрезмерно превышал сумму их заработной платы. Например, по словам эксперта по безопасности Дэвида Левайса, сотрудники милиции Кыргызстана в 1990-е годы не могли бы существовать без коррупции из-за чрезмерно скудного госбюджета.<sup>3</sup> Следовательно, до апреля 2010 года ни политический истеблишмент, ни сами силовые структуры не были заинтересованы в кардинальном реформировании сектора безопасности.

Более того, слабость органов обеспечения национальной безопасности, включая судебные институты, пренебрежение правовыми ценностями и нормами на всех звеньях госслужбы, покровительство некоторых чиновников над криминальными группировками, а также коррупция дали возможность организованным пре-

<sup>1</sup> Алымбаева А., Урмамбетов Б., Аблезова М. и Асанов Т., «Политическая элита постсоветского Кыргызстана: особенности формирования и обновления», Бишкек, АГУПКС, 2013 г.

<sup>2</sup> Jos Boonstra, Erica Marat and Vera Axyonova, *Security Sector Reform in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan: What Role for Europe?*, *EUCAM Working Papers* 14, May 2013.

<sup>3</sup> David Lewis, "Security Sector Reform in Authoritarian Regimes: The OSCE Experience of Police Assistance Programming in Central Asia," *Security and Human Rights* 22:2 (2011): 103-117.

ступным группам иметь определенное влияние на государственное управление в стране в 2000-е годы. Такое положение ставило под угрозу не только стабильность и безопасность страны, но и существование самой государственности.

После апреля 2010 года, когда произошла смена власти и была принята новая Конституция, заложившая основу для создания парламентско-президентской формы правления, президент переходного периода Роза Отунбаева и ее преемник Алмазбек Атамбаев предприняли попытку изменить ситуацию в секторе безопасности. По предложению местных организаций гражданского общества, Роза Отунбаева в сентябре 2010 года подписала Указ о создании Общественных наблюдательных советов (ОНС) при госструктурах с целью обеспечения общественного контроля над деятельностью госслужб, достижения прозрачности и подотчетности в их работе. ОНС в силовых ведомствах начали создаваться с февраля 2011 года. Более того, согласно новой Конституции, парламент получил больше контрольных функций в надзоре за деятельностью госструктур, включая силовые ведомства. Новый парламент смог на практике продемонстрировать расширение своих контрольных функций в течение первой половины своего созыва (ноябрь 2010 г. – июнь 2013 г.), когда им были созданы ряд депутатских комиссий по изучению дел, связанных с деятельностью правоохранительных органов, часто приглашались на заседания парламента, фракций и парламентских комитетов руководители силовых структур, включая генеральную прокуратуру, запрашивались справки о состоянии дел по многим вопросам.

Борьба с коррупцией и организованной преступностью была обозначена президентом Атамбаевым в качестве его ключевой и первоочередной задачи. Одним из первых решений Атамбаева на посту президента стало создание в декабре 2011 г. Анти-коррупционной службы при ГКНБ КР с целью предупреждения и выявления коррупционных преступлений, совершаемых госслужащими. Впоследствии также принимается новая Национальная концепция по безопасности (июнь 2012), разрабатывается Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызстана на период 2013-2017 годы, в которой целый блок посвящается задачам по формированию комплексной системы национальной безопасности (январь 2013 г.), принимается новая военная доктрина (июль 2013 г.; последняя военная доктрина действовала с 2002 по 2013 гг.).<sup>4</sup> Борьба с организованной преступностью при президенте Атамбаева, который находится у власти с ноября 2011 г., привела к снижению влияния деятельности ОПГ на систему госуправления, к сокращению численности членов ОПГ. Однако об окончательном успехе в этой области говорить еще рано, так как слабость государственных структур, в особенности на местном уровне, высокий уровень коррупции, транснациональный характер ОПГ дают возможность некоторым этим группам продолжать свою деятельность.

---

<sup>4</sup> Марат Э., «Реформирование сектора безопасности в странах Центральной Азии», Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами, 2012 г., [www.dcaf.ch/Publications/Security-Sector-Reform-in-Central-Asia](http://www.dcaf.ch/Publications/Security-Sector-Reform-in-Central-Asia).

Анти-коррупционная кампания нынешних властей привела к многочисленным задержаниям должностных лиц, главным образом среднего и низового уровня, а также нескольких чиновников высшего ранга. Однако уровень коррупции в стране остается все еще высоким (Кыргызстан занимает 187 из 200 стран по уровню коррупции),<sup>5</sup> а население страны не почувствовало значительного ее снижения.<sup>6</sup> Вследствие этого, граждане продолжают демонстрировать высокий уровень недоверия госорганам, включая суды, что подталкивает их искать социальную справедливость в различных религиозных организациях и течениях, которые слабо контролируются со стороны государства. Такая ситуация несет другую угрозу безопасности страны.

Одна из причин высокой коррупции – это остающиеся мизерными зарплаты госслужащих, что заставляет их продолжать получать взятки. Другая важная причина заключается в том, что ни одна из силовых структур не претерпела значительных кадровых изменений. В результате, офицеры продолжают работать по старым рентоориентированным традициям, когда изыскиваются пути для улучшения собственного благополучия за счет использования государственных ресурсов. Более того, общественный надзор за органами сектора безопасности, кроме милиции, судебных органов и пенитенциарных учреждений, остается самым слабым, так как эти органы продолжают сохранять свою закрытость. Среди гражданского общества только правозащитники, а также несколько общественных организаций активны в ведении мониторинга за деятельностью силового блока. При этом, Общественные наблюдательные советы, функционирующие при органах обеспечения национальной безопасности, еще не стали действенным инструментом надзора и влияния.

В целом, после свержения авторитарного режима в апреле 2010 года кардинального реформирования сектора безопасности, включая судебные органы, тоже не произошло. Силовые структуры остаются малоэффективными, закрытыми и менее подотчетными обществу. Власти страны принимают меры по изменению *статуса кво* в этой сфере, но с незначительными шагами, в инертном русле, с переменным успехом. Политическая среда в стране остается чрезмерно конкурентной, в которой отсутствие консолидации сил, идей и подходов влияет на запоздалый характер согласования и принятия государственных решений, в том числе и в силовом блоке. Принятые решения неэффективно реализуются, часто пересматриваются, а их осуществление затрудняется отсутствием средств, низким профессиональным уровнем офицеров на разных уровнях управления. Кыргызстан в действительности испытывает недостаток в финансовых средствах для модернизации силового блока и его реформирования, но финансы все же остаются второстепенной, но не первичной причиной вялых перемен.

<sup>5</sup> Индекс восприятия коррупции в Кыргызстане за 2012 год, Трансперенси Интернэшнл, [www.cpi.transparency.org/cpi2012/results](http://www.cpi.transparency.org/cpi2012/results).

<sup>6</sup> Отчет Национального демократического института, «Восприятие гражданами деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики за 2013 год», Бишкек, Кыргызстан, 2013 г.

Отсутствует целостный подход по реформированию сектора безопасности, когда силовые ведомства мало соприкасаются с общим стратегическим и оперативным подходом, главным образом, рассматриваясь отдельными структурами. Более того, ни один орган обеспечения национальной безопасности не был подвергнут значительному кадровому изменению. Сектор безопасности является самым многочисленным сегментом в госуправлении, и нынешние власти вероятнее всего опасаются того, что огромное количество уволенных офицеров станет дестабилизирующей оппозиционной силой. К тому же, советская система построения силовых структур видится политическому истеблишменту адекватной в нынешних условиях, но изменившаяся среда и взятый курс на построение открытого общества требуют создания органов, в первую очередь, ориентированных на потребности граждан в безопасности. Без эффективных и подотчетных гражданам силовых ведомств невозможно создать демократическую страну.

Данный Альманах издается с целью освещения вопросов текущего управления и реформирования сектора безопасности в Кыргызстане, а также высвечивания актуальных на взгляд представителей гражданского общества проблем в этой сфере. В Альманахе представлены статьи, написанные представителями НПО, независимыми экспертами и исследователями. В этой связи, Альманах является своего рода независимым инструментом мониторинга за деятельностью органов обеспечения национальной безопасности.

В данном издании представители гражданского общества акцентируют свое внимание на развитии нынешней ситуации в вооруженных силах, службе национальной безопасности (ГКНБ), антинаркотических правоохранительных структурах, МВД, судебных органах. По данным темам, авторы предоставляют обзор существующих вызовов, делятся видением по изменению текущего положения. Права человека, а именно права граждан на доступ к информации, права человека в деятельности МВД, нарушение прав заключенных (пытки) являются другими темами Альманаха, ведь повсеместная защита и соблюдение прав человека должны стать стержнем, конечной целью реформирования сектора безопасности. Построение эффективного силового блока невозможно без участия общественных организаций, и поэтому одна из статей посвящена детальному изучению гражданского контроля в силовых структурах, проблемам и перспективам расширения общественного надзора в этой сфере. В Кыргызстане все еще остается актуальным вопрос безопасности огнестрельного оружия, использовавшееся в межэтническом конфликте на юге страны в июне 2010 года, в котором более 400 человек погибли и около 2,5 тысячи получили ранения, а также в апрельских событиях того же года, в которых были убиты около 90 человек. Один из авторов рассуждает о существующих вызовах в области обеспечения безопасности оружия и мерах по усилению контроля над его использованием во время массовых беспорядков. Практически все авторы Альманаха высказывают свои рекомендации исполнителю, законодательным и судебным органам власти по улучшению ситуации.



# Глава 1

## Вооруженные силы Кыргызстана: краткая история и перспективы развития на современном этапе

**Мурат Бейшенов**

*бывший первый заместитель министра обороны КР, преподаватель  
Юридического института Кыргызского национального университета*

Первопроходцам всегда достаётся самая тяжёлая работа. На начальном этапе становления вооружённых сил у Кыргызстана не было достаточных экономических возможностей для проведения полноценной военной реформы. И это, к сожалению, оказало серьёзное влияние на темпы реализации планов военного строительства и на готовность армии к вооружённой защите страны. Ещё в период пребывания в составе союзного государства у нашей республики не было собственной системы обеспечения военной безопасности, состоящей из органов управления, войск и много другого, что входит в понятие «военная организация». Начнём по порядку, как же всё начиналось.

Для нашего молодого государства первым шагом на пути создания национальной армии стало учреждение военного органа ответственного за создание вооружённых сил, Государственного комитета Республики Кыргызстан по делам обороны. Первый Президент страны Аскар Акаев в январе 1992 года подписывает указ (Указ № 12 от 13.01.1992 г.) об образовании Государственного комитета Республики Кыргызстан по делам обороны. В Указе правительству Республики Кыргызстан поручалось в месячный срок разработать положение о Государственном комитете по делам обороны; решить вопросы численности, финансового и материально-технического обеспечения Государственного комитета РК по делам обороны.

Армия – это сложнейший организм, эффективное обеспечение которого зависит от грамотных и профессионально подготовленных специалистов, для функционирования которого требуется значительные финансовые и материальные ресурсы. Перед Государственным комитетом Республики Кыргызстан по делам обороны стояли очень сложные задачи. Разрозненные воинские части необходимо было интегрировать в систему национальной безопасности республики, обеспечить их взаимодействие с органами исполнительной власти и силовыми ведомст-

вами, наладить управление войсками и боевую подготовку, организовать финансовое, тыловое и материально-техническое обеспечение. В этот период остро ощущалась нехватка профессиональных кадров, как в управленческом, так и в войсковом звене. Горькой реальностью тех дней стало то, что бывшие советские офицеры, служившие на территории Республики, массово уезжали на малую родину в другие республики Содружества Независимых Государств.

Следующим шагом после учреждения Государственного комитета Кыргызской Республики по делам обороны стало принятие под юрисдикцию государства воинских частей и учреждений бывшей Советской армии с личным составом, боевой техникой, вооружением, жилищным фондом и военно-техническим имуществом. И только после принятия под юрисдикцию бывших воинских частей Государственный комитет в 1993 г. был преобразован в Министерство обороны Кыргызской Республики, при этом значительно расширились функции и полномочия данного ведомства.

Уже через год после образования национальной армии военнослужащие Министерства обороны приступили к выполнению первой боевой задачи. Согласно решению Совета глав Государств, участников Содружества Независимых Государств «О мерах по стабилизации обстановки на участке государственной границы Республики Таджикистан с Афганистаном» от 22 января 1993 г. отдельный стрелковый батальон Вооружённых сил Кыргызской Республики принял под охрану 100-километровый участок таджикско-афганской государственной границы.

В феврале 1999 г. отдельный батальон, выполнив поставленные задачи по обеспечению безопасности государственной границы Таджикистана с Афганистаном, вышел без потерь с территории соседнего государства. Хотя наши военные получили бесценный опыт службы на границе, уже тогда выявились серьёзные проблемы в вопросах обеспечения всеми видами довольствия, практики эффективной переброски войск и воинской дисциплины. Но руководством должных выводов сделано не было. Более того в 1994 г. находясь с рабочим визитом в Японии Президент страны Аскар Акаев в одном из своих выступлений заявил, что «в принципе для Кыргызстана, армия не нужна...!?». По его мнению, республика находится в окружении таких государств, которые не могут допустить даже малейшей агрессии по отношению к Кыргызстану. Сказывалось, что первый Президент Аскар Акаев был сугубо ученым и гуманным человеком, далеким от понимания военной политики и военной составляющей страны.

После такого заявления главы государства и на фоне низкого денежного содержания, особенно в 1994-95 годы, началось массовое увольнение кадровых офицеров, а из-за слабого морального климата в воинских коллективах резко снизилась воинская дисциплина. Надо отдать должное генералам Субанову Мырзакану, тогдашнему министру обороны Кыргызской Республики, его заместителям Исакову Исмаилу, Орузбаеву Кубанычбаю; в тот переломный момент им удалось убедить руководство страны о сохранении военного ведомства. Ведь уже в самых верхах руководства республики настойчиво обсуждались вопросы резкого сокращения армии с последующей его ликвидации. После всех потрясений в кратчай-

шие сроки были приняты военно-оборонительная концепция Кыргызской Республики (январь 1994 г.), Законы Кыргызской Республики «Об обороне» (13 апреля 1994 г.), «Об альтернативной службе» (12 января 1994 г.)

Но всё равно, недостаток финансово-экономических возможностей государства для реформирования вооружённых сил сказывалось на темпах реализации намеченных планов военного строительства.

В те годы (1994-1997 г.) военнослужащие месяцами не получали положенного денежного довольствия, помнится в одном из воинских частей старший лейтенант Субанкулов Ильясбек в знак протеста, несанкционированно завёл боевую машину и пытался прорваться из территории воинского подразделения. Кстати, зарплату офицерам выдали на следующий же день. Тот старший лейтенант ныне является первым заместителем министра обороны, начальником Главного штаба вооружённых сил Кыргызской Республики.

В сложившейся ситуации были необходимы экстренные и действенные меры. В связи с этим издаётся Директива Главнокомандующего Вооружёнными силами КР № Д-1 «О неотложных мерах по укреплению воинской дисциплины в Вооружённых Силах Кыргызской Республики» от 11.05.1996 г.

В декабре 1996 г. на заседании правительства были рассмотрены меры по развитию Вооружённых сил и усилению социально-правовой защищённости военнослужащих. Впервые на этом заседании был поставлен вопрос о необходимости проведения эффективной реформы военной организации.

В 1997 г., учитывая складывающуюся обстановку в Центрально-азиатском регионе в связи с усилением терроризма, экстремизма, резким ростом наркоторговли, военно-политическое руководство Кыргызстана пришло к мнению, что существующий состав органов управления и войск Министерства обороны требует кардинальных изменений. С этой целью были подготовлены проекты Основных направлений военной доктрины, Законов Кыргызской Республики «Об обороне».

В результате принятых мер удалось активизировать и запустить реальные процессы военного реформирования. Были восстановлены льготы по коммунальным услугам, оплаты за газ и электричество. Повышены на 50 процентов должностные оклады офицерскому составу, введена единая форма одежды и установлены единые правила её ношения.

Однако набирающийся процесс реформирования армии был фактически сорван вторжением в 1999 году в Баткенский район Ошской области Кыргызстана боевиков незаконных вооружённых формирований и необходимостью отражений их нападения.

Первый этап так называемых баткенских событий был просто провальным для объединённой группировки вооружённых сил республики. Сказались и объективные и субъективные факторы: недостаток средств у государства, отсутствие опыта у военного командования и единого руководства привлечёнными силовыми структурами в борьбе с международными террористами.

Действия террористов нанесли значительный моральный и материальный ущерб. Погибли мирные люди и военнослужащие, около 200 человек были ра-

нены, захвачены в качестве заложников иностранные граждане, среди них попались даже генерал Шамкеев А. (внутренние войска), полковник Матенов А. (министерство обороны) и несколько других военнослужащих из различных силовых структур. Более десяти тысяч мирных жителей оставили свои дома и переселились в лагеря для беженцев. Самые ожесточённые боевые столкновения произошли в августовские дни 1999-2000 годов. Они стали серьёзным испытанием для готовности армии к защите государства, прочности духовных и нравственных устоев общества.

Конечно, многие воины в те суровые дни проявили мужество и стойкость, за что были заслуженно награждены высокими государственными наградами. В те годы национальная армия приобрела уникальный и бесценный опыт ведения боевых действий в условиях высокогорья, организации всестороннего оперативного, боевого и эффективного взаимодействия между силовыми и гражданскими органами.

В этот период пришлось потрудиться и правоохранительным органам, в частности военной прокуратуре. Именно в те годы участились случаи дезертирства даже среди офицерского состава, не говоря уже о солдатах срочной службы, а в вопросах тылового и финансового обеспечения говорить и не приходится. Допускались грубейшие нарушения из-за чего было возбуждено несколько громких уголовных дел, в том числе против генерала Б.Полуды – тогдашнего заместителя министра обороны по тылу.

Несмотря на все эти провалы и серьёзные упущения, эти боевые действия руководство страны признало «победоносной» и 29 мая 2002 г. главой государства было вручено боевое знамя Вооружённых сил КР. Более 350 офицеров и солдат были награждены высокими государственными наградами, в частности орденами «Манас» – 2-ой и 3-ий степени, медалями «Эрдик» и Почётными грамотами Президента Кыргызской Республики.

Смена семейно-клановых режимов правления 1-го и 2-го президентов страны, произошедшая в результате революций в марте 2005-го и апреля 2010 годов, внесла свои коррективы в ход военного строительства и реформирования вооружённых сил. При этом общей важной особенностью этих двух ситуаций явилось то, что армия не стала объектом политического манипулирования и не была вовлечена в борьбу за власть. Ей удалось сохранить нейтралитет, и она продолжала в меру своей возможности выполнять задачи по обеспечению военной безопасности страны.

Важным этапом развития Вооружённых сил явилось подписание Указа Президента КР в 2008 г. «О введение в действие концепции и Плана реформирования Министерства Обороны». В ходе реформирования была уменьшена численность войск, значительно сокращён управленческий аппарат. При этом впервые в войсках количество военнослужащих контрактников увеличилось вдвое. В структуру Министерства обороны, помимо Центрального аппарата и Главного штаба вошли Мобильные силы, Силы общего назначения, Силы воздушной обороны, соединения и части обеспечения и обслуживания, военно-учебные заведения и военные

комиссариаты. Также был создан Центр противодействия терроризму и борьбы с незаконными вооружёнными формированиями. В этот период удалось привлечь иностранные инвестиции в строительство современного военного городка в городе Токмоке и новой воинской части в селе Бужум Баткенской области. Для перевооружения армии при оборонном ведомстве было создано государственное предприятие «Кыргыз курал» (Кыргыз Оружие).

Апрельские события 2010 г. и горькие уроки межэтнических столкновений в июне этого же года на юге страны показали, что в структуре Вооружённых сил надо иметь высокопрофессиональные, технически оснащённые части и подразделения, способные в максимально короткие сроки приступить к выполнению внезапно возникших задач и действовать автономно, в отрыве от основных сил, на отдельных направлениях. И главное, необходимо учить военнослужащих действиям не только в традиционных видах боя, но и в антитеррористических операциях, а также в ходе поддержания режима чрезвычайного или военного положения.

В 21 веке общепризнанной является истина, что ни одна страна мира не может в одиночку обеспечить свою безопасность. Понимание этого обуславливает участие Кыргызстана и его Вооружённых сил в деятельности военной составляющей Организации Договора о коллективной безопасности, в обеспечении коллективной безопасности по линии Содружества независимых государств, Шанхайской организации сотрудничества, в рамках программы НАТО «Партнёрство во имя мира» и операции «Несокрушимая свобода». Кыргызская армия сегодня успешно взаимодействует с армиями 25 стран мира. И приоритетным направлением международного военного сотрудничества определена миротворческая деятельность Вооружённых сил.

Основной формой взаимодействия сил, входящих в военную составляющую всех систем региональной коллективной безопасности, является подготовка и проведение совместных учений, отличающихся форматом, степенью участия воинских контингентов, уровнем решаемых целей и задач.

За прошедшие более двадцати лет, республика стала активным участником различных международных военных учений и манёвров.

В 1997 г. на территории Казахстана и Узбекистана прошло первое миротворческое учение «Центразбат»; помимо Центральноазиатского батальона, принимали участие подразделения армии США, Турции, России, Грузии, Латвии.

Международные учения «Центразбат» были продолжены в 1999-м и 2000 годах. В июне 2001 г. президентами Казахстана, Китая, Кыргызстана, России и Таджикистана была подписана Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Первым практическим шагом по обеспечению региональной безопасности стало проведение в октябре 2002 г. в районе контрольно-пропускного пункта «Иркештам» первого двустороннего антитеррористического учения. Продолжением реального партнёрства в военной области государств-членов Шанхайской организации сотрудничества стало совместное учение «Взаимодействие», проведённое в августе 2003 года на территории Казахстана и Китая.

В рамках Объединённой системы противовоздушной обороны государств-участников Содружества Независимых Государств в 1998 г. прошло первое учение «Боевое содружество». В ходе этих маневров части и подразделения ПВО Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России впервые совместно отработали вопросы применения смешанной группировки зенитно-ракетных войск.

Силы воздушной обороны Кыргызстана являются постоянными участниками учений «Боевое содружество», проходивших на российском и казахстанском полигонах Ашлук и Сарышаган в 2003, 2007 и 2011 годах. На состоявшемся в апреле 2013 г. в Бресте (Республика Беларусь) заседании Координационного комитета по вопросам противовоздушной обороны при Совете министров обороны государств СНГ были рассмотрены вопросы проведения тактических учений «Боевое содружество-2013». Цель маневров, которые пройдут в сентябре 2013 г. на полигоне Ашулук Астраханской области России, – обеспечение военной безопасности государства, а также стран-участниц Содружества и государств-членов ОДКБ. В ходе 63-го заседания Совета министров обороны Содружества Сергей Шойгу заявил, что на развитие Объединенной системы ПВО стран Содружества в 2013 г. будет выделено более 500 млн. рублей. Данное заявление Министр обороны России подтвердил в мае 2013 г. при посещении авиабазы Кант в г. Бишкек. Кстати, данная авиабаза будет количественно и качественно усилена уже к 2014 году.

Важным событием в истории Вооружённых сил Кыргызстана стало проведение в 2004 г. в Иссык-кульской области совместного тактического учения «Рубеж». Главной особенностью учения стало применение авиационного компонента Коллективных сил быстрого развёртывания Центральноазиатского региона – российских и казахских боевых самолётов, вертолётов.

Учение «Рубеж 2005» как продолжение военного партнёрства в рамках ОДКБ было проведено в апреле 2005 г. на территории Таджикистана.

В 2009 году в Республике Казахстан на общевойсковом полигоне «Матыбулак», а в 2010 г. в Российской Федерации на полигоне «Чевбаркуль» Приволжко-Уральского военного округа прошли совместные оперативно-тактические учения Коллективных сил (КСОР) Организации Договора о коллективной безопасности «Взаимодействие».

На состоявшемся в мае 2013 г. в г. Бишкек неформальном саммите глав государств-участников ОДКБ были обсуждены вопросы, касающиеся развития ситуации в зоне ответственности ОДКБ в связи с предстоящим в 2014 г. выводом из Афганистана военного контингента НАТО и мер по минимизации его возможных негативных последствий. Афганистан и сейчас остаётся зоной нестабильности, территорией, где проходят боевые действия и действуют многие экстремистские организации. В декабре прошлого года главы государств-членов ОДКБ утвердили конкретный план мероприятий на случай развития «неблагоприятного сценария после вывода войск НАТО». Это, в первую очередь, усиление охраны государственных границ, повышение потенциала правоохранительных органов, специальных служб, вооружённых сил государств. Планируется оснастить современным вооружением и техникой коллективные силы оперативного реагирования.

Так же в этом году, в сентябре 2013 г. планируется проведение совместных учений на территории Кыргызстана специальных подразделений антинаркотических ведомств государств ОДКБ.

В рамках этих мероприятий имеется двусторонняя договорённость о том, что Россия выделит грант для того, чтобы перевооружить армию Кыргызстана. В прессе озвучивались цифры более чем 1 млрд. долларов, во что с трудом верится: не слишком обоснованными кажутся эти объёмы помощи только на перевооружение кыргызской армии, равно как и разговоры о строительстве ещё одной российской военной базы (учебного центра) в г. Ош.

Сейчас в Российской армии полным ходом идёт реорганизация и поэтому списывается очень много оружия и боевой техники третьего поколения. Если речь идёт об этом «оружии», то Кыргызстан немного выиграет. Тем более в начале 2008 г. такой печальный опыт имел место: министерство обороны РФ по просьбе руководства военного ведомства Кыргызстана предоставил автотранспортную технику 80-го года выпуска, но по цене в десять раз превышающей стоимость на современном рынке.

Но даже с учётом этих обстоятельств кыргызская армия нуждается в любой помощи, тем более Москва заинтересована в этом, учитывая, что США с помощью серии выверенных шагов закрепился в Узбекистане.

Можно твёрдо констатировать, что между республиками Центральной Азии существующие противоречия не дают полной гарантии безопасности Кыргызстана.

Достаточно взглянуть на схему численности и сумму бюджета Вооружённых сил соседей, когда становится понятно, что с каждым годом военный бюджет данных государств неуклонно увеличивается.

По данным Центра военно-стратегических исследований Генерального штаба вооруженных сил Российской Федерации (см. Таблицу), например Узбекистан ежегодно тратит более 1,5 миллиард долларов на оснащение и содержание своих

**Таблица 1. Вооружённые силы стран Центральной Азии**

<i>Государства</i>	<i>Численность армии на момент образования (1991-1992 г.)</i>	<i>Численность армии в 2012 г.</i>	<i>Военный бюджет в 2012-2012 гг. (млрд. дол.)</i>	<i>Денежное довольствие офицеров в долларах (лейтенант /полковник)</i>	<i>Денежное довольствие в долларах (рядовых и контрактн.)</i>
Казахстан	167 тыс.	66 тыс.	1,297	470/800	50/350
Узбекистан	60 тыс.	52 тыс.	1,568	180/300	2/60
Туркмения	35 тыс.	26 тыс.	0,336	250/650	3,5/100
Кыргызстан	11 тыс.	12.5 тыс.	0,111	250/350	5/250
Таджикистан	6 тыс.	30 тыс.	0,200	100/220	2/ –

*Источник: Центр военно-стратегических исследований Генерального штаба вооруженных сил Российской Федерации.*

Вооружённых сил. Государство имеет более 50 тысяч солдат, 840 единиц бронетехники, 135 самолётов и вертолётов, 500 артиллерийских орудий и установок залпового огня. Практически аналогичную сумму ежегодно тратит Казахстан, который имеет более 66 тысяч военнослужащих, свыше 3 тысячи единиц бронетехники, 278 самолётов и вертолётов. По сравнению с Узбекистаном и Казахстаном, Кыргызстан ежегодно тратит в 45 раз меньше средств, что составляет примерно 11 млн. долларов в год. При этом Кыргызстан имеет армию в 13 тыс. человек. Таджикистан тратит около 20 млн. долларов в год на армию в 30 тысяч человек (84 единицы бронетехники, 3 вертолёт и 1 самолёт).

Поэтому, как бы ни старался Бишкек завязать тесные знакомства со своими соседями, а также странами Западной Европы и США в надежде получить от них в виде помощи военную технику, снаряжение и обмундирование для реформирования Вооружённых сил и борьбы с вооружёнными бандформированиями, рассчитывать, по большому счёту, придётся только на собственные силы.

И не случайно Президент Кыргызской Республики Алмазбек Атамбаев в прошлом году в сердцах заявил: «У нас в Кыргызстане только 25-я бригада «Скорпион» (город Токмак) отвечает требованиям обеспечения обороны и безопасности страны, у нас нет чёткой системы взаимодействия и зон ответственности между силовыми ведомствами. В чрезвычайных ситуациях все государственные органы оказались беспомощными, особенно в известных событиях 2010 года».

Поэтому, в решении Совета обороны от 22 января 2011 г. «О неотложных мерах по обеспечению общественной безопасности и укреплению государственной границы республики» было указано: «Политический опыт работы позволяет сделать вывод, что нет чёткой системы взаимодействия и зон ответственности между силовыми ведомствами. В чрезвычайных ситуациях практически все государственные органы показали слабую оперативность в решении задач по локализации и нейтрализации угроз различного характера...».

В Стратегии устойчивого развития КР на период 2013-2017 годы отмечается, что до настоящего времени Кыргызстану не удалось добиться значимых результатов в сфере оборонного строительства. На сегодняшний день практически все компоненты этой системы находятся в неудовлетворительном состоянии. Требуют пересмотра и принятия кардинальных мер система управления и обеспечения обороны. В срочном порядке необходимо принять основной целеполагающий документ – Военную доктрину Кыргызской Республики.

В течение ближайших пяти лет Вооружённые силы будут практически полностью переоснащены современным оружием и техникой. И самое главное, будет создан Единый центр управления Вооружёнными силами страны (по типу Генерального Штаба), которой должен будет решить следующие вопросы: профессионализация армии; укрепление сил территориальной обороны; решение социальных проблем военнослужащих и их семей; искоренения из армейской жизни фактов коррупции, неуставных взаимоотношений, глумлений и издательств над военнослужащими.

Действительно необходимо создать такой единый Центральный орган для осуществления руководства силами, обеспечивающими безопасность страны. Но, для этого необходимо решить ряд важнейших следующих проблем:

1. Создание данной структуры потребует законодательного подкрепления, а это, в свою очередь, вероятнее всего может вступить в противоречие с некоторыми положениями Конституции Кыргызской Республики.
2. Возникает разумный вопрос, как данный единый Центр будет практически руководить действиями всех силовых структур, когда такими функциями в настоящее время наделен Главный штаб Министерства обороны Кыргызской Республики?
3. Какими полномочиями будет наделён руководитель данной структуры, учитывая, что уже существует должность Вице-премьера Кыргызской Республики, который курирует все силовые структуры Кыргызской Республики?
4. Практика показывает, что любая новая структура, созданная на государственном уровне, потребует значительных финансовых средств. Есть ли они сейчас у государства?
5. Надо полагать, что значительная часть депутатов в Жогорку Кенеше (парламент) не будут в восторге от принятия такого решения Президентом Кыргызской Республики. Ведь данный единый Центр, по всей видимости, будет подчиняться Главнокомандующему Вооружёнными силами Кыргызской Республики, а это естественно вызывает подозрение на частичную узурпацию власти.

Если действительно и придётся создавать такой единый Центр, то необходимо самым тщательным образом провести юридическую экспертизу и подготовить конкретные предложения Президенту Кыргызской Республики по внесению изменений в существующие законы КР.

Когда речь идёт о военной составляющей государства, любой гражданин, любого социального статуса и любого возраста задаётся традиционными вопросами:

- Престижно ли быть в нашем государстве военным человеком?
- Хорошо ли вооружена армия? И какова численность военных?
- Имеет ли армия боевой опыт, и занимается ли в повседневной деятельности боевой подготовкой?
- Достаточно ли хорошо финансируется армия?
- Каково социальное и материальное положение военнослужащего по сравнению с соседними государствами?

Это самые основные и важные моменты военной составляющей любого государства. К сожалению, ни на один из поставленных вопросов мы, в Кыргызстане, пока не можем ответить положительно.

И, тем не менее, наше общество должно и обязано приложить все усилия, чтобы заложить основы современной государственной военной политики, отвечающей требованиям обеспечения безопасности от существующих и прогнозируемых военных угроз.

# Глава 2

## Реформирование органов национальной безопасности Кыргызской Республики

**Кайрат Медербекович Осмоналиев**

*доктор юридических наук, профессор, председатель Общественного наблюдательного совета при ГКНБ КР*

### **Предпосылки реформирования системы органов обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики**

В разделе 2.10 «Формирование комплексной системы национальной безопасности» Национальной Стратегии устойчивого развития Кыргызстана на период 2013-2017 годы,<sup>1</sup> как приоритетная выделена задача «*переформатирования* всего силового блока. Основной упор в реформировании силового блока должен заключаться в четком разграничении функций в зависимости от задач в системе национальной безопасности, обеспечении соответствия их деятельности принципам и нормам правового государства».

Таким образом, органы национальной безопасности в лице государственного комитета национальной безопасности, в числе других силовых структур как органы внутренних дел, подразделения министерства обороны, пограничная служба и др., ожидают перемен, связанных с их реформированием.

За три-четыре года до апрельской революции 2010 г. органы национальной безопасности Кыргызстана по сути превратились в структуру, занимавшейся больше преследованием политических оппонентов правящего режима президента К. Бакиева, нежели работавшей по прямому назначению. Практика назначения людей, приближенных к первым лицам государства, непрофессионалов спецслужб, начала появляться еще при первом Президенте Кыргызстана – Акаева А.А. Затем похожие принципы использовал и развил его преемник – Бакиев К. Так, до последних дней режима Бакиева «серым кардиналом» отечественной спецслужбы был родной брат Президента КР Жаныш Бакиев, председатель службы Госохраны – организатор убийства экс руководителя администрации Президента КР М. Са-

---

<sup>1</sup> Утверждена Указом Президента КР от 21 января 2013 года № УП 11.

дыркулова в марте 2009 г., а также 7 апреля 2010 г. отдавшего приказ открыть огонь на поражение, в результате чего погибли 86 митингующих на площади перед Белым домом. Советником Председателя ГКНБ работал сын Президента КР Марат Бакиев, решавший многие ключевые вопросы в ведомстве. В 2012 г. в соседнем Казахстане был осужден на длительный срок лишения свободы бывший начальник отдела ГКНБ КР А. Исманкулов, по политическому заказу в Алматы в 2009 г. зверски расправившийся с кыргызстанским журналистом Г. Павлюком, который сотрудничал с представителями оппозиции. По мнению правозащитника Э. Байсалова, озвученному еще в 2006 г., правоохранительные органы сами превратились в один из основных источников нарушения прав граждан и факторов дестабилизации общественно-политической ситуации в стране. Он утверждал: «Министерство внутренних дел и Служба национальной безопасности остаются малоэффективными, насквозь коррумпированными и опасными для демократического управления институтами власти. Конституционное право на тайну частной жизни незаконно нарушается спецслужбами только лишь для того, чтобы в один прекрасный день, личное досье любого гражданина стало предметом торга и было «слито». Данный факт служит тревожным сигналом и самым наглядным свидетельством деградации и полного распада системы спецслужб, призванных стоять на охране государства и защиты национальной безопасности!».<sup>2</sup>

Не полностью разделяя вышеуказанную позицию правозащитника, все же следует отметить, что модель и стиль работы органов национальной безопасности Кыргызстана к весне 2010 г. все более напоминала КГБ начала восьмидесятых годов прошлого века и, безусловно, нуждалась в серьезном реформировании.

Кроме того, за последние двадцать лет разительно поменялись политические условия внутри и вне Кыргызстана, появились так называемые новые нетрадиционные угрозы и вызовы безопасности как международный терроризм и религиозный экстремизм, северный маршрут наркотрафика из Афганистана, другие проявления транснациональной организованной преступности. В 1999-2000 гг. имели место вторжения террористических бандформирований в южный регион республики. Сохраняется опасность рецидива межнациональных столкновений 2010 г. на юге республики. Международными экспертами не исключается возможность резкого ухудшения ситуации во всем регионе Центральной Азии после вывода контингента войск НАТО из Афганистана.

Эти и другие обстоятельства диктуют необходимость реформирования всей системы обеспечения национальной безопасности, включая органы национальной безопасности для того, чтобы Кыргызстан был готов и способен адекватно ответить на угрозы и вызовы.

<sup>2</sup> Байсалов Э., «Правоохранительные органы – это угроза № 1 для Кыргызстана». Доступно по URL: [www.centrasia.ru/newsA.php?st=1085787660](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1085787660).

## **Система органов обеспечения национальной безопасности**

Согласно Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики систему обеспечения национальной безопасности образуют специально созданная и конституированная совокупность правовых норм и принципов, законодательных и исполнительных органов, а также средств, методов и направлений, обеспечивающих надежную защиту национальных интересов Кыргызстана.

Не останавливаясь на характеристике правовых норм и принципов в области обеспечения национальной безопасности, рисуем соответствующую систему государственных органов, среди которых особое место занимают органы национальной безопасности.

Возглавляет эту систему Президент Кыргызской Республики, который в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики как Председатель Совета обороны и Главнокомандующий Вооруженными Силами наделен соответствующими полномочиями, определяет политику и принимает решения в сфере обеспечения национальной безопасности. Общее управление системой обеспечения национальной безопасности осуществляется через Совет обороны под руководством Президента Кыргызской Республики.

Совет обороны Кыргызской Республики, до 2012 г. – Совет безопасности, обсуждает и одобряет Концепцию национальной безопасности Кыргызской Республики; рассматривает стратегические проблемы внутренней и внешней политики; координирует деятельность системы национальной безопасности; контролирует через свои структуры реализацию органами исполнительной власти Концепции национальной безопасности.

Жогорку Кенеш (Парламент) Кыргызской Республики формирует законодательную базу в области национальной безопасности, принимает решения по вопросам использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за пределами государства; определяет финансирование системы национальной безопасности за счет средств государственного бюджета республики.

Правительство Кыргызской Республики обеспечивает реализацию решений Совета обороны, Концепции национальной безопасности, выполнение доктрин, целевых программ, планов и директив в области обеспечения национальной безопасности; принимает меры по обеспечению обороны страны; руководит и координирует деятельность органов исполнительной власти, подчиненных Правительству.

Министерства, ведомства и органы местной государственной власти в пределах своей компетенции, на основе действующего законодательства, в соответствии с решениями Президента Кыргызской Республики и постановлениями Правительства Кыргызской Республики обеспечивают реализацию государственных программ защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства. Проводят мероприятия по привлечению граждан, общественных объединений и иных организации к оказанию содействия в обеспечении национальной безопас-

ности согласно законодательству. Вносят предложения по совершенствованию системы обеспечения национальной безопасности.

Суды отправляют правосудие в области обеспечения национальной безопасности; осуществляют судебную защиту конституционных прав и свобод граждан, интересов организаций и государственных органов.

Как уже отмечено ранее, органы национальной безопасности играют особую роль в обеспечении национальной безопасности и используют в своей практической деятельности специфические формы и методы, которые не свойственны другим государственным органам власти и управления, в том числе конспиративные агентурные и технические методы добывания, использования информации и воздействия на противоборствующую сторону.

## **Исторические вехи развития органов госбезопасности Кыргызстана**

Формирование, становление и развитие органов госбезопасности республики как инструмента высшей политической власти было направлено для защиты советской власти и проведения в жизнь партийных решений.

17 октября 1918 года созданы областные и уездные Чрезвычайные следственные комиссии – ЧСК, состоящие из 2-х секций: следственной секции и секции по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и мародерством (с созданием Комиссий в городах Пишпек и Каракол). По предписанию Семиреченского областного отдела юстиции и на основании постановления (протокол № 175 от 20.12.1918 г.) Пишпекского уездного Совета народных депутатов в Пишпекке 20 декабря 1918 года была учреждена уездная ЧСК. Комиссии предоставлялись самые широкие права и полномочия в сфере ее деятельности: аресты, обыски, выемки, пересмотр всевозможных бумаг и документов, как общественных учреждений, так и частных лиц и предприятий, штрафования и конфискации имущества до суда, а также агентурной работы.<sup>3</sup>

Созданные как временные и чрезвычайные комиссии позднее превратились в постоянные с чрезвычайными полномочиями.

Печально известны проведенные органами госбезопасности СССР и союзных республик массовые репрессии в 30-40-х годах прошлого столетия. Наделенные широкими полномочиями, в том числе правом внесудебной расправы, органы госбезопасности осуществляли самые различные политические и идеологические программы и занимали самостоятельную и главенствующую роль среди основных политических институтов советского государства.

Для обеспечения репрессий необходима была мощная карательная машина, которую, по сути, заново создавать не приходилось. Сталин воспользовался тем госаппаратом, который складывался и закалялся в непрекращавшихся классовых битвах на протяжении десятков лет. В период «Большого террора» перед аппара-

<sup>3</sup> Доступно по URL: [www.gknk.kg/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=28&Itemid=81](http://www.gknk.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=28&Itemid=81).

том были лишь новые задачи, при этом внутри него постоянно происходила кадровая перетряска, жесткие репрессии за недостаточное рвение в выявлении врагов народа. В условиях Кыргызстана, где сложно переплетались родовые связи, исторически существовали межродовые счеты и распри, ситуация усугублялась местными реалиями.<sup>4</sup>

Действительно, реформы органов государственной безопасности проходили довольно часто, и они имели свою внутреннюю логику и объяснение. Но, прежде всего, речь шла о сохранении их репрессивной сущности, и очень часто это реформирование было связано с расширением или, наоборот, сужением репрессивных и внесудебных полномочий данной организации.

Органы безопасности (ВЧК, ОГПУ, НКВД, НКГБ, МГБ, КГБ) СССР претерпели ряд реорганизаций. 6 февраля 1922 года ВЦИК принял постановление об упразднении ВЧК и образовании Государственного политического управления при НКВД РСФСР. Президиум ЦИК СССР 2 ноября 1923 года создал Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) при СНК СССР. В соответствии с постановлением ЦИК СССР 10 июля 1934 года органы государственной безопасности вошли в Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) СССР.

3 февраля 1941 года НКВД СССР был разделен на два самостоятельных органа – НКВД СССР и Наркомат государственной безопасности (НКГБ) СССР. В июле 1941 года НКГБ СССР и НКВД СССР вновь были объединены в единый наркомат НКВД СССР. В апреле 1943 года вновь был образован Наркомат государственной безопасности (НКГБ) СССР.

15 марта 1946 года НКГБ СССР был преобразован в Министерство государственной безопасности (МГБ) СССР. 7 марта 1953 года было принято решение об объединении Министерства внутренних дел и Министерства государственной безопасности в единое МВД СССР.

13 марта 1954 года был создан Комитет государственной безопасности (КГБ) СССР, который и просуществовал до развала Советского Союза.

Согласимся с мнением, что, как правило, реформирование какого-либо органа осуществляется в целях повышения эффективности. Но реформирование Комитета государственной безопасности, который, по оценкам западных экспертов, был самой мощной спецслужбой в мире, было проведено в политических целях. По мнению идеологов этого реформирования, с упразднением КГБ перестал существовать последний оплот старой политической системы. В этой связи, по-видимому, средства массовой информации, как России, так и Запада писали не о реформировании спецслужбы, а о разрушении монстра, под которым подразумевалась самая мощная спецслужба в мире.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Абдрахманов Б.Дж., «Деятельность органов государственной безопасности Кыргызстана в 1918-1953 гг.», Автореферат дис. канд. ист. наук, Бишкек, 2013, с. 18.

<sup>5</sup> Рыкунов В., «Какие органы госбезопасности нужны России?», Доступно по URL: [www.rau.su/observer/N10-12\\_96/10-12\\_17.htm](http://www.rau.su/observer/N10-12_96/10-12_17.htm).

Крупный многофункциональный орган оказался дезинтегрирован, что сказалось на его эффективности.

С 1991 года, с момента провозглашения независимости Кыргызстана, органы национальной безопасности Республики Кыргызстан - Кыргызской Республики также несколько раз реформировались:

1. Указом Президента Республики Кыргызстан УП № 378 от 20 ноября 1991 года КГБ Киргизской ССР реорганизован в Государственный комитет по национальной безопасности (ГКНБ) Республики Кыргызстан (с 1993 года – Кыргызской Республики);
2. Указом Президента Кыргызской Республики УП № 45 от 4 марта 1996 года ГКНБ КР преобразован в Министерство национальной безопасности (МНБ) КР;
3. Указом Президента Кыргызской Республики УП № 352 от 25 декабря 2000 года МНБ КР реорганизовано в Службу национальной безопасности (СНБ) КР;
4. Законом Кыргызской Республики «О структуре Правительства Кыргызской Республики» № 12 от 6 февраля 2007 года СНБ упразднена, создан ГКНБ Кыргызской Республики;
5. Указом Президента Кыргызской Республики № 425 от 20 октября 2010 года ГКНБ КР преобразовано в Государственную службу национальной безопасности (ГСНБ) КР;
6. Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 27-V от 17 декабря 2010 года Государственная Служба национальной безопасности Кыргызской Республики преобразована в Государственный комитет национальной безопасности Кыргызской Республики.

Вместе с тем, как показала история, попытки реформирования органов национальной безопасности больше походили на смену вывески и не более, т.к. модель и стиль работы существенно не менялись. Кроме того, частая смена вывески не добавляет солидности столь серьезной организации, представляющей органы национальной безопасности.

## **Попытки реформирования органов национальной безопасности после апрельской революции 2010 года**

Несмотря на сложившуюся в ГКНБ после апрельской революции 2010 г. ситуацию, уже 8 апреля 2010 года под руководством Временного Правительства КР и новых руководителей Госкомитета личный состав был мобилизован на решение прямых обязанностей по защите конституционного строя, сохранению суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики, выявлению, предупреждению и пресечению нанесения ущерба национальной безопасности в результате возможного воздействия внутренних и внешних угроз.

В частности, в результате принятых организационно-управленческих решений была оптимизирована организационно-штатная структура ГКНБ в целях совершенствования деятельности разведывательных и контрразведывательных подразделений, а также подчинения проводимых оперативных мероприятий единым замыслам. С учетом единой специфики выполняемой работы, по согласованию с руководством страны выполнен комплекс организационных, юридических и технических мероприятий по передаче в состав ГКНБ КР бывших Пограничной службы и Службы государственной охраны КР. Благодаря этому удалось сократить дублирующие подразделения и повысить эффективность оперативно-розыскных мероприятий за счет исключения распыления имеющихся сил и улучшения взаимодействия между оперативными подразделениями и войсками.

К сожалению, осенью 2012 г. без всякого должного обоснования и очевидной необходимости Пограничная служба была вновь отделена от ГКНБ. При этом, как представляется, эффективность функционирования целостной системы несравнимо выше эффективности ее отдельных элементов. Поэтому после серии провалов в функционировании Пограничной службы при Правительстве КР можно прогнозировать возвращение этой службы в лоно ГКНБ. Нахождение Пограничной службы в составе ГКНБ, как показывает опыт СССР, заметно способствует ее эффективности, т.к. получается единый слаженный механизм. Такой механизм предполагает единую базу данных, жесткую степень координации, в необходимых случаях субординацию пограничных структур перед ГКНБ особенно в режиме чрезвычайного положения или военного времени. Пока же ГКНБ и Пограничная служба – отдельные структуры, возглавляемые различными руководителями, неизвестно как эффективно будут взаимодействовать в экстремальных ситуациях. Как показывает опыт России, когда в начале 90-х годов КГБ был разделен на целый ряд самостоятельных ведомств, эксперты отмечали, что это было осуществлено в нарушение центрального положения теории систем. Основная идея, на которой построена данная теория, состоит в том, что в целостных системах происходит трансформация свойств отдельных элементов таким образом, что интегративные свойства всегда будут выше уровнем, чем простая сумма свойств отдельных элементов. При формировании систем действует принцип аддитивности, т.е. способность частей сохранять в целом численные значения некоторых своих свойств. Но при этом сформированная система представляет собой качественно новый уровень организации, т.е. и эффективность функционирования целостной системы несравнимо выше эффективности ее отдельных элементов.<sup>6</sup>

Одним из первых шагов Президента Кыргызстана Атамбаева А.Ш. вскоре по вступлении в должность в декабре 2011 г. стало образование Антикоррупционной службы в системе Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики, что придало, на наш взгляд, новый импульс в реализации антикоррупционной политики страны.

<sup>6</sup> Рыкунов В., «Какие органы госбезопасности нужны России?», Доступно по URL: [www.rau.su/observer/N10-12\\_96/10-12\\_17.htm](http://www.rau.su/observer/N10-12_96/10-12_17.htm).

На протяжении двадцатилетней истории независимого Кыргызстана высшим руководством страны не раз объявлялись «войны» коррупции, сводившиеся через непродолжительное время к банальной показушной кампании. По нашему мнению, при условии осуществления последовательных и целенаправленных мер по минимизации коррупции республика могла бы избежать известных социальных потрясений 2005 и 2010 гг., окончившихся падением политических режимов, поргязших в клановости, воровстве и коррупции.

Уроки истории, похоже, приняты во внимание новым руководством страны. Выступая на заседании Совета обороны Кыргызской Республики 30 января 2012 г. Президент Кыргызстана Алмазбек Атамбаев ясно выразился: «необходимо победить коррупцию, которая мешает развитию страны, сводит на нет все усилия государства и граждан. Ждать, что все как-нибудь само собой решится – мы не имеем права. Если решительно не противодействовать этому злу, то Кыргызстан надолго останется на задворках мирового развития, бедность и нищета немалой части населения станут постоянными спутниками нашей жизни. В чем призвание власти? В том, чтобы решать насущные проблемы общества, защищать своих граждан от преступных посягательств и произвола, а не бездумно командовать, допуская при этом еще и коррупционный беспредел, доводящий до отчаяния граждан страны. Вот на этот вопрос должен дать ответ каждый из нас, прежде всего себе, а потом уже решить на какой стороне ему быть – на стороне народа, или против него. Вопрос стоит только так. Если кто-то думает иначе, тому с нами не по пути, потому что мы объявляем войну коррупции и пойдем в этом до конца. Уверен, народ поддерживает нас».<sup>7</sup>

Для скептиков и пессимистов Президент акцентировал: «Сегодня у руководства Кыргызстана есть политическая воля искоренить коррупцию. Я хочу твердо предупредить всех руководителей, всех членов правительства, депутатов, судей, прокуроров и других государственных служащих, что коррупционерам не будет пощады. Вор должен сидеть в тюрьме! ... Я, как глава государства и Председатель Совета обороны, требую от Генеральной прокуратуры, правоохранительных и судебных органов, чтобы каждое уголовное дело против коррупционеров было доведено до логического конца, виновные должны нести ответственность в соответствии с законом».<sup>8</sup>

Как уже было отмечено выше, образование в декабре 2011 г. специализированной структуры, призванной бороться с самыми одиозными проявлениями коррупции, – Антикоррупционной службы ГКНБ КР, утверждение в начале 2012 г. Антикоррупционной стратегии, соответствующих антикоррупционных Программы и Плана мероприятий Правительства КР, принятие пакета законов, усиливающих существующие механизмы борьбы с коррупцией, включая обновленный закон «О противодействии коррупции», а также громкие задержания крупных чиновников из высшей политической элиты в течение 2012 г., позволяют утверждать, что в рес-

<sup>7</sup> <http://president.kg/ru/posts/4f267cddf4d55255a3000002>.

<sup>8</sup> Там же.

публике заложены основы новой антикоррупционной политики. Впрочем, насколько успешна будет новая антикоррупционная политика, покажет время. Однако уже сегодня можно сказать, что образование в структуре ГКНБ органа по борьбе с одной из серьезных внутренних угроз безопасности – коррупцией, придало существенный авторитет ГКНБ в целом и подняло уровень доверия общества к рассматриваемому правоохранительному органу.

## **Некоторые проблемы, препятствующие эффективной работе органов национальной безопасности**

За прошедшие двадцать лет независимости неоднократно проводилось реформирование системы государственной безопасности, в результате которого изменялось не только наименование органов, но и их статус, а также организационная структура. При этом на передний план всегда выдвигалась проблема формирования оптимальной организационной структуры центрального аппарата ведомства. Сама организационная структура строилась на основании волевых, нередко волюнтаристских решений руководства республики, в частности Президента республики, к компетенции которого отнесено назначение руководителей силовых структур.

Так, к примеру, в последние три года правления Президента К. Бакиева в сложных условиях динамично изменяющейся общественно-политической ситуации, вследствие допущенных при прежних режимах явных ошибок и просчетов в организационно-управленческой и, особенно, кадровой деятельности, органы национальной безопасности были достаточно ослаблены, деморализованы и не могли в полном объеме осуществлять функции, присущие спецслужбе. Как уже ранее отмечалось, практически до апрельских 2010 года событий основное внимание органов ГКНБ было сконцентрировано на политическом сыске, преследовании оппозиции и обеспечении безопасности личных интересов правящих семейств. При этом практически на втором плане оказались присущие специальной службе полномочия по добыванию и обеспечению политического руководства страны актуальной упреждающей информацией о нарождающихся негативных процессах и противоречиях, в том числе в сфере межнациональных отношений, внутри страны и за ее пределами.<sup>9</sup>

Необходимо отметить, что за последние двадцать лет, по мнению ветеранов госбезопасности, руководителями органов нацбезопасности нередко назначались люди, далекие от понимания природы и специфики работы спецслужб.

За 20 лет независимости в органах национальной безопасности наблюдалась большая текучесть руководящих кадров. Например, за это время сменилось 10 руководителей спецслужб. Срок пребывания на должности главы органов нацбезопасности варьировался от 23 дней до 6 лет. Из 10-ти руководителей только у 4-х глав спецслужб ранее был опыт работы в органах нацбезопасности, у 6-ти – опыта не было. При назначении новых руководителей постоянно назначались но-

<sup>9</sup> Доступно по URL: [www.for.kg/news-152890-ru.html](http://www.for.kg/news-152890-ru.html).

вые заместители, причем многие из них не имели прежде опыта работы в спецслужбах. На сентябрь 2011 г. руководители 5-ти ключевых управлений ГКНБ ранее не имели опыта работы в органах нацбезопасности.<sup>10</sup>

В период с 2007 до 2010 год было уволено около 300 военнослужащих системы нацбезопасности, в основном опытные, добросовестные и патриотично настроенные сотрудники, обладавшие институциональной памятью и занимавшие в основном должности среднего звена. В результате, на начало 2010 года во многих подразделениях ГКНБ из опытных сотрудников был только руководящий состав, пользующийся доверием членов правящего клана, оперативный состав был в основном представлен вновь зачисленными молодыми сотрудниками, не обладавшими необходимыми знаниями и опытом. К июню 2010 года в ГКНБ преобладали сотрудники со стажем работы менее 5 лет, что не способствовало проведению качественной оперативно-розыскной работы, присущей профессиональным сотрудникам спецслужб.<sup>11</sup>

Известный тезис о том, что кадры решают все, как никогда актуален для системы органов национальной безопасности. Анализ кадровой ситуации, прямо влияющей на эффективность оперативно-служебной деятельности всей системы, показывает, что разрыв, проявившийся между уровнем материальной обеспеченности, а также степенью социальной защищенностью сотрудников в связи со значительно возросшими нагрузками на личный состав органов национальной безопасности, возникающими конфликтами, привел к осязаемому размыванию профессионального кадрового ядра, снижению престижа службы в органах национальной безопасности, оттоку наиболее квалифицированных кадров, что в целом негативно отражается на состоянии национальной безопасности.

Если проанализировать организацию подготовки и переподготовки сотрудников нацбезопасности вряд ли можно ее назвать системной. Имеющийся институт переподготовки сотрудников ГКНБ больше напоминает имитацию курсов повышения квалификации.

Кроме того, мотивационный пакет, относящийся к службе в органах национальной безопасности, выглядит явно недостаточным. Что он из себя представляет? Более 20 позиций (от обучения, поступления на службу до пенсии и погребения). Они описаны в законе КР «Об органах национальной безопасности» 1994 г.

Множество норм заимствовано из советского прошлого без учета изменившейся общественно-политической и экономической системы КР. Например, как ранее в советское время сотрудникам служебные квартиры практически не предоставляются. В связи с чем немалая часть сотрудников органов национальной безопасности вынуждена тратить и без того скромную заработную плату на аренду жилья. Для объективности следует отметить, что при режиме Бакиева сотрудники службы госохраны – в основном земляки или родственники, – в подавляю-

<sup>10</sup> Доступно по URL: [www.knews.kg/ru/action/2982](http://www.knews.kg/ru/action/2982).

<sup>11</sup> Доступно по URL: [www.for.kg/news-152890-ru.html](http://www.for.kg/news-152890-ru.html).

щем большинстве обеспечивались жильем, т.к. ему было понятно, что обеспечение его безопасности должно быть мотивировано материально.

Почти весь мотивационный пакет имеет финансовую составляющую. В условиях хронического недофинансирования пакет является пустым, нереализуемым. Средняя заработная плата не позволяет сотрудникам на надлежащем уровне содержать свои семьи. Существует очередь даже на хозяйственное отделение детских садов, санаторно-курортным лечением не охвачена даже треть нуждающихся сотрудников.

Представляется, что не у всех сотрудников можно выделить осмысленное включение на дело, которому служат. Существующие условия службы не всегда способствуют обращению к внутренним устремлениям, например, как необходимость служения присяге, идеям патриотизма, долга перед обществом и государством, правам и законным интересам граждан и т.п.

При этом имеющие место в деятельности сотрудников ГКНБ коррупция, злоупотребление служебным положением, насилие, другие незаконные действия – теневые мотивационные составляющие сотрудников органов национальной безопасности. Система мотивации должна быть построена так, чтобы поглощать теневые интересы, нивелировать их, делать их невыгодными.

Следует подчеркнуть, что описанные проблемы с мотивационным пакетом сотрудников органов национальной безопасности типичны почти для всех постсоветских государств.

## **Рекомендации по реформированию системы органов национальной безопасности**

### *1. Выбор оптимальной модели службы национальной безопасности*

Можно выделить две тесно взаимосвязанные модели деятельности органов безопасности государства.

Первая – это деятельность исключительно в роли специальной службы, занимающейся сбором и анализом оперативной информации с последующим представлением ее правительственным, правоохранительным и иным официальным органам; осуществлением негласного контроля за разведывательно-подрывными и иными враждебными инфраструктурами, а также проведением против них специальных операций оперативными средствами или подготовленными для этих целей сотрудниками.<sup>12</sup>

Вторая модель складывалась в советский период. Она являла собой симбиоз спецслужбы с органом государственного управления. Характерной чертой такого рода структуры было не только включение органов госбезопасности в систему государственного управления, но также признание их головным органом в сфере обеспечения безопасности страны. Отсюда – наделение этих органов межведом-

<sup>12</sup> Из Концепции развития Министерства национальной безопасности Кыргызской Республики, одобренной постановлением Правительства КР от 24 июля 1998 года № 497.

ственными функциями, правом давать обязательные рекомендации другим министерствам и ведомствам, осуществлять официальный контроль за определенными видами ведомственной деятельности.

В настоящий период подобная универсальная функция не свойственна органам национальной безопасности. Поэтому было бы крайне ошибочным полагать, а еще более утверждать, что решение вопросов обеспечения национальной безопасности возложено или координируется в масштабах государства органами национальной безопасности. Эту обязанность несет сообщество органов управления и власти Кыргызской Республики всех уровней.<sup>13</sup> Об этом было отмечено в начале данной статьи, где давалась характеристика системы обеспечения национальной безопасности.

## *2. Содержание деятельности органов нацбезопасности*

При реализации оптимальной модели органов национальной безопасности нельзя забывать трагические уроки истории данной спецслужбы, в отдельные периоды функционировавшей вне рамок правового поля, что привело к массовым репрессиям или к использованию ее в качестве карающего меча по устранению оппонентов. При этом органы национальной безопасности должны служить интересам народа в целом, а не отдельным политическим интересам или кланам.

## *3. Модернизация кадровой политики и социальной защищенности сотрудников органов нацбезопасности*

Из опыта истории органов госбезопасности СССР известно, что наиболее эффективно данная спецслужба работала за счет кадрового потенциала. Кыргызские органы нацбезопасности не исключение. В этой связи руководству Кыргызстана следует впредь прекратить практику назначения непрофессионалов на руководящие посты в системе органов нацбезопасности. При этом уделить особое внимание на подготовку и переподготовку сотрудников, наделив их надлежащим социальным пакетом гарантий.

## *4. Усиление количественного и качественного потенциала органов национальной безопасности*

Даже при современном «потеплении» политического климата в мире, особенно интеграции стран Европы в Европейский дом, тенденции к ослаблению спецслужб не наблюдается. Скорее наоборот. И на Западе, и на Востоке сохраняется устойчивая тенденция к укреплению спецслужб как за счет увеличения финансирования, так и за счет совершенствования организационной структуры в целях повышения эффективности на приоритетных направлениях деятельности. Учитывая непростую, конфликтогенную ситуацию в регионе Центральной Азии, которая вполне может усугубиться после вывода контингента войск НАТО из Афганистана в 2014 г., нерешенные пограничные проблемы, угрозы международного терроризма и религиозного экстремизма и ряд других угроз, Кыргызстану следует на-

<sup>13</sup> Там же.

рацивать потенциал органов национальной безопасности, увеличить в разы количество сотрудников и соответствующее финансирование. Этого требуют национальные интересы Кыргызской Республики.

# Глава 3

## Реформы в антинаркотических правоохранительных структурах Кыргызстана: ответ на современные вызовы

Александр Зеличенко

*PhD, полковник службы наркоконтроля (ret.), Директор Общественного Фонда «Центрально-Азиатский центр наркополитики»*

### Обоснование

Предполагаемое наращивание афганской наркоэкспансии в свете начавшегося вывода из этой страны войск антитеррористической коалиции, наркономика,<sup>1</sup> рост наркокоррупции и иные современные вызовы обуславливают необходимость дальнейших эффективных реформ антинаркотических структур и, прежде всего, распределения сфер ответственности каждой из них и координации деятельности. В статье приводится история реформ республиканских контрнаркотических структур, анализируется сегодняшнее положение дел в области наркоконтроля, дан прогноз развития наркоситуации и связанных с этим негативных последствий, предпринята попытка дать рекомендации в выработке «тактики на опережение».

### История вопроса

В советские времена бытовало мнение, что такие негативные явления, как например наркомания, наркобизнес, проституция и многие другие, обществу, строящему коммунизм, не присущи. На их освещение в средствах массовой информации было наложено табу, административно предписывалось эти темы не поднимать и всячески замалчивать.

---

<sup>1</sup> Наркономика – экономика, живущая на доходах от наркобизнеса и наркотрафика. Термин впервые введен в научный оборот кандидатом исторических наук Зеличенко А. в марте 2011 года. «Кыргызстан сквозь призму наркономики», научно-публицистический сборник (Бишкек, 2011), стр. 3.

Подразделения по борьбе с наркоманией и наркобизнесом в 1960-80-х годах входили в состав службы уголовного розыска и прямыми своими обязанностями практически не занимались: наркобизнес – преступление латентное, заявлений о таких правонарушениях в органы внутренних дел не поступало, а потому сотрудники антинаркотических отделов (отделений) повсеместно использовались для раскрытия краж, грабежей, разбоев.

В 1978 году, спустя четыре года после прекращения посевов опийного мака в стране, на контрольно-пропускной пункт «Красный мост» на границе Иссык-Кульской области и районов республиканского подчинения, была направлена оперативная группа в составе автора настоящего исследования, тогда – инспектора отдела по борьбе с наркоманией и наркобизнесом Управления уголовного розыска МВД Киргизской ССР, и кинолога со служебно-розыскной собакой. За один день ею было задержано 29 перевозчиков гашиша и марихуаны, изготовленных из дикорастущей конопли. Случай этот стал предметом разбирательства в отделе административных органов Центрального Комитета Коммунистической партии Киргизии. В результате работа по выявлению преступлений по линии борьбы с наркоманией на долгое время была сведена к эпизодическим задержаниям, главным образом, наркопотребителей.

Замечания профессионалов о связи наркобизнеса с организованной преступностью, влиянии потребления наркотиков на генофонд и другие доводы в пользу усиления антинаркотической активности органов внутренних дел и других государственных организаций во внимание не принимались.

Оперативно-профилактическая работа в этом направлении на короткий срок оживилась в 1979-80 годах, когда спецслужбы усилили контроль над почтовыми отправлениями в воинские части. Во многих письмах, бандеролях, посылках обнаруживалось наркотическое вещество гашиш. По каждому такому случаю проводилась строгая проверка, вплоть до возбуждения уголовного дела. Однако и эта работа была прекращена после обнаружения наркотика в почтовом отложении, предназначенном военнослужащему части, обеспечивающей работу правительственной связи. Вместо активизации соответствующей деятельности, на проведение специальных мероприятий было наложено табу.

К концу 1980-х годов, после приобретения союзными республиками значительной самостоятельности, в ряду многих изменений в экономической, политической, уголовно-правовой сферах произошли позитивные изменения и в понимании необходимости усиления борьбы с наркоманией и наркобизнесом. Согласно существующей тогда практики наркотики оказывали значительное негативное воздействие на состояние преступности в целом. Феномен: в северных регионах бывшего СССР, где конопля с высоким уровнем действующего начала, – тетрагидроканнабинола, – не произрастала; для того, чтобы приобрести, например, стоящие достаточно дорого гашиш и марихуану, действительно надо было совершать имущественные преступления – грабежи, кражи, угоны автотранспорта.

В Киргизии же, завезенная в 1930-х годах для промышленных нужд конопля в 1960-80-х годах уже в диком виде произрастала повсеместно и во множестве.

Принимаемых государством мер по ее уничтожению было явно недостаточно, изготавливать наркотик можно было практически повсеместно, не затрачивая средств на его приобретение. И, тем не менее, большую часть имущественных преступлений совершали именно курильщики гашиша и марихуаны. Так или иначе, именно тогда, в начале 1990-х годов, Министерством внутренних дел Киргизской ССР было принято решение усилить борьбу с наркоманией и наркобизнесом. В качестве первого шага подразделения по борьбе с наркопреступлениями в апреле 1991 года были выведены из уголовного розыска, значительно усилены дополнительной штатной численностью и сформированы в самостоятельное подразделение – Службу по борьбе с наркобизнесом (СБН) МВД Республики Киргизстан.<sup>2</sup> По сути, это событие и явилось началом реформ в антинаркотических правоохранительных структурах.

Первоначально предполагалось вывести СБН из подчинения местных органов внутренних дел с подчинением только центру. Однако в этом случае пришлось бы изыскивать дополнительные помещения для их размещения, бензин, сотрудники автоматически выпали бы из существующих при местных Советах Народных депутатов списков на получение жилья, мест в детских дошкольных учреждениях, других материальных и социальных благ. А главное – распалось бы годами налаженное взаимодействие внутри служб и подразделений конкретного органа внутренних дел.

Первые же шаги «новорожденной» службы доказали правильность решения о ее создании. Начала применяться никогда ранее не практиковавшаяся методика внедрения в преступные группировки (своего рода работа под прикрытием), контрольные закупки, значительно укрепилось взаимодействие с антинаркотическими подразделениями МВД и таможни России, Казахстана и других стран. В результате одной из крупнейших проведенных ею операций по разоблачению организованной этнической преступной группы наркотрафикантов, был предотвращен вывоз за пределы республики двух тонн марихуаны.<sup>3</sup> Кроме того, во множестве раскрывались также и замешанные на наркотиках преступления общеуголовной направленности, в том числе и особо опасные – разбои, убийства. Так, разрабатывая группу наркосбытчиков в столице республики, сотрудники отдела по борьбе с наркобизнесом раскрыли убийство, совершенное ее членами на территории Иссык-Кульской области – преступники не поделили награбленное.<sup>4</sup>

Меж тем, вскоре стало ясно, что в стране отсутствует межведомственная координация работы по борьбе с наркоманией и наркобизнесом. Созданная при СССР система взаимодействия, которая, впрочем, уже и тогда показывала свою неэффективность, распалась, что существенно снижало коэффициент полезного действия наркоборьбы.

<sup>2</sup> Зеличенко А., «Афганская наркоэкспансия 1990-х гг.», Бишкек, 2004, стр. 77-122.

<sup>3</sup> Зеличенко А., «Афганская наркоэкспансия 1990-х гг.», Бишкек, 2004, стр. 81.

<sup>4</sup> Зеличенко А., «Диверсант из Мургаба», сборник рассказов, Бишкек, 2010, стр. 19-21.

Для исправления создавшегося положения по предложению автора данной статьи, поддержанного республиканским Министерством внутренних дел, в 1993 году был создан специальный уполномоченный орган – Государственная комиссия по контролю наркотиков при Правительстве Кыргызской Республики (ГККН).<sup>5</sup> В его полномочия входило регулирование законного оборота наркотиков; законодательство; выполнение представительских функций и др., но, главное – координация работы всех заинтересованных министерств и ведомств.

Для этого, на наш взгляд, была выбрана наиболее экономически выгодная форма: вместо создания еще одного бюрократического бюджетного органа, к Госкомиссии прикомандировывались сотрудники соответствующих структур – Министерств внутренних дел и здравоохранения, таможни, Комитета национальной безопасности. Планировалось создать при ГСКН Общественный совет – прообраз сегодняшних Общественных наблюдательных советов, созданных при всех республиканских государственных структурах экс-Президентом Кыргызской Республики Розой Отунбаевой. Следует отметить, что инициатива по созданию специализированного координирующего органа была поддержана международными организациями и, прежде всего, вновь открытым региональным представительством Офиса ООН по наркотикам и преступности (штаб-квартира – город Ташкент, Республика Узбекистан). UNODC всячески пропагандировал наш опыт в регионе, организовывал обучающие визиты и семинары, инициировал и финансировал антинаркотические проекты,<sup>6</sup> привлекал международных экспертов в области законодательства. Благодаря такому сотрудничеству, например, Кыргызстан одним из первых в СНГ провел всю необходимую предварительную работу и подписал три известных Конвенции ООН 1961, 1971 и 1988 годов, создав тем самым имидж последовательного антинаркотического борца.

Наиболее прочные контакты в те годы, кроме ООН, были установлены с Ираном, Израилем, США, Россией. Кыргызстанские наркоборцы активно, в большинстве случаев с выездом в эти страны, изучали их опыт, заключали двусторонние соглашения о сотрудничестве. С Россией даже проводились совместные разработки и задержания перевозчиков наркотиков.

В 2003 году, спустя десять лет после создания ГСКН, на ее базе было создано Агентство по контролю наркотиков,<sup>7</sup> которое первоначально подчинялось только Президенту Кыргызской Республики. Антинаркотиковое ведомство образовано по инициативе руководства Кыргызстана в соответствии с соглашением между Правительством Кыргызской Республики и Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) в рамках специального международного проекта.

<sup>5</sup> Зеличенко А., «Афганская наркоэкспансия 1990-х гг.», Бишкек, 2004, стр. 122-140.

<sup>6</sup> Зеличенко А., «Афганская наркоэкспансия 1990-х гг.», Бишкек, 2004, стр. 131.

<sup>7</sup> Указом Главы государства от 17 июня 2003 года № УП-182 на базе просуществовавшей более 10 лет правительственной Госкомиссии по контролю наркотиков была создана новая государственная структура – Агентство Кыргызской Республики по контролю наркотиков (АКН).

Параллельно существовали Управление по борьбе с наркобизнесом в республиканском Министерстве внутренних дел, управление (отдел) в Таможенном комитете, подразделение в Государственной службе национальной безопасности.

## Современное состояние вопроса

Как известно, Кыргызстан, и это обусловлено факторами геополитического, экономического характера, на протяжении ряда лет, начиная с 1993 года, испытывает мощнейшее негативное влияние афганского наркотрафика. В последние годы наркоэкспансия становится все более агрессивной, питает транснациональную организованную преступность, терроризм, экстремизм, невиданную ранее наркокоррупцию, вследствие чего становится одной из главных угроз национальной безопасности республики.

«Еще одна серьезная опасность – превращение Афганистана в мировой центр производства наркотиков и втягивание в наркобизнес «агентов» из Центральной Азии – ОПГ (*организованных преступных групп – прим. автора*), некоторых представителей силовых структур и даже чиновников, призванных бороться с наркотрафиком. Но самая большая угроза – стремительный рост наркозависимых в государствах Центральной Азии и в России, а также недооценка этого бедствия рядом политиков (особенно в Киргизии и Таджикистане)».<sup>8</sup>

Обострению наркоситуации во многом способствовали ликвидация в 2008 году под предлогом дублирования функций с АКН самостоятельного подразделения по борьбе с наркобизнесом МВД Кыргызской Республики, а в октябре 2009-го – республиканского Агентства по контролю наркотиков. Решение о воссоздании в 2010-м году Главного управления по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (ГУБНОН) МВД, а затем и Государственной службы по контролю наркотиков при Правительстве КР (ГСКН) было призвано восстановить *status quo* (реанимирование закрытого агентства), но факт остается фактом: бездействие спецслужб, пусть и по «объективным» причинам, снизило коэффициент полезного действия наркопротивостояния как минимум на пятьдесят процентов.

«В Кыргызстане за 7 месяцев 2012 года сотрудниками милиции раскрыто 983 преступления, связанных с незаконным оборотом наркотиков, сообщает пресс-служба Министерства внутренних дел КР. По ее данным, всего выявлена 1 тысяча 103 преступления, что на 12 больше, чем за 2011 год. Основная доля выявленных наркопреступлений приходится на органы внутренних дел и составляет 89,1 процента. Как сообщается, в результате оперативно-розыскных и рейдовых мероприятий за истекший период 2012 года всеми правоохранительными органами изъято более 13 тонн наркотических средств».<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Лаумулин М., Виртуальная безопасность Центральной Азии. ОДКБ в преддверии ухода НАТО из Афганистана. Россия в глобальной политике, [www.centrasia.ru/newsA.php?st=1346822820](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1346822820).

<sup>9</sup> [www.24.kg/community/134756-v-kyrgyzstane-za-7-mesyacev-2012-goda-raskryto.html](http://www.24.kg/community/134756-v-kyrgyzstane-za-7-mesyacev-2012-goda-raskryto.html).

«В Кыргызстане наркоситуация острая и напряженная». Об этом сказал глава Госслужбы по контролю наркотиков КР Кенешбек Дуйшебаев 13 августа 2012 года на пресс-конференции в АКИpress. По его словам, согласно данным доклада Управления ООН по наркотикам и преступности ежегодно через страны Центральной Азии проходит до 90 тонн тяжелых наркотиков и только 3 % задерживается правоохранительными органами. По данным международных экспертов, через республику проходит около 20 тонн тяжелых наркотиков, стоимостью около \$6 млрд. При этом, по данным ГСКН, было перехвачено наркотиков на сумму около \$27 млн.»<sup>10</sup>

Интенсивность наркопоставок, регулярность и количество перебрасываемого при этом наркотика позволяют использовать здесь термин «наркоагрессия», обуславливающий ряд угроз национальной безопасности странам Центральноазиатского субрегиона. Их можно классифицировать следующим образом:

#### *Угрозы в международной сфере*

- Транснациональная преступность
- Международный терроризм

Так называемые «наркобароны» в нашем регионе являются не каким-то отдельно стоящим отрицательно заряженным социальным явлением, а классическими представителями тривиальной организованной преступности. С элементами транснационализации и даже картелизации. Как таковые, впрочем, как и во многих других государствах, они уже давно пытаются влиять на политику, войти во властные структуры. Примером тому – череда бандитских разборок недавних лет, жертвами которых стали, в том числе, и депутаты тогдашнего Жогорку Кенеша (парламент КР). Имеются также многочисленные факты использования наркодоходов в террористической деятельности. «По оценкам экспертов Кыргызстана, годовая суммарная стоимость от незаконного оборота наркотиков, большинство которых поступает транзитом из Афганистана, может составлять 200-300 млн. долларов США. Кыргызстан, ставший в силу геополитического положения наркотранзитной страной, принимает все зависящие от него меры по пресечению наркотрафика. Наркотрафик становится также источником роста терроризма и религиозного экстремизма на юге республики».<sup>11</sup>

«За первое полугодие 2011 г. СФР КР (Службой финансовой разведки – прим. автора) принято в базу данных от подотчетных лиц 80,93 тысячи сообщений, в том числе 435 сообщений от небанковского сектора. Всего на 30 марта 2011 года предоставили информацию о своей деятельности 36 подотчетных субъектов. Ежедневный объем информации от них составил 1 тысячу 156 сообщений. По по-

<sup>10</sup> [www.paruskg.info/2012/08/13/67318](http://www.paruskg.info/2012/08/13/67318).

<sup>11</sup> Научно-публицистический сборник «Кыргызстан сквозь призму наркоэкономики», «Проблемы противодействия легализации преступных доходов и связанных с ними финансовым преступлениям: опыт Казахстана и Кыргызстана», К.М. Осмоналиев, Бишкек, 2011, стр. 146.

ступившим сообщениям о лицах и организациях, в отношении которых имелись сведения об их возможном участии в финансировании терроризма и экстремизма, в процессе обработки и анализа установлены связи с контрагентами в нашей республике и странах ближнего и дальнего зарубежья. По результатам финансовых расследований по собственной инициативе и по запросам правоохранительных органов, госслужбой подготовлены и направлены в госорганы 60 информационных материалов. Из них в ГКНБ КР по факту финансирования терроризма направлено 20, в МВД КР по факту финансирования экстремизма – 10, в ГСКН КР по факту финансирования экстремизма на средства, полученные от незаконного оборота наркотиков, – 29. В финансовую полицию направлен один материал. По линии противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, проведены финансовые расследования, их итоги также направлены в правоохранительные органы».<sup>12</sup>

#### *Угрозы в экономической сфере*

- Наркоэкономика
- Ослабление единого экономического пространства

«Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, – это заключительный этап превращения преступности в высокодоходное и эффективное производство, в ходе которого происходит противоправная и вредная для общества концентрация экономической, а вслед за ней и политической власти в руках неконтролируемой группы лиц. Допустить легализацию (отмывание) преступных доходов, – значит, сделать выгодным торговлю наркотиками, уклонение от уплаты налогов, проституцию, вымогательство, взяточничество».<sup>13</sup>

- Теневая экономика

«На практике организованные преступные группировки, занятые, например, в сфере незаконного оборота наркотиков и оружия, торговлей людьми и эксплуатацией проституции, получают доходы, значительно превышающие среднюю норму прибыли в легальном бизнесе. Такие сверхдоходы не только покрывают текущие расходы преступных группировок, но и позволяют им расширять свою преступную деятельность, а также устанавливать контроль над реальным сектором экономики».<sup>14</sup>

#### *Угрозы в социальной сфере*

- Рост смертности населения

<sup>12</sup> [www.24.kg/investigation/97329-gossluzhba-finansovoj-razvedkikyrgyzstana.html](http://www.24.kg/investigation/97329-gossluzhba-finansovoj-razvedkikyrgyzstana.html).

<sup>13</sup> Кернер Х., Дах Э., «Отмывание денег. Путеводитель по действующему законодательству и юридической практике», Москва, 1996. с. 36-37.

<sup>14</sup> Саякбаев Т. Д., Научно-публицистический сборник «Кыргызстан сквозь призму наркоэкономики» «Отмывание денег и другие финансовые преступления», Бишкек, 2011, стр. 192.

В проекте концепции государственной антинаркотической стратегии Кыргызской Республики приводятся данные Международного Комитета по контролю наркотиков (МККН), представленной госслужбой по контролю наркотиков при правительстве КР. «По данным МККН, реальное число лиц, употребляющих опиоиды в Кыргызской Республике, эквивалентно 0,8 % населения, то есть примерно 41000 человек. Ежегодная смертность такой категории лиц только по прямым причинам составляет 1,6 %, то есть примерно по 650 человек. Значит, за последние 10 лет от передозировки и сепсисов погибли, по меньшей мере, 6500 человек, без учета смертности от ДТП, криминальных инцидентов и др.», – говорится в документе.<sup>15</sup>

- Рост сопутствующих заболеваний, в том числе смертельных ВИЧ/СПИДа, гепатита С

Удельный вес ПИН (*потребителей инъекционных наркотиков – прим. автора*) среди ВИЧ-инфицированных в 2002 году составил более 80 %. На 1 февраля 2009 года в республике зарегистрировано 2057 ВИЧ-инфицированных лиц, из числа которых 1381 (67,1 %) – потребители инъекционных наркотиков, 534 (26 %) – лица с ВИЧ-инфекцией, зарегистрированные в учреждениях пенитенциарной системы Кыргызской Республики.<sup>16</sup>

*Общая численность зарегистрированных наркопотребителей в республике на 1 января 2010 года составляла 9 730 человек, из которых около 62,9 % составляли потребители инъекционных наркотиков.*<sup>17</sup>

- Рост социального расслоения общества
- Демографический спад

Тенденцию подтверждают цифры по Российской Федерации, приведенные в интервью «Российской газете» директором Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков Виктором Ивановым: «До 90 процентов наркоманов – это люди до 35 лет. Основная масса – от 20 до 30 лет. Старше 40 лет наркоманов практически нет, они не доживают до этого возраста. Если посмотреть на смертность среди молодого поколения, то у нас ежегодно от наркотиков умирают в возрасте *от 15 до 34 лет 126 тысяч человек*».<sup>18</sup>

*Угрозы в сфере государственного управления*

- Наркокоррупция

Наркокоррупция представляет особую опасность. По степени отрицательного воздействия на жизнь социума феномен этот не уступает потреблению наркотиков как таковому. Наркокоррупция сегодня реально подрывает государственные устои

<sup>15</sup> КирТаг, [www.kyrtag.kg](http://www.kyrtag.kg), 23.10.2012.

<sup>16</sup> Национальный доклад о наркополитике Кыргызской Республики на 52-й Сессии комиссии ООН по наркотическим веществам, 2009.

<sup>17</sup> Концепция антинаркотической политики Кыргызской Республики на период до 2015 года. Проект Регионального ресурсного центра по снижению вреда: [www.harm-reduction.net](http://www.harm-reduction.net).

<sup>18</sup> [www.rg.ru/2011/04/11/ivanov-site.html](http://www.rg.ru/2011/04/11/ivanov-site.html).

вне зависимости от того, является ли страна производителем, транзитным пунктом или потребителем наркотиков.

Объявлены кандидатуры министров силового блока Афганистана. ... Согласно конституции Афганистана, каждый из кандидатов на должность министра для утверждения должен получить больше половины голосов присутствующих во время голосования депутатов. Особо досталось от депутатов министру по делам племен и границ Асадулла Халиду, которого Карзай предлагает назначить главой Управления национальной безопасности (УНБ), взамен отправленного в отставку на днях Рахматуллу Набиля. Депутат Мухаюддин Махди выразил недоумение, заявив, что президент предлагает на пост главного разведчика человека, которого в соседнем государстве дважды задерживали за контрабанду наркотиков. «В мою бытность политическим советником посольства Афганистана в Таджикистане, этот человек дважды арестовывался за контрабанду и ему грозил длительный срок тюремного заключения. Только вмешательство посольство спасло его тогда», – заявил политик.<sup>19</sup>

По многочисленным сведениям, в Кыргызстане и соседних странах ЦА силовики уже не просто «крышуют» наркотранзит, имея с этого дивиденды. Они сами перевозят наркотики – понятие «красный» (т.е. принадлежащий правоохранительным структурам) героин прочно вошло в лексикон местных наркоманов. Местная пресса буквально пестрит фактами задержаний сотрудников правоохранительных органов, вовлеченных в наркотранзит. Вот только некоторые свежие примеры. 21 июля 2012 года сотрудники спецслужб на пункте пропуска «Чон-Талаа» Баткенского района задержали с поличным сотрудника Главного управления по борьбе с незаконным оборотом наркотиков капитана милиции и внештатника с 15 килограммами гашиша. 12 апреля 2012 года задержаны три сотрудника Первомайского РУВД города Бишкека. Генеральная прокуратура КР возбудила против них уголовное дело по статьям 247 «Незаконные изготовление, приобретение, хранение, перевозка, пересылка с целью сбыта, а равно незаконные производство или сбыт наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов либо прекурсоров» и 305 «Превышение должностных полномочий» УК КР.

По данным спецслужб, «задержанные продолжительное время занимались реализацией через подставных лиц наркотических средств гражданам с целью дальнейшего вымогательства от них денежных средств». Мало того: со слов чекистов, при задержании милиционеры оказали физическое сопротивление спецназу ГКНБ КР и пытались скрыться с места преступления.

В апреле 2012 г. при попытке сбыть наркотики задержан сотрудник Кара-Бууринского РОВД в звании прапорщика. При досмотре у него обнаружен пакет с двумя пластиковыми банками, в которых находилось вещество темного цвета со специфическим запахом, общим весом 1 килограмм 790 граммов. По заключению экспертизы, представленный на исследование объект – опий.

<sup>19</sup> Источник: <http://rus.ozodi.org>; Постоянный адрес статьи: [www.centrasia.ru/newsA.php?st=1346704380](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1346704380).

Спустя несколько дней задержали сотрудника Госслужбы по контролю наркотиков. На этот раз в совершении преступления «коллегу» уличили милиционеры. Сотрудники отдела по борьбе с незаконным оборотом наркотиков УВД Ошской области провели обыск в доме 52-летнего подозреваемого, где находились хозяин и двое его гостей. Один из них оказался сотрудником ГСКН в звании лейтенанта. Оперативники осмотрели автомашину BMW, принадлежащую последнему, в салоне которой обнаружили сверток с 1,7 грамма героина.

Еще раньше на скамью подсудимых угодил оперуполномоченный ОУР ГОМ-2 УВД Ленинского района столицы, которого обвиняли в незаконном обороте наркотиков и превышении полномочий. Он осужден на 5 лет условно.<sup>20</sup>

Из «попавшего» в Интернет-пространство и прессу отчета межведомственной комиссии, которую возглавлял заместитель заведующего отделом обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций аппарата правительства, проверявшей деятельность Министерства внутренних дел: «Объем изъятого в 2011 году героина у четверых бывших сотрудников органов внутренних дел эквивалентен всему объему героина, изъятого за год органами внутренних дел. Примечателен тот факт, что один из сотрудников, задержанных за незаконный оборот наркотиков, в свое время был признан Министерством внутренних дел КР лучшим по профессии, именно как борец с незаконным оборотом наркотиков. Не редки случаи, когда сами сотрудники ОВД употребляют наркотики. Так, за 8 месяцев 2012 г. официально зарегистрировано два факта употребления наркотиков сотрудниками».<sup>21</sup>

Доставленный по коррумпированным каналам, наркотик затем по демпинговым ценам продается опять же на «красных» «ямах» Бишкека, Оша и Джалал-Абада, переправляется в Казахстан и Россию.

Противодействовать этому страшному по своей разрушительной силе явлению сложно, но крайне необходимо. И не только силовыми методами. Безотлагательно, например, следовало бы принять Закон «О противодействии наркотизму», определившему бы участок работы и меру ответственности каждого вовлеченного в наркопротиводействие министерства и ведомства, а также внести предложение о создании на базе Антинаркотического Центра ОДКБ своего рода СВР – Службы внутренних расследований. К ее задачам, прежде всего, следовало бы отнести выявление коррумпированных «окон» при пересечении наркогрузом государственных границ. Для этого имеются вполне конкретные механизмы,<sup>22</sup> которые будут сформулированы в конце статьи.

<sup>20</sup> [www.24.kg/community/134105-narkotikig-a-borcy-kto.html](http://www.24.kg/community/134105-narkotikig-a-borcy-kto.html).

<sup>21</sup> Источник – Газета “Дело №”, постоянный адрес статьи: [www.centrasia.ru/newsA.php?st=1355724180](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1355724180).

<sup>22</sup> Зеличенко А., «Третья сила??» (О связи наркотрафика с Ошской трагедией). Научно-публицистическая статья. Кыргызстан сквозь призму наркоэкономики, научно-публицистический сборник. Бишкек 2011, стр. 10-11.

## Тактика на опережение

Согласно утвержденному плану, в 2014 году завершится начавшийся уже сегодня вывод войск НАТОвской коалиции из Афганистана. Несет ли это новые вызовы, дальнейшее разрастание угроз безопасности нашей страны и что уже сегодня следует предпринять Кыргызстану, чтобы минимизировать возможные риски?

Заглядывая вперед, отметим, что прогнозы развития ситуации как внутри, так и вокруг Исламского Государства Афганистан в основном неблагоприятные. Поговаривают даже о разделе страны на две части, что почти, наверное, означает начало гражданской войны, нестабильность, наличие многочисленных никому не подконтрольных вооруженных формирований. Речь идет, прежде всего, об «Исламской партии Восточного Туркестана», «Акрамийя», «Таблиги Джамаат», «Жамаате моджахедов Центральной Азии» и, наконец, – «Исламском движении Узбекистана».

Если же к власти придут талибы, что, по мнению экспертов, поможет не допустить раздела страны, а потому рассматривается как самый вероятный вариант развития событий, то и тогда успокоиться не придется. Маловероятно, что они предъявят какие-либо территориальные претензии или лично понесут воинствующие идеи радикализма. Но вот базирующиеся на подконтрольной им территории различные террористические организации духом воспрянут точно. Им и сегодня вольготно там, а уж после прихода к верховной власти лояльного режима – и по-прежнему. И жди тогда незваных гостей – баткенские (1999-2000 годы) события тому яркий пример.

Возможен и перенос зоны конфликта в Ферганскую долину, где расположен и юг Кыргызстана. Территория, и без того отягощенная массой проблем (земельных, водных, этнических, пограничных и прочая, и прочая) в этом случае буквально в одночасье уподобится пороховой бочке с уже зажженным, заметьте, фитилем...

При любом из приведенных выше вариантов легко прогнозируется новый виток наркобизнеса – финансовой основы любых локальных войн и террористической деятельности: культивирование опиумного мака дает до 40 % ВВП Афганистана и в это производство вовлечено более 3,5 млн. афганцев (почти 15 % населения страны).<sup>23</sup> Известен и печальный опыт прошлого: придя к власти в начале 2000-х, талибы, сократив площади под опиумные посевы, в то же время создали многочисленные запасы зелья, которыми долго по демпинговым ценам питали затем транснациональные преступные корпорации.

В этих условиях Кыргызстану весьма срочно предстоит выработать своего рода «тактику на опережение», сделав акцент на усилении своей государственной границы. Такая тактика, на наш взгляд, могла бы включать следующие направления<sup>24</sup>:

<sup>23</sup> Зеличенко А., «Афганский разлом: угроза стране», *Вечерний Бишкек*, 5 октября 2012 года, стр. 12.

<sup>24</sup> Там же.

*На международном уровне:*

1. Укрепление на основе взаимовыгодного партнерства сотрудничество с ООН, ОБСЕ, Европейским Союзом (например, увеличение помощи по линии «Пояса безопасности вокруг Афганистана», в поддержке правоохранительных органов, Вооруженных сил). Взяв за основу опыт ВОМСА/САДАР, добиваться развития и углубления уже действующих и создания как можно большего числа совместных проектов по противодействию распространения наркотиков, укрепления границ.
2. Дальнейшее углубление региональной интеграции по линии ОДКБ, ШОС. Совершенно не терпит, например, отлагательств окончательная «шлифовка» соглашений об использовании совместной военной силы в случаях интервенции на территорию одной из стран-членов извне. Думаю, в этом также заинтересованы и соседние государства, прежде всего, Таджикистан, способный оказать политическую поддержку в продвижении этих инициатив.
3. Опору на «тяжеловесов» региональной политики – Россию, Китай. В последнее время в этой роли все активнее проявляет себя Казахстан. Эти страны способны стать надежным гарантом нашей безопасности. Кыргызстану надо активнее сотрудничать в рамках уже упомянутых здесь ШОС, ОДКБ, по возможности заключить двусторонние договоры об оказании военной и иной (материально-технической, политической, например) помощи и поддержки в случае агрессии против суверенного Кыргызстана.
4. Интенсификацию контактов наших спецслужб с иностранными коллегами на всех уровнях. При необходимости создание института «Офицеров связи».
5. Всемерное содействие скорейшему превращению в реальную «боевую единицу» на пути афганского наркотрафика Центральноазиатского регионального информационно-координационного центра по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (ЦАРИКЦ). Учитывая предстоящее председательствование в нём Кыргызстана, этот процесс представляется более чем реальным.

*Внутри страны:*

1. Срочное усиление ослабленной многочисленными управленческими экспериментами Пограничной службы. На этом фоне весьма своевременным выглядит недавнее решение Президента о создании самостоятельного органа охраны границ, подчиняющегося непосредственно Верховному Главнокомандующему.
2. Переход к концепции формирования профессиональной армии и выдвижение ее наиболее хорошо подготовленных и экипированных подразделений (горно-штурмовые части, «Скорпион» и т.д.) на передовые рубежи. Само их присутствие на чреватых военными конфликтами территориях

способно охладить многие горячие головы. Этот процесс начался, его необходимо всячески ускорять.

3. Введение для укрепления границ своего рода «ценза оседлости» этническим кыргызам, возвращающимся на свою историческую родину. Сегодня, они в большинстве своем стремятся и без того в перенаселенную Чуйскую долину, где уже явно обозначился недостаток природных ресурсов. В баткенском же приграничье даже акклиматизация пройдет безболезненно. Прожив обязательные 3-5 лет, глядишь, многие приживутся и останутся навсегда. При этом следует шире использовать экономические стимулы – ссуды, ипотечные кредиты с отсроченными платежами или по заниженным кредитным ставкам.
4. Всемирное использование для охраны границ богатейшего доброотрядческого опыта. В некоторых местностях следует законодательно закрепить участие в этом процессе местного населения, стимулируя такую деятельность выплатой заработной платы, снижением подоходных налогов, зачетом такой службы как альтернативной.
5. Поднятие на новый, качественно более высокий уровень координационной деятельности Государственной службы по контролю наркотиков при Правительстве Кыргызской республики (ГСКН), вплоть до прикомандирования к ней сотрудников из других заинтересованных министерств и ведомств (МВД, ГКНБ, Погранслужбы, таможни).
6. Усилению координации деятельности республиканских антинаркотических структур также могла бы способствовать разработка и принятие Закона «О противодействии наркотизму», закрепившему бы зону ответственности каждого госоргана. Например, ГКНБ свойственными только ему методами работы боролся бы с наркотрафиком на дальних подступах, крепя сотрудничество с тамошними коллегами, а также проводил бы антикоррупционные мероприятия среди самих же наркоборцов. ГСКН получил бы карт-бланш в противодействии международному, а МВД – внутреннему наркотрафику, и так далее.
7. Создание надежных схем противодействия наркокоррупции. Например, внесение предложений по унификации законодательства государств-членов ОДКБ и создание на базе этой организации своего рода Службы внутренней безопасности. В ее обязанности входило бы выявление в ходе совместных расследований коррумпированных наркоканалов. Как известно, доказать факт наркокоррупции и привлечь виновных к ответственности весьма сложно. Но в случае хотя бы двукратного обнаружения одного и того же канала переброски наркотиков подозреваемые в причастности к наркотрафику сотрудники таможни, пограничной службы, полиции и т.д. увольняются без права работы в дальнейшем в силовых структурах.

8. На наш взгляд, для выработки цельной тактики на опережение под условным наименованием «Афганистан-2014», целесообразно было бы создать при Комитете обороны республики экспертную группу, привлекая при необходимости международных экспертов.

Автор же этой статьи на основе накопленного опыта и знаний ставил перед собой задачу привлечь внимание к надвигающейся угрозе, пунктирно обозначив некоторые пути её минимизации.

## Источники

1. Указ Президента КР от 17 июня 2003 года УП № 182 «Об образовании Агентства Кыргызской Республики по контролю наркотиков».
2. Лаумулин М., «Виртуальная безопасность Центральной Азии. ОДКБ в преддверии ухода НАТО из Афганистана. Россия в глобальной политике», [www.centrasia.ru/newsA.php?st=1346822820](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1346822820).
3. Осмоналиев К., «Проблемы противодействия легализации преступных доходов и связанных с ними финансовым преступлениям: опыт Казахстана и Кыргызстана», Научно-публицистический сборник «Кыргызстан сквозь призму наркоэкономики», Бишкек, 2011, стр. 146.
4. Кернер Х., Дах Э., «Отмывание денег. Путеводитель по действующему законодательству и юридической практике», Москва, 1996, с. 36-37.
5. Саякбаев Т., «Отмывание денег и другие финансовые преступления», Научно-публицистический сборник «Кыргызстан сквозь призму наркоэкономики», Бишкек, 2011, стр. 192.
6. Национальный доклад о наркополитике Кыргызской Республики на 52-й Сессии комиссии ООН по наркотическим веществам, 2009.
7. Концепция антинаркотической политики Кыргызской Республики на период до 2015 года. Проект Регионального ресурсного центра по снижению вреда: [www.harm-reduction.net](http://www.harm-reduction.net).
8. Оценка затрат государства и общества на существующую наркополитику в Кыргызстане. Евразийская сеть снижения вреда, 2011, [www.leahn.ru/resources](http://www.leahn.ru/resources).
9. Зеличенко А., «Афганская наркоэкспансия и проблема национальной безопасности Кыргызстана», Монография, Бишкек, 2003.
10. Зеличенко А.Б., «Третья сила??» (О связи наркотрафика с Ошской трагедией). Научно-публицистическая статья. Кыргызстан сквозь призму наркоэкономики, научно-публицистический сборник. Бишкек 2011, стр. 10-11.
11. Зеличенко А., «Афганский разлом: угроза стране», *Вечерний Бишкек*, 5 октября 2012 года, стр. 12.
12. Зеличенко А., «Диверсант из Мургаба», сборник рассказов, Бишкек, 2010, стр. 19-21.
13. Материалы из открытых Медиа и Интернет-ресурсов:
  - [rus.ozodi.org](http://rus.ozodi.org)
  - [www.centrasia.ru/newsA.php?st=1346704380](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1346704380)

- [www.centrasia.ru/newsA.php?st=1346822820](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1346822820)
- [www.24.kg/community/134756-v-kyrgyzstane-za-7-mesyacev-2012-goda-raskryto.html](http://www.24.kg/community/134756-v-kyrgyzstane-za-7-mesyacev-2012-goda-raskryto.html)
- [www.paruskg.info/2012/08/13/67318](http://www.paruskg.info/2012/08/13/67318)
- [www.24.kg/investigation/97329-gossluzhba-finansovoj-razvedkikyrgyzstana.html](http://www.24.kg/investigation/97329-gossluzhba-finansovoj-razvedkikyrgyzstana.html)
- [www.kyrtag.kg](http://www.kyrtag.kg)
- [www.harm-reduction.net](http://www.harm-reduction.net)
- [www.rg.ru/2011/04/11/ivanov-site.html](http://www.rg.ru/2011/04/11/ivanov-site.html)
- [www.24.kg/community/134105-narkotikikg-a-borcy-kto.html](http://www.24.kg/community/134105-narkotikikg-a-borcy-kto.html)
- Газета "Дело №", <http://delo.kg/>
- [www.centrasia.ru/newsA.php?st=1355724180](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1355724180)

# Глава 4

## Судебная власть в Кыргызской Республике и угрозы безопасности судебной системы: актуальные проблемы, вопросы реализации

Нурлан Алымбаев

*Советник программы USAID/IDLO по укреплению  
судебной системы Кыргызской Республики*

### Введение

Принимая во внимание острую необходимость согласованной работы по реформе судебной системы, выработке при этом долгосрочных и всесторонне продуманных решений, Президент Кыргызской Республики в январе 2012 года постановил создать Комиссию по выработке согласованных предложений по дальнейшему реформированию судебной системы Кыргызской Республики (далее Комиссия).<sup>1</sup>

В состав Комиссии вошли лидеры депутатских фракций парламента страны, председатели профильных Комитетов парламента, представители от Президента Кыргызской Республики, судебной ветви власти, правоохранительных органов, гражданского общества.

За короткий период Комиссия провела важную работу с вовлечением широкого круга представителей гражданского общества, независимых экспертов и международных организаций. В итоге Комиссия представила на рассмотрение Президента Кыргызской Республики рекомендации по наиболее актуальным вопросам и проблемам судоустройства и судопроизводства, содержащие ценный анализ и конкретные предложения по ряду приоритетных направлений судебной реформы на ближайшую перспективу.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Кыргызской Республики «Об образовании Комиссии по выработке согласованных предложений по дальнейшему реформированию судебной системы Кыргызской Республики» от 17 января 2012 года УП № 6.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 8 августа 2012 года УП № 147.

Среди рекомендаций отмечено, что основным направлением реформы судебной системы является обеспечение независимости судьи. В числе прочих мер предложено предусмотреть гарантии по обеспечению личной безопасности судей и членов их семей.<sup>3</sup> При этом необходимо иметь виду, что вопросы личной безопасности судей и членов их семей неразрывно связаны с вопросами безопасности судебной системы в целом.

## Правовое понятие безопасности

Независимый суд возможен лишь при условии обеспечения реальной защищенности судей от существующих угроз их безопасности. В качестве примера можно привести коррупционную среду, в которой приходится работать судам, и коррупцию в судебной системе. Среди причин и условий, порождающих коррупцию, можно отметить: различные формы вмешательства в деятельность судебной системы (в виде телефонных звонков влиятельных политиков, государственных чиновников с требованиями вынести определенное решение по какому-либо делу, оставить дело без рассмотрения, ускорить рассмотрение дела, либо, наоборот, затянуть его на определенный срок; указания со стороны председателя суда или со стороны судей вышестоящих инстанций; личные просьбы; угрозы и запугивания, митинги агрессивного настроенных граждан), неадекватное финансирование судебной системы, в том числе заработной платы судей (см. Приложение № 2), неэффективность процесса судопроизводства, правовой нигилизм в обществе.

Отдельно стоит привести следующие примеры. Например, конфликт вокруг Верховного суда Кыргызстана 2005 года. В апреле здание Верховного суда было захвачено сторонниками кандидатов, проигравших на парламентских выборах, которые требовали отставки председателя суда и всего судейского корпуса. В результате этого захвата, Верховный суд не мог в течение полутора месяцев исполнять свои функции. За это время бездействия накопились сотни уголовных, гражданских, коммерческих дел. Судьи многократно обращались за помощью в МВД, Службу национальной безопасности, Генпрокуратуру и парламент, пытались убедить захватчиков покинуть здание. Но все было безрезультатно.

30 ноября 2010 года у здания Дворца спорта, в котором проходил суд по арельским событиям 2010 года, произошел взрыв. В результате террористического акта пострадали четверо сотрудников службы национальной безопасности. Пострадавших могло быть больше, если бомба взорвалась бы позже: заседание суда было назначено на 10 часов утра.

В сентябре 2012 года около 200 жителей Ала-Букинского района избили судью и помощника прокурора. Причина инцидента: жители требовали арестовать братьев, подозреваемых в избиении земляка, но были отпущены под домашний

<sup>3</sup> См.: п.3.1.1 Рекомендации Комиссии по выработке согласованных предложений по дальнейшему реформированию судебной системы Кыргызской Республики. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 8 августа 2012 года УП № 147.

арест решением суда первой инстанции. Апелляционный суд оставил решение предыдущей инстанции в силе. Это вызвало недовольство жителей, и они решили вершить самосуд, причем не только над виновниками драки, но и над судьей и государственным обвинителем. Пострадавшие судья и помощник прокурора после избиения попали в больницу.

Можно также привести многочисленные примеры давления на судей и участников судебных разбирательств по июньским событиям 2010 года, когда произошел межэтнический конфликт на юге Кыргызстана: избиения адвокатов и правозащитников, родственников подсудимых, различные митинги и пикеты у зданий судов.

На этом фоне несовершенство системы обеспечения личной безопасности судей, членов их семей, безопасности зданий судов является существенным фактором, понижающим уровень независимости правосудия. Таким образом, в Кыргызской Республике проблема обеспечения безопасности судебной системы приобретает особую актуальность. Решение этой проблемы окажет прямое влияние на состояние национальной безопасности страны.

Закон Кыргызской Республики «О национальной безопасности» определяет понятие национальной безопасности как «гарантированное состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Жизненно важными интересами является совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

К основным объектам национальной безопасности отнесены: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.<sup>4</sup>

Основным субъектом обеспечения национальной безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.<sup>5</sup>

Содержание деятельности указанных субъектов по обеспечению внутренней и внешней безопасности определяется реальной и потенциальной угрозой объектам национальной безопасности. Эта угроза может исходить как от внутренних, так и внешних источников опасности.<sup>6</sup> Угрозой национальной безопасности является совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Таким образом, можно сформулировать правовое определение безопасности судебной системы. Согласно Ю.Н. Сафоненко это «состояние защищенности органов судебной власти от угроз, влияющих на законное осуществление ими право-

<sup>4</sup> См.: Статья 1 Закона Кыргызской Республики «О национальной безопасности» от 26 февраля 2003 года № 44.

<sup>5</sup> См.: Статья 2 Закона Кыргызской Республики «О национальной безопасности» от 26 февраля 2003 года № 44.

<sup>6</sup> См.: Статья 3 Закона Кыргызской Республики «О национальной безопасности» от 26 февраля 2003 года № 44.

судия и независимость судебной власти, при исполнении профессионального долга, от коррупционной среды, материальных проблем, социальной неустроенности и ненадлежащих условий труда».<sup>7</sup>

## Государственная защита судей как гарантия независимости

Конституция Кыргызской Республики содержит положения о независимости и неприкосновенности судей, запрета на всякое вмешательство в деятельность по осуществлению правосудия. Соответственно его высокому статусу, судья должен обеспечиваться социальными, материальными и иными гарантиями его независимости.<sup>8</sup>

Конституционный закон «О статусе судей Кыргызской Республики» устанавливает гарантии независимости. Одна из них – государственная защита судей. Государственная защита судей обеспечивается при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество судьи в связи с его служебной деятельностью.<sup>9</sup> Правда, эта норма сейчас содержится, почему то в Главе 7 конституционного закона, устанавливающая социальные гарантии статуса судей. Было бы логично, если эта норма находилась в Главе 2 конституционного закона, которая определяет общие гарантии независимости судей.

Закон определяет следующие меры безопасности:

- 1) личная охрана, охрана жилья и имущества;
- 2) выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности;
- 3) временное помещение в безопасное место;
- 4) обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом судье;
- 5) рекомендация о переводе (ротации) в другой суд, изменении места работы (службы);
- 6) переселение на другое место жительства.

Согласно другому законодательному акту государственная охрана предоставляется Председателю Верховного суда Кыргызской Республики<sup>10</sup> как лицу, зани-

<sup>7</sup> Сафоненко Ю., Правовое обеспечение безопасности судебной системы в Российской Федерации. Диссертация кандидата юридических наук: 05.26.02. Москва, 2005. 216 с.: 61 06-12/385.

<sup>8</sup> См.: Статью 93 Конституции Кыргызской Республики, принятой референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года.

<sup>9</sup> См.: Статью 34 конституционного закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» от 9 июля 2008 года № 41.

<sup>10</sup> См.: Статью 8 Закона Кыргызской Республики «О государственной охране» от 29 декабря 1997 года № 105. Помимо Председателя Верховного суда, согласно этому закону охране подлежат: постоянно – Президент, Торага Жогорку Кенеша (спикер парламента); Премьер-министр; при наличии угрозы жизни и здоровья – депутат Жогорку Кенеша; с

мающему высокую государственную должность. Орган государственной охраны является воинским формированием Кыргызской Республики в системе Государственного комитета национальной безопасности. В числе основных задач органа государственной охраны: прогнозирование и выявление угрозы жизни и здоровью охраняемого лица, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы; обеспечение безопасности охраняемого лица в местах их постоянного и временного пребывания.

Конституционный закон «О статусе судей Кыргызской Республики» наделил Правительство Кыргызской Республики (орган исполнительной власти) полномочием по установлению условий и порядка применения мер безопасности. Однако, на мой взгляд, эти вопросы должны регулироваться отдельным законом (подробнее об этом ниже). Было бы хорошо, если этот проект закона разрабатывался под эгидой Совета судей Кыргызской Республики.

Совет судей Кыргызской Республики является органом судейского самоуправления. Судейское самоуправление – это организация судейского сообщества, решающая вопросы внутренней деятельности судов,<sup>11</sup> куда, как мне кажется, должны входить и вопросы по определению условий и порядка применения мер безопасности судей. Совет судей Кыргызской Республики также уполномочен осуществлять меры, направленные на защиту прав и законных интересов судей Кыргызской Республики.<sup>12</sup>

Наконец, применение условий и порядка применения мер безопасности судей подразумевает надлежащее финансирование. По закону Совет судей Кыргызской Республики наделен полномочием по осуществлению контроля за формированием и исполнением бюджета судов.<sup>13</sup>

Роль Правительства Кыргызской Республики и Министерства финансов должна заключаться в надлежащем исполнении бюджета судебной системы,<sup>14</sup> в составе которого будут предусмотрены расходы на финансирование мер по обеспечению безопасности судей.

Практическое исполнение установленных законом условий и порядка применения мер безопасности должно быть возложено на орган или органы, обеспечивающие безопасность судей, в том числе Судебный департамент при Верховном суде Кыргызской Республики. Судебный департамент в настоящее время обеспечивает организационное, материально-техническое и иное обеспечение деятель-

---

момента прибытия в республику – главы зарубежных государств, правительств и делегаций.

<sup>11</sup> См.: Статью 1 и Статью 4 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» от 20 марта 2008 года № 35.

<sup>12</sup> См.: Статью 9 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» от 20 марта 2008 года № 35.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> См.: Статью 43 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года № 8.

ности местных судов.<sup>15</sup> При необходимости Судебный департамент мог бы осуществлять координационное взаимодействие с другими правоохранительными органами, включая международными.

Конституционный закон «О статусе судей Кыргызской Республики» допускает, что при необходимости указанные выше меры безопасности могут применяться и в отношении близких родственников судьи. Однако в законе не определен круг лиц, являющихся близкими родственниками судьи. С другой стороны, на практике может сложиться ситуация, когда угроза посягательства возникнет в отношении лиц, являющихся дальними родственниками судьи, но поддерживающими в данное время с судьей тесные отношения (например, проживание в доме судьи). Поэтому этот вопрос требует дополнительного обсуждения и уточнения.

## Порядок применения мер безопасности

В настоящее время отсутствует акт, определяющий порядок применения мер безопасности, предусмотренных в Статье 34 конституционного закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики».

Необходимо отметить, что летом прошлого года Министерство внутренних дел Кыргызской Республики разработало пакет интересных документов:

- проект Государственной программы «Обеспечение безопасности свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства на 2013-2015 годы»;
- проект Закона «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»;
- проект Правил возмещения судьям, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов или членам их семей ущерба, причиненного уничтожением или повреждением их имущества в связи со служебной деятельностью;
- проект Правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства;
- проект Правил защиты сведений об осуществлении государственной защиты свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства;
- проект Порядка финансирования и материально-технического обеспечения мер государственной защиты, предусмотренной в отношении судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, денежное содержание которых осуществляется за счет средств государственного бюджета.

<sup>15</sup> См.: Статью 43 Закона Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» от 18 июля 2003 года № 153.

Несмотря на то, что документы прошли процедуру согласования с заинтересованными сторонами, они до настоящего момента не приняты.

Отнесение вопросов государственной защиты судей в сферу регулирования проекта Закона «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» является, на мой взгляд, неправильным. Такой подход не соответствует конституционному статусу судьи. Поэтому, будет правильнее, если вопросы обеспечения защиты судей отрегулировать отдельным законом с рабочим названием: «О государственной защите судей». Помимо прочих вопросов в этом законе необходимо предусмотреть следующее:

- подробно регламентировать условия и порядок применения мер безопасности;
- определить права и обязанности защищаемого лица в процессе применения определенной меры защиты, например, обязанность защищаемых лиц соблюдать условия осуществления мер безопасности, а также выполнения законных распоряжений, связанных с применением этих мер;
- определить перечень поводов для применения мер безопасности: заявление судьи или члена его семьи, получение оперативной информации и т.д.;
- определить процедуру принятия решения о применении меры безопасности и его отмены в случае, когда (а) угроза безопасности стала известна судье или члену его семьи, (б) оперативная информация о наличии угрозы безопасности получена органом, обеспечивающим безопасность;
- определить правовой статус органа, обеспечивающего безопасность, процедуру принятия решения о применении меры безопасности и его отмены, правила взаимоотношений между ними и защищаемыми лицами;
- ввести систему обязательного страхования жизни и здоровья членов семьи судьи, имущества судьи, если страховой случай связан со служебной деятельностью судьи;
- уточнить перечень членов семьи и родственников судьи, подлежащих государственной защите;
- уточнить перечень жилья и имущества судьи, подлежащих охране;
- предусмотреть уголовную ответственность за непринятие мер безопасности, за разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и членов его семьи.

Практическое применение некоторых мер безопасности необходимо рассмотреть критически с учетом сложившихся условий и жизненных реалий. Например, меру по изменению места работы судьи или переселения судьи на другое место жительства. Учитывая размеры территории республики, количество судов и судей, тесное общение внутри судейского сообщества, наличие родственных связей, неясно каким образом будет осуществляться применение на практике этих мер.

Относительно выдачи оружия, некоторые считают, что эта мера будет бесполезной. Особенно в условиях отсутствия опыта и навыков владения оружием у судей и неожиданности нападения злоумышленника. Имеется также риск утери выданного оружия, а также ответственность судьи в случае нарушений им требований по правильному хранению и применению оружия.

Относительно органа, обеспечивающего безопасность судей, обсуждаются различные идеи и предложения:

- создать в судебной системе службу собственной безопасности, входящую в структуру Судебного департамента и подотчетной только судейскому сообществу;
- создать в структуре Судебного департамента службу вневедомственной охраны зданий судов, судей и их семей;
- создать службу судебных приставов;
- назначить органом, обеспечивающим безопасность судей, Министерство внутренних дел;
- привлекать на договорной основе телохранителей и охранников из частных профессиональных служб.

Дискуссия относительно создания службы судебных приставов ведется давно. Предпринимаются различные попытки разработать и принять отдельный закон «О судебных приставах». В законе планируется возложить на судебных приставов задачи по: обеспечению установленного порядка деятельности судов Кыргызской Республики; содействию суду в выполнении процессуальных действий; обеспечению охраны судей, других участников процесса, судебных исполнителей и лиц, участвующих в исполнительных действиях, во время совершения этих действий, а также зданий судов; оказанию содействия судебным исполнителям в принудительном исполнении исполнительных документов.

При обсуждении концептуальных вопросов проекта закона, на мой взгляд, важно обратить внимание также на следующие моменты.

Первое, при определении предельной штатной численности судебных приставов, которые будут обеспечивать установленный порядок деятельности судов, необходимо исходить от количества судей, этажности здания, а также требования об обязательном присутствии судебного пристава в зале судебного заседания при отправлении правосудия. Иными словами, число судебных приставов должно обеспечивать безопасность каждого судебного процесса. Следовательно, потребуется дополнительный штат судебных приставов, которые будут оказывать содействие суду в выполнении процессуальных действий, обеспечивать личную охрану судей и членов их семей, судебных исполнителей и лиц, участвующих в исполнительных действиях.

Второе, рабочее время судебных приставов: они должны обеспечивать охрану зданий судов круглосуточно, включая выходные и праздничные дни, а не только в рабочее время.

## Государственная программа по обеспечению безопасности судей и членов их семей

На данный момент в республике отсутствует государственная программа по обеспечению безопасности судей и членов их семей. И это является серьезным недостатком.

Что же касается проекта Государственной программы по обеспечению безопасности свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства на 2013-2015 годы, то она направлена на реализацию Закона «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства».<sup>16</sup> Следует отметить, что эта программа разрабатывается впервые с момента принятия указанного закона.

Общее число преступлений, регистрируемых правоохранительными органами в период с 2002 года по 2011 год, ежегодно превышает 30 тысяч. Участники уголовного судопроизводства все чаще становятся объектами мести или угроз. В результате этого свидетели, потерпевшие, и иные участники уголовного судопроизводства отказываются в суде от своих первоначальных показаний, а виновным лицам удается уклониться от уголовной ответственности. Поэтому проблема обеспечения защиты участников уголовного судопроизводства является актуальной.

К сожалению, программа не содержит мероприятий по защите судей и членов их семей. Поэтому предлагаю: (а) включить судей и членов их семей в перечень защищаемых лиц по данной программе, или (б) разработать отдельную государственную программу по защите судей и членов их семей на среднесрочный период.

По данному вопросу судейскому сообществу и Совету судей следует занять более активную позицию. Это будет сложной задачей. Для иллюстрации масштабов предстоящей работы рассмотрим только один аспект: финансовое обеспечение программы. Так, финансовые затраты, связанные с реализацией проекта Государственной программы по обеспечению безопасности свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства в течение 3-х лет, по предварительным расчетам, составят около 65 млн. сомов.<sup>17</sup> Следует оговориться, что эта цифра является минимальной, так как эти расчеты не окончательные. Например, пока отсутствуют расчеты расходов, необходимых для оборудования специальных кабинетов в следственных отделах и в помещениях судов первой и второй инстанции. По предварительным расчетам Судебного департамента для оборудования помещений судов комплексами защиты свидетелей финансовые затраты составят 121 674 800 сомов,<sup>18</sup> включая затраты по реконструкции 864 комнат свидетелей в 72 судах первой и второй инстанции по всей республике.

<sup>16</sup> См.: Закон Кыргызской Республики «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» от 16 августа 2006 года. Газета «Эркин Тоо» от 8 сентября 2006 года № 67.

<sup>17</sup> Примерно 1 382 979 долл. США при курсе 47 сом/доллар США.

<sup>18</sup> Примерно 2 588 826 долл. США при курсе 47 сом/доллар США.

Несомненно, реализация программы потребует немалых финансовых средств. Поэтому для решения этой задачи, необходимо сформировать рабочую группу при Совете судей, которая разработает мероприятия по обеспечению безопасности судей и членов их семей, проведет расчеты необходимых затрат, определит этапы финансирования (например, на период с 2014 по 2017 годы). Затем предстоит изыскать источники финансирования.

## Обеспечение безопасности зданий судов

Согласно закону судебные здания и помещения имеют особый статус. Они являются стратегическим объектом, пользование которыми оказывает влияние на состояние национальной безопасности Кыргызской Республики.<sup>19</sup> Закон устанавливает специальные требования к режиму функционирования и эксплуатации стратегических объектов, направленные на обеспечение национальной безопасности.

Для эффективного функционирования системы безопасности здания суда, как стратегического объекта, важным является техническое состояние зданий судов.

В настоящее время 72 суда и 8 управлений Судебного департамента располагаются в 69 зданиях с общей полезной площадью 36721,43 кв.м. Из них 14 судов и 6 управлений Судебного департамента располагаются в 9 зданиях. При этом 90 процентов зданий местных судов не соответствуют утвержденным нормативам для служебных помещений местных судов Кыргызской Республики.<sup>20</sup>

В функциональном анализе судебной системы, проведенном в 2008 году, отмечалось, что почти все суды располагаются в зданиях, не предназначенных специально для судебных учреждений.<sup>21</sup>

В отчете Швейцарского бюро по сотрудничеству в Кыргызской Республике при взаимодействии Всемирного Банка «Диагностика судебной системы Кыргызской Республики: Измерение прогресса и определение потребностей», отмечено, что «по-видимому, лишь одно здание, занимаемое судами, было построено как здание суда. Остальные суды – это здания, построенные в советское время (1950-х и 1960-х годов постройки), и многие из них предназначались для других целей... Здания судов – это в основном 2-х и 3-этажные постройки со стенами в два кирпича и деревянными полами, и, за не многими исключениями, в них не проводился даже косметический ремонт из-за отсутствия государственного финансирования».<sup>22</sup>

<sup>19</sup> См.: Закон Кыргызской Республики «О стратегических объектах Кыргызской Республики» от 23 мая 2008 года № 94.

<sup>20</sup> См.: Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении нормативов для служебных помещений местных судов» № 492 от 5 августа 2009 г.

<sup>21</sup> Отчет по функциональному анализу судебной системы Кыргызской Республики. Проект USAID по содействию судебной реформе, Пороговая программа счета «Вызов тысячелетия» Кыргызской Республики, октябрь 2008 г., стр. 58.

<sup>22</sup> Диагностика судебной системы Кыргызской Республики: Измерение прогресса и определение потребностей, стр. 61.

К этому следует добавить, что некоторые здания местных судов серьезно пострадали во время апрельских событий 2010 года: во время беспорядков были подожжены здания Таласского областного и Таласского районного суда. Частичные разрушения были в зданиях местных судов Ошской и Джалал-Абадской областях.

Страна находится в зоне повышенной сейсмической опасности: после ряда землетрясений с 2008 года в аварийном состоянии находятся здания Чон-Алайского районного суда и Ошского городского суда.

В функциональном анализе судебной системы, проведенном летом 2012 года в рамках деятельности Программы USAID/IDLO по укреплению судебной системы в Кыргызской Республике, отмечено, что «за последние четыре года с 2008 по 2012 гг. состояние инфраструктуры судебных зданий практически не изменилось».<sup>23</sup>

Таким образом, учитывая то, что изначально здания не предназначались для судов и в большинстве случаев не отличаются высоким качеством строительства, необходимо провести расчеты объемов капиталовложений для модернизации (капитального ремонта) существующих зданий и для строительства новых зданий судов, которые отвечали бы международным нормам и стандартам.

Эту работу можно провести в рамках исполнения пункта 8 Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 8 августа 2012 года УП № 147. Согласно этому пункту Совету судей Кыргызской Республики совместно с Правительством Кыргызской Республики необходимо разработать государственную целевую программу «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2013-2017 годы», направленную на существенное улучшение финансового и материально-технического обеспечения судов, включая капитальный ремонт, реконструкцию, строительство зданий и помещений судов, их компьютеризацию и иное техническое оснащение. Планируется, что эта программа будет утверждена парламентом страны.

Основой для этой государственной целевой программы могут стать Стратегический план развития судебной системы на 2013-2017 годы и План по ее реализации. Проекты этих документов были подготовлены в конце прошлого года рабочей группой по поручению Исполнительного совета Программы USAID и IDLO по укреплению судебной системы в Кыргызстане. В настоящее время они находятся на рассмотрении Верховного суда Кыргызской Республики и Совета судей Кыргызской Республики.

Необходимо отметить, что на 2012 и 2013 годы не предусмотрено финансирование мер, направленных на обеспечение безопасности зданий судов. Несмотря на эти трудности, Судебный департамент старается реализовать меры по обеспечению безопасности зданий судов. Например, оснащение зданий судов и залов судебных заседаний камерами видеонаблюдения (Бишкекский городской суд, Ок-

<sup>23</sup> Функциональный анализ судебной системы Кыргызской Республики. Программа USAID/IDLO по укреплению судебной системы в Кыргызской Республике, июль 2012 г., стр. 38.

тябрьский и Первомайский районные суды). Камеры видеонаблюдения установлены в фойе и коридорах здания Судебного департамента. Осознавая значение видеонаблюдения для безопасности, некоторые судьи начали по своей инициативе и за свой счет устанавливать камеры видеонаблюдения в приемных комнатах и в своих кабинетах. Очевидно, что этих мер явно недостаточно. Необходимо продолжать работу по оснащению современными техническими системами охраны в процессе модернизации существующих зданий судов, а также при строительстве новых зданий судов, включая:

- укрепление входных дверей, включая комнат, выделенных охране, хранения оружия, комнат хранения вещественных доказательств, в помещении, где установлен сервер оборудования, установка бронированных стекол на 1 этаже здания;
- обустройство периметра охраняемой территории, наружного освещения территории, мест для парковки автотранспорта, установка противотаранных устройств, пожарных гидрантов;
- обеспечение аптечками первой помощи, средствами индивидуальной защиты (бронежилеты, противогазы и т.д.), средствами пожаротушения, включая автоматическими системами оповещения об опасности, аварийного освещения и электропитания, охранно-пожарной сигнализации, автоматического пожаротушения, телефоны с определителем номера, устройства, записывающие телефонные сообщения, ручные и стационарные металлоискатели, локализаторы взрыва, кнопки экстренного вызова охраны или тревожного сигнала.

Строительство контрольно-пропускных пунктов для прохода персонала судов, посетителей, проезда автотранспорта, введение в судах пропускного режима, включая проверку документов и проведение личного досмотра при наличии оснований, поможет обеспечить безопасность судей, участников судебного процесса, посетителей судов и поддержание порядка, необходимого для нормальной деятельности суда. Наряду с этим пропускной режим должен обеспечить соблюдение принципа гласности разбирательства дел.

Помимо наружного и внутреннего видеонаблюдения, необходима система аудио-видео протоколирования судебного процесса. Системы видео-конференц-связи будут удобны, например, при рассмотрении в апелляционном или кассационном порядке гражданских дел (чтобы стороны не приезжали в областные суды или в Верховный суд) или для лиц с ограниченными возможностями (находясь в больнице или дома, имеют возможность принять участие в судебных заседаниях).

Отдельная работа предстоит по внедрению системы электронного документооборота в судах, и как часть этой работы: перевод всех судебных бумажных архивов в электронные формы.

Не менее важно разработать документацию по безопасности: план действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, план мероприятий по ан-

титеррористической защите, схемы эвакуации, схемы мест размещения технических средств сигнализации, пожарных гидрантов и т.д.

Наконец, необходимо принять во внимание требования технического регламента «Безопасность зданий и сооружений»,<sup>24</sup> который устанавливает: минимально необходимые требования при проектировании, строительстве, эксплуатации, капитальном ремонте, реконструкции, перепрофилировании, демонтаже и сносе зданий и сооружений; требования к системам инженерного оборудования зданий; порядок и процедуру проведения оценки соответствия зданий основным требованиям безопасности.

## Заключение

Обеспечение безопасности является необходимым условием для осуществления правосудия и независимости судей, а также является важнейшей задачей дальнейшего совершенствования, развития судебной системы. При этом необходимо стремиться к достижению разумного баланса между безопасностью и открытостью судов: с одной стороны, беспрецедентная система безопасности, с другой, соблюдение принципа открытости и гласности судопроизводства.

Финансирование материально-технических мер государственной защиты, предусмотренных в отношении судей, является расходным обязательством государства. Следовательно, необходимо обеспечить адекватное финансирование, выделяемое на проведение мероприятий по обеспечению мер безопасности судей.

Решение проблем, являющихся угрозами безопасности судебной системы, внесет свой вклад в достижении приоритетных стратегических целей, которые определены в проекте Стратегического плана развития судебной системы Кыргызской Республики на 2013-2017 гг. Это достижение доверия к судам со стороны общества, реальной независимости судебной системы, прозрачности и подотчетности, эффективности и доступности судов.

Вне настоящей публикации остались другие важные вопросы обеспечения безопасности судей. Например, вопросы противодействия экстремисткой и террористической деятельности против судей; профилактики преступлений против судей; расследования и привлечения к уголовной ответственности виновных лиц; установления безопасных условий труда на рабочем месте судьи (санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные меры); защита от стихийных бедствий, крупных аварий или катастроф, эпидемий, эпизодических, прямой угрозы конституционному строю, массовых беспорядков, сопряженных с насилием и угрозой жизни; проведение обучения судей по вопросам безо-

---

<sup>24</sup> См.: Закон Кыргызской Республики Технический регламент «Безопасность зданий и сооружений» от 27 июня 2011 года № 57.

пасности при возникновении чрезвычайных ситуаций. Эти вопросы могут быть темами следующих исследований и публикаций.

# Глава 5

## Развитие парламентаризма в Кыргызстане и его влияние на вопросы внутренней безопасности страны

Азамат Темиркулов

*ст. преподаватель Американского университета в Центральной Азии*

### Введение

Проблемы, существующие сейчас в сфере безопасности Кыргызстана, уходят своими корнями в Советский Союз. В каждой из независимых республик Ферганской долины имеются анклавные территории, населенные этническими группами соседней республики.<sup>1</sup> Межэтнические конфликты являлись одной из основных проблем безопасности и эскалировали также в советский период.<sup>2</sup> Однако, в советское время всепроникающая государственная машина стабильно предотвращала эскалацию этих конфликтов и обеспечивала безопасность населения страны.

После развала СССР независимый Кыргызстан, также как и остальные республики, расположившиеся в Ферганской долине, столкнулся с множеством проблем в сфере безопасности: террористические группы, наркотрафик, межэтнические конфликты. Молодые государства, территории которых были сформированы для существования в рамках единого советского государства, столкнулись с трудностями не только в области безопасности, но и в социальной и экономической сферах. Кыргызстан сумел обеспечить безопасность и эффективно предотвращал все межэтнические конфликты в течение двадцати лет.

Однако противостояние между политическими группами привело к двум насильственным сменам власти в 2005 и 2010 годах. Эти два случая смены власти

---

<sup>1</sup> Интервью Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова, [www.ca-news.org/news:1054967](http://www.ca-news.org/news:1054967).

<sup>2</sup> Здравомыслов А., «Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве», Москва, АспектПресс, 1999.

сопровождались потерей государством монополии на насилие. В результате ослабевшее государство не было способным обеспечить безопасность и предотвратить эскалацию конфликтов в стране. Используя ситуацию ослабленного состояния государства, различные группы интересов мобилизовали своих сторонников для достижения своих экономических и политических целей. Конфликтный потенциал, находившийся десятилетие в латентной форме, перешел в фазу эскалации.<sup>3</sup>

Таким образом, причинами активизации внутренних конфликтов послужили насильственная смена власти и потеря государством монополии на насилие. Теория гласит, что конфликты существуют в любом обществе, а основной функцией государства является обеспечение разрешения этих конфликтов в институциональных рамках без возможности проявления насилия, и если государство не в состоянии это обеспечить, то конфликты эскалируют.<sup>4</sup> Следовательно, основной проблемой безопасности КР является риск насильственной смены власти, который может спровоцировать эскалацию конфликтов в обществе.

В этой статье основной фокус сосредоточен именно на этой фундаментальной проблеме безопасности – риск насильственной смены власти. По сравнению с 2010 и 2011 годами, сегодня полоса политических шоков прошла и правительство может заниматься насущными делами общества. Однако после двух революций, имевших место в течение последних пяти лет, возникает естественный вопрос – не повторятся ли снова события 2005 и 2010 годов? Каковы перспективы сохранения стабильности и порядка в стране? Как развитие парламентаризма влияет на внутреннюю безопасность Кыргызской Республики?

В данной статье выдвигается гипотеза, что реформы последних двух лет и переход Кыргызстана к парламентско-президентской форме правления снижают риск насильственной смены власти, соответственно положительно влияют на общее состояние безопасности в стране. Статья, во-первых, обсуждает внутренние угрозы безопасности КР, затем описывает развитие парламентаризма и, наконец, анализирует влияние парламентаризма на безопасность Кыргызстана. В статье приводится несколько качественных и один количественный аргумент в пользу гипотезы.

Несмотря на то, что статья выдвигает аргументы в пользу парламентско-президентской формы правления, автор устанавливает ограничители для этого утверждения: во-первых, наличие многих других социально-политических и экономических проблем безопасности не снижает уровень рисков; во-вторых, сегодня наблюдается положительное влияние парламентско-президентской формы правления. Однако как это влияние будет развиваться в будущем, предсказать сложно. Поэтому, хотя на данный момент есть позитивные тенденции, будущее влияние

<sup>3</sup> *Central Asia Online*, [http://centralasiaonline.com/ru/articles/caii/features/main/2010/06/21/feature-01?change\\_locale=true](http://centralasiaonline.com/ru/articles/caii/features/main/2010/06/21/feature-01?change_locale=true).

<sup>4</sup> Knight, J., *Institutions and Social Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Krasner, S., "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables," *International Organization* 36:2 (Spring 1982): 185-205.

парламентаризма на риски насильственной смены власти в частности, и на безопасность в целом, должны будут анализироваться отдельно.

## **Внутренние угрозы безопасности Кыргызской Республики**

В течение 15 лет президентства Аскара Акаева Конституция Кыргызской Республики была преобразована три раза, и все время, расширяя полномочия президента. Правительство, главы местной государственной администрации, судебная власть зависели от президента. Власть была сконцентрирована в руках одного человека, что давало ему широкие полномочия, которые легко было использовать в коррупционных целях. В реалиях кыргызстанского общества, расширенная власть президента вырабатывает nepотизм и коррупцию, поскольку глава государства использует возможность назначать на ключевые посты лично преданных ему людей, без учета их профессиональной компетентности. Не секрет, что главным принципом кадровой политики являлась лояльность президенту. В свою очередь, protégé президента нанимали «своих» людей, которые могут быть контролируемы посредством неформальных механизмов (общие родственники, аксакалы, и т.д.). Эта практика усиливала власть президента, предоставляя ему неофициальные механизмы контроля над государственными институтами – происходил феномен, который ученые называли «захват государства».<sup>5</sup>

Таким образом, в то время как власть концентрировалась в руках одного человека и его окружения, важные группы элит оставались за бортом политического процесса, без доступа к политическим и важным экономическим ресурсам. Отсутствие у оппозиции возможности защищать свои интересы в рамках конституционного порядка вынуждало ее лидеров использовать потенциал уличных протестов. Более того, политические гонения несогласных со стороны властвующей элиты подрывали легитимность действующей власти, и радикализировали оппозиционно настроенную часть населения.

В данных условиях, президентское правление с ярко выраженными характеристиками авторитаризма и nepотизма, было чревато дестабилизацией и расколом общества, особенно в моменты выборов.<sup>6</sup> После переизбрания президента на второй и более срок появлялась внесистемная радикальная оппозиция. Такая система не вела к стабильности, поскольку антагонизм элит приводил к хронической силовой смене власти, как это уже было 24-ого марта 2005 и 7 апреля 2010 года. Как утверждает известный социолог Хуан Линз: «Опасность игры с нулевой суммой, которая исходит от президентских выборов, обусловлена фиксированной жесткостью президентского срока. Победители и проигравшие четко определены на весь период президентского мандата. Проигравший должен ждать четыре или пять лет без доступа к исполнительной власти и патронажу. Игра с нулевой сум-

<sup>5</sup> Борьба с коррупцией в переходный период. Вклад в обсуждение стратегии, Всемирный банк, Вашингтон, Федеральный округ Колумбия, 2000.

<sup>6</sup> Что было дважды доказано событиями 2005 и 2010 года.

мой в президентских режимах поднимает ставки президентских выборов и неизбежно усиливает их сопутствующую напряженность и поляризацию».<sup>7</sup>

Так, например, в марте 2005 года после очередных выборов в парламент КР произошла насильственная смена власти посредством массовой мобилизации населения страны. Президент Акаев и его близкие были вынужден бежать из страны. Кыргызстан погрузился в период хаоса и политической нестабильности, однако, крупных эпизодов эскалации конфликтов удалось избежать. К власти пришла оппозиция во главе с Курманбеком Бакиевым, который и стал следующим президентом страны. Однако придя к власти Бакиев отказался реформировать политическую структуру страны. Даже наоборот, стал укреплять власть президента создав «карманный» парламент. Авторитаризм, семейное правление, коррупция стали с новой силой процветать во властных структурах страны.<sup>8</sup>

Такая ситуация привела к «тюльпановой революции» 7 апреля 2010 года, когда опять посредством массовой мобилизации населения правящая верхушка страны была изгнана не только с политического олимпа, но и из страны. К трем сотням человек, которые начали протест утром 7 апреля, присоединились несколько тысяч после того, как полиция начала стрелять в гражданских лиц. 86 человек были убиты в столкновениях с полицией.<sup>9</sup> К вечеру 7 апреля режим Бакиева неожиданно рухнул, погружая страну в период хаоса и суматохи.

Принимая во внимание опыт предыдущей смены власти в 2005 году, оппозиционные лидеры решили сломать юридическую преемственность власти, расформировав парламент, Конституционный суд, правительство и образовав новое неконституционное правящее юридическое лицо – Временное правительство (ВП). Поскольку государство потеряло свою монополию на насилие (дважды в течение пяти лет), организованная преступность и различные заинтересованные группы, используя ситуацию слабости государства, начали мобилизацию для достижения своих экономических, а также и политических целей. Латентные местные конфликты в долинах Чуй и Фергана начали обостряться и достигли своей высшей точки в этническом столкновении в южных городах Ош и Желалабад 11-14 июня 2010 года. 442 человек потеряли свои жизни в ходе этих событий. Кроме того, столкновения имели место вокруг Бишкека между внутренними мигрантами, захватывающими земли для жилья, и местными пригородными жителями. Таким образом, причиной активизации внутренних конфликтов послужили насильственная смена власти и потеря государством монополии на насилие.

Во время этого периода хаоса не было никакой конституционной власти, единственным правящим юридическим лицом было неконституционное Временное

<sup>7</sup> Juan Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy* (Winter 1990), p. 56. Согласно исследованиям Хуана Линза, опыт других стран подтверждает вышеназванные дефекты.

<sup>8</sup> Sally N. Cummings, ed., *Domestic and International Perspectives on Kyrgyzstan's 'Tulip Revolution': Motives, Mobilization and Meanings* (London: Routledge, 2009).

<sup>9</sup> K-News, [www.knews.kg/ru/society/14021](http://www.knews.kg/ru/society/14021).

правительство. Процесс построения государства, начавшийся в 1991, был де-факто и де-юре прерван.

## **Влияние парламентаризма на безопасность в КР**

27 июня 2010 Временное правительство организовало всеобщий референдум по двум вопросам: 1) принятие новой Конституции и 2) выбор Розы Отунбаевой Президентом переходного периода до 31 декабря 2011 года. Больше чем 90 % избирателей поддержали новую Конституцию и временное президентство Розы Отунбаевой.<sup>10</sup> 2 июля 2010 г. новая Конституция вступила в силу. Таким образом, Кыргызстан получил новую Конституцию и вошел в Переходный период, который продлился в течение одного года и восьми месяцев до 31 декабря 2011 г.

Новая конституция дает больше власти парламенту, который избирается по пропорциональной системе. Все партии обязательно должны включать в свои списки представителей национальных меньшинств и женщин: женщины – 33.5 процента и 15 процентов должно принадлежать представителям национального меньшинства.<sup>11</sup> Кроме того, для прохождения в парламент партии должны набрать не менее 0,5 % голосов в каждой области.<sup>12</sup> Предполагается, что этот принцип позволит избежать формирования регионально аффилированных партий.

Правительство формируется политическими партиями, которые создают парламентскую коалицию большинства. Правительство является ответственным перед парламентом (Жогорку Кенеш) (Статья 85). Президент может распустить парламент только в случае, если политические партии не смогли сформировать правительство три раза подряд (Статья 84). Поэтому, эксперты рассматривают новую политическую систему в Кыргызстане как парламентско-президентскую.<sup>13</sup>

10 октября 2010 были проведены первые парламентские выборы по новой Конституции. 29 политических партий участвовали в выборах. Политические партии КР позиционируют себя сторонниками различных идеологических течений. Однако в переходный период самым важным фактором дифференцирования политических партий было отношение к политическим реформам в Кыргызстане. В Жогорку Кенеш прошли партии: СДПК, Ата-Мекен и Республика, которые являлись

---

<sup>10</sup> Central Election Committee of the Kyrgyz Republic, [www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Postanovlenie\\_Centralnoy\\_komissii\\_po\\_vyboram\\_i\\_provedeniyu\\_referendumov\\_v\\_Kyrgyzskoy\\_Respubliki\\_O\\_rezultatah\\_referenduma\\_vsenarodnogo\\_golosovaniya\\_Kyrgyzskoy\\_Respubliki\\_27\\_iyunya\\_2010\\_goda\\_Postanovlenie\\_Centralnoy\\_komissii\\_po\\_vyboram\\_i\\_provedeniyu\\_referendumov\\_Kyrgyzskoy\\_Respubliki\\_O\\_rezultatah\\_referenduma\\_vsenarodnogo\\_golosovaniya\\_Kyrgyzskoy\\_Respubliki\\_27\\_iyunya\\_2010\\_goda&pagelang=ru](http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Postanovlenie_Centralnoy_komissii_po_vyboram_i_provedeniyu_referendumov_v_Kyrgyzskoy_Respubliki_O_rezultatah_referenduma_vsenarodnogo_golosovaniya_Kyrgyzskoy_Respubliki_27_iyunya_2010_goda_Postanovlenie_Centralnoy_komissii_po_vyboram_i_provedeniyu_referendumov_Kyrgyzskoy_Respubliki_O_rezultatah_referenduma_vsenarodnogo_golosovaniya_Kyrgyzskoy_Respubliki_27_iyunya_2010_goda&pagelang=ru).

<sup>11</sup> Конституционный закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша», Глава 11, Статья 60.

<sup>12</sup> Конституционный закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша», Глава 11, Статья 64.

<sup>13</sup> Жогорку Кенеш, [www.kenesh.kg/Articles/1565-Parlamentarizm\\_v\\_Kyrgyzskoj\\_Respublike\\_put\\_k\\_postroeniyu\\_novogo\\_procvetayushhego\\_i\\_razvitogo\\_demokraticheskogo\\_gosudarstva\\_.aspx](http://www.kenesh.kg/Articles/1565-Parlamentarizm_v_Kyrgyzskoj_Respublike_put_k_postroeniyu_novogo_procvetayushhego_i_razvitogo_demokraticheskogo_gosudarstva_.aspx).

горячими защитниками парламентской формы правления и двигателями текущих политических реформ, а также Ар-Намыс и Ата-Журт, которые были защитниками президентской формы правления. Международные, а также местные наблюдатели признали выборы прозрачными и справедливыми.<sup>14</sup> Таким образом, в первом политическом институте, восстановленном после краха режима Бакиева, парламентские политические партии могли быть разделены на два лагеря: реформисты и консерваторы. Теперь вопрос стоял об отношениях между парламентскими партиями и их способностью идти на компромисс.

Новый Жогорку Кенеш начал свою первую рабочую сессию 10 ноября 2010. Первая попытка создать коалицию была сделана СДПК, Республика и Ата-Мекен.<sup>15</sup> Первая парламентская коалиция в истории Кыргызстана была бы сформирована на основе верности парламентаризму и реформам. Две консервативных партии Ата-Журт и Ар-Намыс остались вне коалиции. За созданием такой коалиции стояли намерения реформистов провести быстрые и эффективные реформы. Коалиция реформистов могла продвинуть инициативы реформы, в то время как консерваторы, находящиеся в коалиции, как предполагалось, могли заблокировать их.

Однако эта попытка не была успешна, так как большинство депутатов не поддержало кандидатуру Омурбека Текебаева, лидера Ата-Мекен, на пост спикера Жогорку Кенеша. Вторая попытка создания коалиции была сделана под руководством партии Республика, к которой присоединились СДПК и Ата-Журт. В отличие от предыдущей попытки текущая коалиция была сформирована реформистами, а также и консервативными партиями. Это может быть объяснено риском роспуска парламента в случае трех неудачных попыток сформировать коалицию.<sup>16</sup> Длительное отсутствие функционирующего парламента, и в конечном счете новые выборы в контексте нестабильности могли привести к новому витку хаоса. Так, компромисс между сторонами, может быть, объяснен, прежде всего, их рациональным решением о самосохранении как депутатов, но также и как граждан страны. Это компромиссное поведение позволило депутатам создать правительство и разделить должности. Таким образом, со второй попытки парламентская коалиция и ее правительство были сформированы сторонами, у которых имеется различный идеологический фон, но и также противоречащие непосредственные политические цели.

25 сентября 2011 началась кампания по выборам президента. Согласно новой Конституции президент назначает глав сил безопасности, Генерального прокурора, и имеет право распускать парламент, если с трех попыток коалиция не была

<sup>14</sup> Дильбегим М., «Выборы в Кыргызстане оказались свободными и непредсказуемыми», *Радио Azattyk*, 13 октября 2010, [http://rus.azattyq.org/content/Kyrgyzstan\\_parliament\\_/2188322](http://rus.azattyq.org/content/Kyrgyzstan_parliament_/2188322).

<sup>15</sup> Кыргызстан: Социал-демократической партии Кыргызстана поручено сформировать парламентскую коалицию, *Новостное Агентство Фергана*, 11 ноября 2010, <http://enews.fergananews.com/news.php?id=1911&print=1>.

<sup>16</sup> Конституция Кыргызской Республики, Статья 84, 1.

сформирована. Хотя функции президента были значительно уменьшены, этот пост все еще остается привлекательным. Поэтому, было подано 86 заявлений, однако только 16 кандидатов допустили на выборы.

12 ноября 2011 Центральная избирательная комиссия объявила премьер-министра Алмазбека Атамбаева победителем с 62.52 % голосов.<sup>17</sup> Во второй раз в истории Кыргызстана международные и местные наблюдатели признали, что выборы были справедливы и прозрачны. Немногочисленные и пассивные протесты сторонников, проигравших выборы кандидатов, продлились недолго.

Поскольку Президент Атамбаев ушел из своей должности премьер-министра парламентская коалиция распалась. Новая коалиция была сформирована четырьмя парламентскими фракциями: СДПК, Республика, Ата-Мекен, и Ар-Намыс (которая присоединилась к лагерю реформистов после нескольких внутренних конфликтов). Ата-Журт, теперь единственная консервативная партия в парламенте, осталась в оппозиции. Атамбаев вступил в должность президента КР 1 декабря 2011, таким образом, формируя последний недостающий конституционный институт и заканчивая переходный период.

В рамках парламента политическая элита стала относительно склонной к диалогам, переговорам, и компромиссам. Таким образом, горячие политические противники, которых было трудно вообразить за конструктивным диалогом, смогли найти точки соприкосновения для переговоров и компромиссов, что было особенно очевидно при формировании правящей коалиции. Несмотря на все имеющиеся противоречия, политические партии смогли три раза успешно сформировать коалицию большинства и создать коалиционные правительства.

Сегодня парламент является местом, где у политических сил Кыргызстана есть возможность не только открыто конкурировать, но также и вести переговоры и договариваться в вопросах распределения мест в исполнительной власти. Это продвигает политический диалог и компромисс. Сегодня все главные политические силы представлены в парламенте. Сети патронажа, воплощенные в форме политических партий, вынуждены конкурировать в институционально установленных рамках, ограничивая и уравнивая друг друга, в открытой институционально регламентированной конкуренции. Например, после принятия новой конституции было необходимо сформировать новый парламент, правительство и президентство. Это предполагало скрытые риски. Проигравшие политические партии и кандидаты в президенты могли мобилизовать своих сторонников и попытаться дестабилизировать ситуацию в стране. Однако почти все важные политические силы страны (как реформисты, так и консерваторы) были представлены в парламенте, и этот факт создал политическую дискуссию в стенах этого инсти-

---

<sup>17</sup> Постановление ЦИК КР «Об определении результатов выборов Президента Кыргызской Республики от 30 октября 2011 года», [www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Ob\\_opredelenii\\_rezultatov\\_vyborov\\_Prezidenta\\_Kyrgyzskoy\\_Respubliki\\_30\\_oktyabrya\\_2011\\_goda\\_2011jyldyn\\_30oktyabrynda\\_Kyrgyz\\_Respublikasynyn\\_Prezidentin\\_shayloonun\\_jyuyntyktaryn\\_аныктоо\\_jonyndo&pagelang=ru](http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Ob_opredelenii_rezultatov_vyborov_Prezidenta_Kyrgyzskoy_Respubliki_30_oktyabrya_2011_goda_2011jyldyn_30oktyabrynda_Kyrgyz_Respublikasynyn_Prezidentin_shayloonun_jyuyntyktaryn_аныктоо_jonyndo&pagelang=ru).

тута. Таким образом, насильственная смена власти становится не в интересах политических сил, находящихся во власти.

В новой конструкции парламента оппозиции представлены места вице-спикера, председателей комитета по правопорядку и бюджету.<sup>18</sup> Также при формировании счетной палаты, центральной избирательной комиссии и совета по отбору судей оппозиция имеет представителей составляющих одну треть составов вышеуказанных органов.<sup>19</sup> Это дает ей обширные возможности по защите своих интересов и позиций. Более того, представленность оппозиционных сил также обеспечена и в местной власти.

Представленность оппозиционных сил в политической системе страны обеспечивается посредством открытых и честных выборов. Оппозиция принимает участие в формировании Центральной избирательной комиссии, куда назначает своих представителей. Это позволяет ей обеспечить защиту своих интересов в выборный период и предотвратить использование административного ресурса. Таким образом, представленность оппозиции в ЦИК обеспечивает возможность провести честные и открытые выборы, которые и являются гарантом представленности оппозиционных сил в парламенте и правительстве. Последние выборы парламента в октябре 2010 года, президента в ноябре 2011 года, и местной власти в ноябре 2012 года независимые наблюдатели признали открытыми и честными.<sup>20</sup>

Позиции, которыми обладает оппозиция, создают слабую вероятность политических гонений со стороны правящей элиты. Политические репрессии, которые были нормальной формой взаимодействия предыдущей власти с оппозицией, подрывали легитимность власти в глазах населения и обеспечивали необходимую для мобилизации критическую массу людей. В нынешней парламентской форме правления политические репрессии возможны, но достаточно затруднены. Наличие сторонников оппозиционных партий в парламенте и в правительстве обеспечивает надежные гарантии от политических репрессий.

Например, в период президента А. Акаева оппозиционно настроенные политики подвергались гонениям: Ф. Кулов и А. Бекназаров находились в тюрьме. В период президента К. Бакиева оппозиционные лидеры подверглись не только репрессиям, но и физическому устранению: Б. Эркинбаев и М. Садыркулов были убиты, а А. Атамбаев, Т. Сариев, и О. Текебаев были заключены под стражу накануне революции 7 апреля 2010 года. В тоже время, сегодня оппозиционные лидеры А. Кельдибеков, М. Абдылдаев находятся в парламенте и продолжают свою политическую деятельность. Другие оппозиционные лидеры К. Ташиев, С. Жапаров и Т. Мамытов находятся третий месяц в тюрьме за нелепую попытку захвата

<sup>18</sup> *Вечерний Бишкек*, [http://test.vb.kg/doc/173543\\_oppoziciia\\_v\\_piatnicy\\_predstavit\\_kandidatyru\\_v\\_zakreplennye\\_zhanej\\_komitety/](http://test.vb.kg/doc/173543_oppoziciia_v_piatnicy_predstavit_kandidatyru_v_zakreplennye_zhanej_komitety/).

<sup>19</sup> Жогорку Кенеш, [www.kenesh.kg/Articles/1565-Parlamentarizm\\_v\\_Kyrgyzskoj\\_Respublike\\_put\\_k\\_postroeniyu\\_novogo\\_procvetayushhego\\_i\\_razvitogo\\_demokraticheskogo\\_gosudarstva.aspx](http://www.kenesh.kg/Articles/1565-Parlamentarizm_v_Kyrgyzskoj_Respublike_put_k_postroeniyu_novogo_procvetayushhego_i_razvitogo_demokraticheskogo_gosudarstva.aspx).

<sup>20</sup> Luke Harding, Kyrgyzstan wins praise for peaceful democratic elections, *The Guardian*, 11 October 2010, [www.guardian.co.uk/world/2010/oct/11/kyrgyzstan-elections-central-asia-osce](http://www.guardian.co.uk/world/2010/oct/11/kyrgyzstan-elections-central-asia-osce).

власти, однако, их сторонники не торопятся выходить на манифестации и протесты, что демонстрирует признание законности их нахождения под стражей и не ангажированности правоохранительных органов страны.

Более того, сравнительный анализ количества протестов в период президентской и новой парламентарно-президентской формы правления доказывает устойчивость гипотезы. Количество протестов и акций неповиновения в период президентской формы правления было значительно выше, чем в период парламентарно-президентской формы правления. Например, в 2012 году в Бишкеке (столица КР) было проведено 720 митингов; из них половина по политическим мотивам.<sup>21</sup> Однако эти митинги не носили массового, а тем более агрессивного характера, в то время как в период президентской формы правления большинство митингов имели массовый характер с требованиями отставки руководства страны и сопровождались акциями неповиновения.

Однако стабильность в стране зависит не только от властей, успеха их реформ, и способности к компромиссам. Существуют другие проблемы внутренней безопасности. Сегодня правоохранительные органы и службы безопасности находятся в лучшей форме, чем в 2010 году и способны реагировать на возможную эскалацию более эффективно. Однако трудно говорить о стабильности и безопасности в Кыргызстане в контексте региональных проблем, таких как авторитарный характер режимов Центральной Азии, отсутствие демаркированных границ, спорные территории, водные споры, а также неспособность региональных организаций безопасности эффективно отвечать на угрозы.

## **Заключение**

Проблемы безопасности Кыргызстана имеют исторические корни, уходящие в период советской власти. Приграничные вопросы, спорные территории, международное вододеление, это только короткий список проблем которые, так или иначе, являются наследием СССР. Социально-экономические проблемы усугубили ситуацию и породили новые риски и вызовы, такие как экстремизм и наркотрафик.

Однако наиболее острой является проблема конфликтов между различными политическими группами. Результатом этих конфликтов явились две насильственные смены власти, за которыми последовали периоды нестабильности и хаоса в стране. Таким образом, политическое соперничество между различными группами является сегодня основной угрозой для стабильности Кыргызстана.

После смены элиты в 2010 году началось реформирование государственного устройства и становление парламентарно-президентской формы правления. Сегодня эта форма правления создала институциональные рамки для разрешения конфликтов между различными политическими группами и тем самым обеспечивает сохранение стабильности.

В пользу такого вывода говорит тот факт, что сегодня, в отличие от предыдущей президентской формы правления, все участники политической конкуренции

---

<sup>21</sup> АКИПресс, <http://kg.akipress.org/news:567768>.

представлены в политической системе страны и имеют легальные возможности защиты своих интересов и политических позиций. Интегрированность оппозиции в формальную политическую систему позволяет избежать уличных протестов и массовой мобилизации, которые могли бы подорвать стабильность государства.

Кроме того, состоятельность данного утверждения демонстрирует количество и качество протестов против центральной власти за прошедший 2012 год. По сравнению с периодом правления двух авторитарных президентов, сегодня количество протестов против центральной власти существенно снизилось. Более того, имеющиеся протесты не носят массовый характер и ограничены во времени. Практически отсутствуют акции массового неповиновения. Это подтверждает вывод о том, что парламентско-президентская форма правления позволяет избежать открытых конфликтов между различными политическими группами и тем самым положительно влияет на общую безопасность страны.

Однако эта тенденция является характеристикой сегодняшней ситуации. Будущее развитие ситуации в области безопасности будет зависеть от многих других факторов. Во-первых, реформы и становление парламентаризма в КР еще не завершены, и безопасность будет зависеть от дальнейших процессов развития парламентско-президентской формы правления. Во-вторых, стабильность Кыргызстана не только вопрос государственных учреждений и политического режима – есть много других факторов дестабилизации в стране: этнический конфликт на юге, рост экстремизма, трансграничные проблемы.

Кроме того, все эти внутренние проблемы усугублены региональными факторами, такими как неустойчивость ситуации в Афганистане, незаконный оборот наркотиков, терроризм. Поэтому, стабильность Кыргызстана все еще имеет серьезные риски.

Развитие парламентаризма может быть важным фактором стабилизации. Однако работа по становлению и развитию парламентаризма находится в своей начальной фазе и еще далека от того, чтобы считаться законченной. Кыргызстанским политикам нужно еще многое сделать для того, чтобы эта модель успешно заработала и стала приносить свои плоды. Это еще более важно в контексте того, что опыт Кыргызстана по развитию парламентаризма является единственным в своем роде на постсоветском пространстве. Сегодня, соседние страны, такие как Узбекистан и Казахстан обратили свои взоры на политическую систему Кыргызстана и поднимают дискуссию о возможности перенять его опыт.<sup>22</sup> Представители научных кругов и экспертного сообщества могут оказать существенную поддержку в сфере развития парламентаризма и укрепления его положительного влияния на безопасность не только страны, но и региона в целом.

---

<sup>22</sup> CA-News, [www.ca-news.org/news:1055570](http://www.ca-news.org/news:1055570).

# Глава 6

## Пытки и правоохранительные органы в Кыргызской Республике

Улугбек Азимов

*эксперт по правовым вопросам ОФ «Независимая правозащитная группа»,  
национальный эксперт УВКПЧ ООН*

Международные договоры в области прав человека устанавливают абсолютный запрет на применение пыток, под которыми понимают, что никакие исключительные обстоятельства не могут оправдывать применение пыток. Данный запрет возлагает на государство-участника обязательство принять все меры к тому, чтобы их представители не были причастны к пыткам и другим видам жестокого обращения ни при каких обстоятельствах, привлекать виновных в применении пыток к ответственности, гарантировать возмещение вреда потерпевшим, не подвергать лиц угрозе применения пыток в другой стране.

Однако, несмотря на действующий запрет, пытки применяются и имеют распространённый характер по всему миру. Недостаточность информации и отсутствие должного внимания к проблеме пыток длительное время были причиной неправильной оценки реальной ситуации с пытками в мире. Если раньше пытки больше приписывали бедным и «нецивилизованным» странам, в которых нарушение прав человека принималось за норму, то со временем, за счет большей осведомленности о проблеме, точка зрения поменялась. Сегодня известно, что пытки применяются практически во всех странах, включая развитые и высокоиндустриальные. Различия состоят лишь в способе и степени их применения и в том, насколько государственные органы осознают свою ключевую роль в искоренении этой пагубной практики.

Кыргызская Республика за годы независимости стала участницей многих договоров, устанавливающих запрет на применение пыток, включая Конвенцию ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Все эти договоры являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики и имеют прямое действие.<sup>1</sup>

Запрет на применение пыток закреплён в положениях Конституции, законов и других нормативных правовых актов Кыргызской Республики, в том числе опреде-

---

<sup>1</sup> Конституция Кыргызской Республики, ст. 6, ч. 3.

ляющих порядок производства по уголовным делам и делам об административных правонарушениях, порядок и условия содержания под стражей лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, подвергнутых административному задержанию, порядок и условия пребывания в специализированных учреждениях системы образования, здравоохранения и социального обеспечения.

Несмотря на это, на практике не всегда удается обеспечить соблюдение антипыточных норм. Попытки в Кыргызстане по-прежнему применяются. Более того, специальный докладчик ООН по вопросам пыток Хуан Мендес по результатам визита в Кыргызскую Республику в декабре 2011 года отметил, что пытки в Кыргызстане являются «широко распространенным явлением...».<sup>2</sup>

Статистические данные, которыми располагают государственные органы и неправительственные организации Кыргызстана, полностью подтверждают правильность выводов Специального докладчика. Так, согласно официальным данным Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики в 2012 году органами прокуратуры было зарегистрировано 371 заявление о пытках, и это на 73 заявления больше, чем в 2011 году.<sup>3</sup>

Информационные данные неправительственных организаций формируются и обновляются в процессе их проектной деятельности, в частности в ходе мониторинга закрытых учреждений, при организации приёма и консультаций жертв пыток или их родственников. В 2011 году командой наблюдателей из числа представителей неправительственных организаций, сотрудников Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) и Общественного наблюдательного совета при Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики<sup>4</sup> были осуществлены мониторинговые посещения во все изоляторы органов внутренних дел Кыргызской Республики (ИВС),<sup>5</sup> в ходе которых было опрошено 193 содержащихся в них лица. Почти каждый третий или 31,1 % опрошенных заявили о применении пыток.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> <http://news.mail.ru/inworld/kyrgyzstan/society/7584703>.

<sup>3</sup> Официальный ответ Генеральной прокуратуры КР №8/1-ЗР от 12.02.2013 г., исх. №8/1-2-36-12 от 08.06.2012 г.

<sup>4</sup> Консультативно-наблюдательный орган, образованный во исполнение Указа Президента КР от 29 сентября 2010 года № 212 в целях обеспечения участия граждан в осуществлении общественного контроля за деятельностью МВД КР, налаживания эффективного взаимодействия МВД КР с общественностью, учета общественного мнения при формировании и реализации государственной политики.

<sup>5</sup> Места заключения (камеры), предназначенные для содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению в совершении преступлений. В ИВС ОВД могут содержаться обвиняемые, временно переведенные из СИЗО для выполнения следственных действий и судебного рассмотрения дел за пределами населенных пунктов, где находятся СИЗО на время выполнения указанных действий и судебного процесса. Всего в Кыргызской Республике функционирует 47 ИВС ОВД.

<sup>6</sup> Азимов У., Саякова Д., Эсенаманова Э., «Предупреждение пыток в изоляторах временного содержания органов внутренних дел Кыргызской Республики: мониторинг, реагирование, реабилитация», Бишкек, 2011, 106 с., стр. 71.

В ходе аналогичных мониторинговых визитов в эти же изоляторы в 2012 году о пытках заявили уже 39,4 % содержащихся в них лиц.<sup>7</sup>

Мониторинговые визиты в следственные изоляторы Государственной службы исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики (СИЗО)<sup>8</sup> и приёмники-распределители органов внутренних дел (приёмники-распределители)<sup>9</sup> в 2012 году также были сопряжены с опросом содержащихся в них лиц. Всего было опрошено 157 респондентов в СИЗО и 139 респондентов в приёмниках-распределителях. При этом 64,9 % респондентов из числа опрошенных в СИЗО заявили о применении к ним пыток. Но только к 5,7 % из них пытки применялись в период содержания в СИЗО. Во всех остальных 59,2 % случаях пытки применялись на начальной стадии следствия до водворения в ИВС. 6,3 % респондентов из числа опрошенных в приёмниках-распределителях жаловались на пытки, но не в самом учреждении, а в период до водворения в него.<sup>10</sup>

За 2009-2012 годы по данным неправительственных организаций из 32 интернатных учреждений в 28 были выявлены случаи применения физического насилия к воспитанникам, а в 24 – пренебрежительное отношение к нуждам детей. «Чаще всего детей пытаются, чтобы добиться признательных показаний – в ИВС, эксплуатировать и получать материальную выгоду – в интернатах, а также в качестве дисциплинарного наказания».<sup>11</sup> По мнению правозащитников, «практически в каждом бюджетном учреждении, занимающемся здоровьем психически неуравновешенных людей, пациенты подвергаются пыткам либо же отдаются в рабство».<sup>12</sup>

Необходимо отметить, что это далеко неполная информация о применяемых пытках. Реальные масштабы пыток установить сложно, так как в большинстве случаев пытки не фиксируются. Это объясняется сложившейся в обществе убежденностью в том, что жаловаться на пытки бесполезно, а порой и опасно.

Но даже той информации, которую официально распространяют органы прокуратуры, достаточно для того, чтобы сделать неутешительные выводы. Главный

---

<sup>7</sup> Соблюдение права на свободу от пыток в закрытых учреждениях Кыргызской Республики: мониторинг, реагирование, реабилитация, Бишкек, 2012, стр. 58.

<sup>8</sup> Места содержания под стражей обвиняемых в совершении преступлений, в отношении которых в качестве меры пресечения применено заключение под стражу, а также местом отбывания наказания в виде лишения свободы для осужденных, оставленных в СИЗО для работ по хозяйственному обслуживанию. Всего в Кыргызской Республике функционирует 6 СИЗО ГСИН.

<sup>9</sup> Специальные учреждения органов внутренних дел, предназначенные для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, и лиц, не имеющих определенного места жительства, документов. Всего в Кыргызской Республике функционирует 2 приемника-распределителя ОВД.

<sup>10</sup> Соблюдение права на свободу от пыток в закрытых учреждениях Кыргызской Республики: мониторинг, реагирование, реабилитация, Бишкек, 2012, стр. 58-60.

<sup>11</sup> <http://kloop.kg/blog/2012/12/17/pravozashitniki-deti-v-spetsuchrezhdeniyah-podvergayutsya-pytkam>.

<sup>12</sup> [www.news-asia.ru/view/1740](http://www.news-asia.ru/view/1740).

состоит в том, что в Кыргызстане никто не огражден полностью от пыток, и каждый может стать жертвой пыток в любой момент: мужчина или женщина, подросток или пожилой человек, независимо от его принадлежности к этническим, социальным, культурным или иным группам. И это серьезно беспокоит простых граждан.

В апреле 2012 года местной исследовательской организацией был проведен опрос жителей городов Бишкек и Ош. Каждому респонденту из перечня двадцати прав и свобод предлагалось выбрать пять, которые волнуют его больше всего. Традиционно в результатах таких опросов лидировали нарушения социально-экономических прав. Но в этот раз 30 % респондентов в столице и 25 % в г. Оше отметили, что именно «пытки и жестокое обращение» являются проблемой, которой они обеспокоены больше всего.<sup>13</sup>

Как ни парадоксально, но в большинстве случаев источником беспокойства граждан по поводу нарушения прав человека являются органы, призванные охранять эти права, и, прежде всего, милиция.

Правозащитные организации утверждают, что более 80 % фактов пыток и жестокого обращения приходится на правоохранительные органы.<sup>14</sup>

С этим согласна Генеральный прокурор Кыргызстана А.Саянова, которая заявила, что «нет ни одной сферы жизнедеятельности общества, где было бы столько нарушений прав человека, как в сфере, связанной с деятельностью правоохранительных органов,<sup>15</sup> а «применение пыток стало чуть ли не частью профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов».<sup>16</sup>

Специальный докладчик ООН по вопросам пыток отметил, что пытки «обычно применяются сотрудниками министерства внутренних дел в первые часы после задержания и допроса в целях получения признательных показаний».<sup>17</sup>

В ходе мониторинга закрытых учреждений в 2011 году 83,3 % заключенных из числа заявивших о пытках уточнили, что их пытали с целью принуждения к даче признательных показаний в совершении преступления. В 2012 году уже 89,5 % заключенных заявляли о пытках с целью принуждения к признанию.<sup>18</sup>

Жестокость, которую применяют сотрудники милиции только для того, чтобы добиться признания, можно продемонстрировать на одном из примеров из отчета по мониторингу. 29 июля 2011 г. подозреваемый был избит сотрудниками отдела уголовного розыска УВД Чуйской области с целью принуждения к даче показаний.

<sup>13</sup> <http://inkg.info/news/pravozashchitniki/2220-fridom-khaus-boretsya-s-pytkami-v-kyrgyzstane>.

<sup>14</sup> [www.knews.kg/ru/society/16283](http://www.knews.kg/ru/society/16283).

<sup>15</sup> [www.knews.kg/ru/society/17098](http://www.knews.kg/ru/society/17098).

<sup>16</sup> <http://24kg.org/community/130408-aida-salyanova-v-kyrgyzstane-primenenie-pytok.html>.

<sup>17</sup> <http://news.mail.ru/inworld/kyrgyzstan/society/7584703>.

<sup>18</sup> Азимов У., Саякова Д., Эсенаманова Э., Предупреждение пыток в изоляторах временного содержания органов внутренних дел Кыргызской Республики: мониторинг, реагирование, реабилитация. Бишкек, 2011, 106 с., стр. 71.; Соблюдение права на свободу от пыток в закрытых учреждениях Кыргызской Республики: мониторинг, реагирование, реабилитация, Бишкек, 2012, стр. 53.

При этом избивали резиновой дубинкой, кулаками, ногами по спине, голове, пятками, ребрам, а двое других сотрудников в это время держали его за ноги. После избиений несколько раз терял сознание, была двукратная рвота. Били по щекам, чтобы привести в чувство. Затем несколько раз надевали пакеты на голову и подвергали удушью до потери сознания. Били в область почек, мошонки. Один человек садился на живот и ударял резиновой дубинкой по животу. После этого пристегнули наручниками к стулу и в таком положении оставили до утра. Периодически подходили сотрудники и били кулаками по ушам и шее. На следующее утро сотрудники милиции, взяв резиновую дубинку, обернутую целлофановым пакетом, стали угрожать, что если не признается в преступлении, они его изнасилуют. По данному факту прокуратурой Чуйской области в отношении сотрудников милиции было возбуждено уголовное дело по ст.305 УК Кыргызской Республики (превышение должностных полномочий).<sup>19</sup>

Поскольку задача по раскрытию преступлений, установлению лиц их совершивших входит в круг функциональных обязанностей оперуполномоченных,<sup>20</sup> большей частью подразделений уголовного розыска органов внутренних дел, они и выступают основными фигурантами заявлений и жалоб на применение пыток.

Так, в рамках мониторинга 2011 года оперуполномоченные ОУР ОВД в 81,7 % случаях были отмечены респондентами как лица, применявшие пытки.<sup>21</sup> В 2012 году 71,4 % респондентов отметили, что подвергались пыткам со стороны оперуполномоченных ОУР. Но в круг пытателей попали ещё участковые инспектора милиции<sup>22</sup> – 5,2 % и сотрудники городских и поселковых отделений милиции – 3,2 %, на которых возлагается задача по содействию раскрываемости преступлений.

Министерство внутренних дел – не единственное ведомство, сотрудникам которого вменяется применение пыток. Правозащитники утверждают, что подобные факты имеют место в Министерстве обороны, Государственном комитете национальной безопасности, ГСИН и Пограничных войсках.<sup>23</sup> Но, в силу ряда причин, связанных, в том числе, и со спецификой деятельности, суженной подследственностью, масштабы применения пыток в них значительно меньше.

Причины и следствие сложившейся в ведомстве порочной практики применения пыток руководство Министерства внутренних дел не оспаривает. Экс-глава

<sup>19</sup> Там же, стр. 73.

<sup>20</sup> Оперуполномоченный (оперативный уполномоченный) – должностное лицо органа дознания, уполномоченное на производство оперативно-розыскных мероприятий в рамках оперативно-розыскной деятельности в соответствии с законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

<sup>21</sup> Там же, стр. 72.

<sup>22</sup> Участковый инспектор милиции – должностное лицо органов внутренних дел КР, осуществляющее служебную деятельность, которая направлена на защиту прав граждан, проживающих на соответствующем административном участке, а также граждан, пострадавших от преступных посягательств на указанной территории.

<sup>23</sup> [www.24.kg/149066-kak-ukrotit-pytlivyx-operov.html](http://www.24.kg/149066-kak-ukrotit-pytlivyx-operov.html).

МВД Ш.Атаханов признал, что «нехватку доказательной базы следственные органы компенсируют признательными показаниями. А взять их легче, применив пытки».<sup>24</sup> Нынешний министр внутренних дел А.Суранчиев, осознавая всю серьезность проблемы, планирует возобновить работу класса оперативного мастерства в надежде на то, что «в скором времени можно будет на конкретных делах показать молодым сотрудникам, как нужно расследовать и раскрывать преступления».<sup>25</sup> Остаётся надежда, что в «скором времени» это действительно будет осуществлено.

В Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы отмечено, что установление законности, основанной на принципах уважения, защиты и обеспечения прав человека во всех сферах общественной, политической и экономической жизни страны является главным фактором стабильности, устойчивости государства и успешного развития Кыргызстана. Отсутствие законности и пренебрежение законными интересами граждан дважды привело к революционной смене власти в Кыргызстане.

Сегодня масштаб нарушений прав человека в сфере, связанной с деятельностью правоохранительных органов, создает, возможно, ещё большую угрозу национальной безопасности, чем бытовая преступность, образующая основной массив преступных деяний. Когда преступление против личности совершает представитель государства, и оно остается безнаказанным, человек теряет всякую веру в правопорядок и правовую защищенность.

Совершенно точно подмечено, что люди, пережившие пытки, перестают уважать закон и власть той страны, где их пытали. Часто они считают окружающих виновными в том, что с ними произошло. Таким образом, оказываются разрушенными важнейшие барьеры, удерживающие их от преступлений. В вопросах поддержания правопорядка общество постепенно лишается субъекта, представляющего его подлинные интересы.

Исследования в области предупреждения пыток проводятся уже давно. Их результаты позволили обозначить основные причины применения пыток, в частности, сотрудниками милиции. Очевидно, что главной из этих причин остаётся непрофессионализм и некомпетентность сотрудников. Генеральный прокурор Кыргызстана А. Саянова заявила, что в большинстве случаев сотрудники органов используют пытки и допросы «с пристрастием» из-за того, что у них не хватает опыта и знаний.<sup>26</sup> Такого же мнения придерживаются представители гражданского общества. 23,5 % респондентов считают слабыми, а 5,2 % очень слабыми профессиональные навыки сотрудников милиции, а 38,9 % респондентов назвали уровень образования сотрудников в качестве основной проблемы, препятствующей

<sup>24</sup> [www.24kg.org/community/141293](http://www.24kg.org/community/141293).

<sup>25</sup> [www.24.kg/148970-abdylda-suranchiev-ne-tolko-reformu-mvd-dovedem.html](http://www.24.kg/148970-abdylda-suranchiev-ne-tolko-reformu-mvd-dovedem.html).

<sup>26</sup> [www.knews.kg/ru/society/7677](http://www.knews.kg/ru/society/7677).

щей нормальному функционированию органов внутренних дел.<sup>27</sup> По мнению респондентов из числа сотрудников ОВД, уровень образования самих сотрудников входит в тройку основных проблем, препятствующих их нормальному функционированию, наряду с низким уровнем заработной платы и слабой технической базой.<sup>28</sup>

«Пытки – это проблема непрофессионализма милиции, а потому – угроза всему обществу, – считает правозащитник Н. Токтакунов. С помощью пыток раскрываются, в основном, мелкие преступления, но процент раскрываемости они повышают так же, как и случаи раскрытия крупных. Поэтому милиция «охотится», в основном, за мелочью. Когда речь идет об организованной преступности, о борьбе с террористами, там эти методы бесполезны. Там и уровень организации, и степень крепости духа и грамотности преступников намного выше, и у них есть ресурсы, чтобы нанять лучших адвокатов. Чтобы бороться с ними, нужны мозги, профессионализм, опыт, дедукция и так далее. Поэтому получается, что когда в системе сложилось снисходительное отношение к пыткам, для профессионалов, которые могут раскрывать с помощью мозгов, складываются неблагоприятные условия и они уходят. Уже много ушло, целая армия».<sup>29</sup>

Другой причиной сохранения практики применения пыток в органах внутренних дел является использование устаревших методов оценки результативности милиции, в которых основной фокус сделан на количественных показателях, а не на качестве работы.

К сожалению, продолжается гонка за раскрываемостью преступлений. Ведомственное благополучие оперативного работника, его карьерный рост во многом зависит от того, какой у него процент раскрываемости в отчетном периоде, и больше ли этот процент в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года. Таким образом, оперативный работник, у которого «не хватает опыта и знаний», и которому любым способом нужно раскрыть какое-то количество преступлений, пускает в ход силу и угрозы, чтобы заставить подозреваемого признаться в совершении преступления, идёт на фальсификацию документов и иные злоупотребления.

Реформаторы ОВД обещают разработать и внедрить новые критерии оценки эффективности деятельности служб, подразделений и индивидуально каждого сотрудника, сочетая детально разработанную систему внутренней оценки и внешнего контроля со стороны гражданского общества, в том числе через измерение уровня общественного доверия к милиции.

Безнаказанность недозволенных методов расследования, включая пытки, является еще одной важной причиной практики применения пыток. Специальный

<sup>27</sup> Исследование SIAR research&consulting, «Реформа органов внутренних дел Кыргызской Республики. Общественное мнение», Бишкек, 2012, стр. 16.

<sup>28</sup> Исследование SIAR research&consulting, «Реформа органов внутренних дел Кыргызской Республики. Общественное мнение», Бишкек, 2012, стр. 23.

<sup>29</sup> [www.fergananews.com/news.php?id=17767](http://www.fergananews.com/news.php?id=17767).

докладчик ООН по вопросам пыток отметил, что в стране наблюдается дефицит беспристрастных и тщательных расследований по фактам жестокого обращения с задержанными сотрудниками правоохранительных органов.<sup>30</sup> Отсутствие быстрого, беспристрастного и полного расследования заявлений о применении пыток и жестоком обращении означает, что такие преступные деяния остаются безнаказанными. Безнаказанность, в свою очередь, усиливает тенденцию полагаться на признательные показания при отправлении уголовного правосудия...<sup>31</sup>

Согласно официальным данным Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики в 2012 году из 371 заявления о пытках по 340 (91,6 %) было отказано в возбуждении уголовного дела.

По итогам миссии в Кыргызстан в декабре 2011 года Специальный докладчик ООН по вопросам пыток в своём докладе оценил работу органов прокуратуры по проверке сообщений о пытках в целом как «неудовлетворительную, поскольку «прокуроры не принимают все возможные меры для проверки обвинений в применении пыток. В ряде случаев прокуроры полагались на неоднозначные выводы судебно-медицинской экспертизы, принимая решение не проводить расследования; в других случаях прокуроры не опрашивали пострадавших об их заявлениях, а также не принимали никаких мер для опроса свидетелей или медицинского персонала».<sup>32</sup>

Правозащитники полагают, что работа прокуратуры за год после визита Специального докладчика по вопросам пыток в этом направлении не улучшилась, и 91,6 % «отказных» говорят за себя. Конечно, для возбуждения уголовного дела должны быть достаточные основания. Однако можно привести достаточно примеров незаконного и необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела, когда соответствующие постановления были отменены вышестоящим прокурором или судом.

20 уголовных дел было направлено в суд для рассмотрения по существу. Но на сегодняшний день нет ни одного вступившего в законную силу приговора суда, которым бы привлеченное к уголовной ответственности лицо было признано виновным в применении пыток и понесло наказание за пытки. Такое положение дел подрывает доверие людей к судебной власти, к справедливости и предсказуемости её решений.

Как правильно отметил Региональный представитель Управления Верховного комиссара ООН по правам человека для Центральной Азии Армен Арутюнян: «Неизбежность наказания и нулевая терпимость к пыткам, помимо их официального провозглашения, должны проявляться в правоприменительной практике. Судить об эффективности борьбы с пытками можно по количеству заведенных уголовных дел в ответ на заявления о пытках и по количеству приговоров,

<sup>30</sup> <http://news.mail.ru/inworld/kyrgyzstan/society/7584703>.

<sup>31</sup> Доклад Специального докладчика по вопросам пыток, пар. 77.

<sup>32</sup> Доклад Специального докладчика по вопросам пыток, пар. 56.

вынесенных судами в отношении лиц, виновных в совершении пыток». <sup>33</sup> Исходя из этой позиции, проводимую правоохранительными органами в Кыргызстане борьбу с пытками, оценить как эффективную никак нельзя.

Отсутствие гарантий эффективной защиты в правоохранительных органах и судах Кыргызстана всё чаще вынуждает жертв пыток обращаться в международные органы по защите прав человек. Из 14 решений Комитета ООН по правам человека, установивших нарушение Кыргызской Республикой прав человека, шесть решений устанавливают нарушение статьи 7 Международного пакта о гражданских и политических правах о том, что никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию.

В соответствии с Конституцией, в случае признания международными органами по правам человека нарушения прав и свобод человека Кыргызская Республика принимает меры по их восстановлению и/или возмещению вреда. <sup>34</sup> Однако каких-либо мер по исполнению обозначенных шести решений Комитета ООН по правам человека еще не предпринято.

Ситуация с пытками и последствиями их применения в Кыргызской Республике остаётся сложной. Вместе с тем, благодаря активности организаций гражданского общества при участии международных организаций, удаётся добиваться определённых сдвигов в сторону её улучшения. Во-первых, удалось систематизировать информацию по фактам пыток. Правозащитными организациями созданы и обновляются базы данных, которые позволяют показывать и доказывать тем же правоохранительным органам реальные масштабы распространённости пыток, обозначить болевые точки и больше акцентировать на них свою деятельность. Во-вторых, удалось снять некое табу по освещению темы пыток. В настоящее время функционирует веб-сайт, в печатных СМИ периодически появляются статьи о пытках. В-третьих, достигнуты реальные успехи в плане содействия эффективной криминализации пыток и разработки эффективного механизма их расследования.

Значительным достижением явилось принятие новой редакции статьи 305-1 Уголовного кодекса Кыргызской Республики, устанавливающей уголовную ответственность за пытки. Определение пыток в национальном законодательстве приведено в соответствие с конвенционным определением. Ужесточение санкции за пытки, установление барьеров, не позволяющих прекращать уголовные дела по пыткам за примирением сторон и применять амнистию в отношении виновных в применении пыток, как того требует Конвенция ООН против пыток, должно обеспечить неотвратимость наказания каждому, кто виновен в применении пыток.

Большой пакет предложений по внесению изменений в законодательство с целью создания эффективного механизма по расследованию пыток, разработанный экспертами, находится на рассмотрении рабочей группы Временной депутатской комиссии Жогорку Кенеша (парламента) страны. В июле 2012 года Жогорку Кене-

<sup>33</sup> [www.open.kg/ru/tele/?id=404](http://www.open.kg/ru/tele/?id=404).

<sup>34</sup> Конституция КР, статья 41, часть 2.

шем был принят закон «О Национальном центре Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания». В настоящее время идёт формирование органов управления Национального центра, который должен активно включиться в общую кампанию по предупреждению пыток в местах лишения и ограничения свободы, находящихся в ведении правоохранительных органов.

В-четвёртых, налажена работа с государственными органами, в том числе с правоохранительными органами, в различных форматах сотрудничества государственных органов и неправительственных организаций. Третий год продолжается сотрудничество Акыйкатчы (Омбудсмена), международных организаций и местных неправительственных организаций в рамках Меморандума о взаимопонимании по правам человека и основным свободам. В июне 2012 года был подписан третий Меморандум, участниками которого стали Акыйкатчы (Омбудсмен), Генеральная прокуратура, Министерства юстиции, внутренних дел и здравоохранения, Государственная служба исполнения наказаний, Центр ОБСЕ в Бишкеке, Фридом Хаус, Фонд «Сорос-Кыргызстан» и представители двенадцати организаций гражданского общества.

Государственные органы сотрудничают с неправительственными организациями в вопросах организации и проведения мониторинга, предоставления и обеспечения доступа в места лишения и ограничения свободы, а также реагирования на выявленные случаи пыток и жестокого обращения. Важным направлением совместной деятельности были и остаются мероприятия по информированию и обучению сотрудников правоохранительных органов минимальным стандартам в области прав и свобод человека. В 2012 году обучающими тренингами были охвачены начальники медико-санитарных частей, врачи и фельдшеры СИЗО и исправительных колоний, которым разъясняли особенности документированию следов пыток в соответствии с положениями Стамбульского протокола. С начальниками всех 47 ИВС ОВД, офицерским составом ГСИН разбирали конвенционное определение «пытки», отличие пыток от других видов жестокого обращения, положения нового закона «О национальном центре по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания». Большой интерес у слушателей вызвали структура и полномочия создаваемого Национального центра, а также порядок осуществления его сотрудниками превентивных посещений в закрытые учреждения.

В-пятых, удалось обратить внимание на существующую проблему пыток и включить задачу скорейшего ее разрешения в программы развития государства и отдельных правоохранительных органов. Соответствующие положения включены в Национальную стратегию устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы, Стратегию развития органов прокуратуры Кыргызской Республики до 2015 года, Концепцию реформирования МВД.

## **Выводы**

Права и свободы человека – это главный критерий оценки качества государственности, степени её демократичности, приверженности правовым началам, нравственности, общечеловеческим ценностям. Динамичное развитие политической, социальной, экономической, культурной сферы общества, движение к демократии, правовому государству, законности, возможно только в том государстве, где созданы гарантии соблюдения прав человека и гражданина не только на законодательном, но и на правоприменительном уровне.

Применительно к праву на свободу от пыток говорить о каких-либо гарантиях их соблюдения на законодательном уровне или в правоприменительной практике Кыргызстана сегодня не приходится и потому:

- пытки является «широко распространенным явлением...»;
- пытки «обычно применяются сотрудниками министерства внутренних дел в первые часы после задержания и допроса в целях получения признательных показаний»;
- применение пыток стало «чуть ли не частью профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов»;
- пытки применяются по причине непрофессионализма и некомпетентности сотрудников, использования устаревших методов оценки результативности милиции, в которых основной фокус сделан на количественных показателях, а не на качестве работы, безнаказанности;
- никто не ограждён полностью от пыток и каждый может стать жертвой пыток в любой момент, что очень беспокоит простых людей;
- масштаб нарушений прав человека в сфере, связанной с деятельностью правоохранительных органов, включая нарушение права на свободу от пыток, создаёт, возможно, ещё большую угрозу национальной безопасности, чем бытовая преступность, образующая основной массив преступных деяний.

## **Рекомендации**

Исходя из этих выводов, можно сформулировать некоторые общие рекомендации:

- 1) Разработка государственной стратегии по предупреждению пыток и жестокого обращения, в том числе в местах содержания под стражей, и улучшению условий содержания. Обеспечение координации и отслеживания ее исполнения, четкое определение роли правоохранительных органов в её реализации.
- 2) Доведение до логического завершения процесса совершенствования законодательства Кыргызской Республики с целью:
  - максимальной криминализации пыток;

- создания действительно эффективного механизма расследования пыток;
  - усиления гарантий соблюдения права на свободу от пыток при задержании, а также последующем содержании под стражей в закрытых учреждениях, находящихся в ведении правоохранительных органов;
  - создания законодательных основ для эффективной юридической помощи жертвам пыток и полноценной деятельности адвоката в рамках состязательного процесса;
  - принятия закона «Об органах гражданского контроля над соблюдением прав человека в деятельности органов внутренних дел».
- 3) Придание нового импульса реформированию правоохранительных органов в свете Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы с особым акцентом на:
- повышение уровня открытости правоохранительных органов, их доступности для внешнего государственного и общественного контроля;
  - концентрацию усилий по обеспечению защиты граждан (лично-сти) и общества от преступных посягательств;
  - преодоление негативных факторов в кадровой работе, подбор компетентных специалистов с учётом их морально-этических качеств;
  - пересмотр и постоянное совершенствование системы правового воспитания и образования сотрудников, в частности сотрудников оперативно-розыскных служб, следственных подразделений и служб, обеспечивающих условия содержания под стражей. Особое внимание уделять при этом их моральным и профессиональным качествам;
  - внедрение специального курса по правам человека в программы профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов;
  - изменение критериев оценки деятельности ОВД с тем, чтобы милиция ориентировалась не на процент раскрываемости, а на общественное доверие и безопасность.
- 4) Пересмотр с точки зрения эффективности существующих методов ведомственного контроля и прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека в деятельности правоохранительных органов.
- 5) Укрепление и развитие сотрудничества правоохранительных органов с международными и местными неправительственными организациями по вопросам защиты прав и свобод человека в рамках Меморандума о сотрудничестве в сфере прав и свобод человека.

- 6) Активное участие правоохранительных органов в создании и деятельности межведомственного органа координации и выполнения Кыргызской Республикой международных обязательств в области прав человека, в том числе исполнения решений международных органов по правам человека в части восстановления нарушенных прав и компенсации вреда.
- 7) Содействие становлению Национального центра по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

*См. в Приложении:*

- Приложение 3. Закон Кыргызской Республики «О Национальном центре Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания».

*Ссылка:*

- Меморандум о сотрудничестве в сфере прав человека: [http://vof.kg/wp-content/uploads/2013/01/PDF\\_-27122012-MoU-2013-RUS\\_FINAL.pdf](http://vof.kg/wp-content/uploads/2013/01/PDF_-27122012-MoU-2013-RUS_FINAL.pdf).

# Глава 7

## Гражданский контроль в силовых структурах Кыргызстана: состояние и перспективы

**Анар Мусабаева**

*независимый эксперт*

### Введение

Тема гражданского контроля в силовых структурах Кыргызстана относительно нова. Она очень актуальна в контексте усилий, предпринимаемых в Кыргызстане за последние годы по комплексному реформированию сектора безопасности.

Основная задача реформ в сфере безопасности заключается, в первую очередь, в повышении эффективности тех институтов, которые в силу своих функциональных обязанностей призваны обеспечивать безопасность страны и ее граждан. Равноценной и одновременной задачей реформирования сектора безопасности является достижение подотчетности данных институтов перед гражданами и учета ими потребностей граждан в сфере безопасности, их мнений и позиций по соответствующим вопросам в процессе разработки и реализации политики в области общественной безопасности. Эти задачи имеют напрямую отношение к принципам добросовестного управления, и от успешности их решения зависит наличие доверия к силовым органам со стороны граждан, и в значительной степени – легитимность государственных институтов в целом.

Кыргызстан на протяжении многих лет продолжает заявлять о своей приверженности принципам добросовестного управления. Одними из важных общепризнанных принципов добросовестного управления являются принципы легитимности, верховенства права, эффективности работы госорганов в соответствии с потребностями граждан, принципы прозрачности и подотчетности государственных органов, в том числе силовых структур. Кыргызская Республика ратифицировала все важнейшие конвенции ООН в области прав человека, в стране была создана обширная нормативная база, позволяющая продвигать принципы добросовестного управления. Несмотря на это, реальность пока еще далека от реализации взятых государством международных обязательств.

Тема подотчетности и прозрачности силовых ведомств Кыргызстана на данном этапе все еще остается чувствительной сферой, и уровень понимания важности этой темы для реализации принципов добросовестного управления оставляет желать лучшего как в государственных органах, так и в обществе. Особенность гражданского контроля в сфере безопасности в отличие от других секторов в том, что исторически эта сфера оказывала наибольшее институциональное сопротивление любым видам вовлечения общественности. Государство традиционно не желает посвящать своих граждан во многие аспекты своей деятельности. Объемы информации, которую государство не желает раскрывать, методы защиты такой информации и правовые механизмы снятия ограничений на доступ к секретной информации зависят от политического режима государства, формы правления, и степени открытости политической системы страны в целом.

Бесспорно, что в любом государстве существуют определенные ограничения информационной открытости силовых структур из соображений национальной безопасности. Тем не менее, максимальная открытость силовых структур с учетом таких ограничений, наличие обратной связи с гражданами способствуют повышению эффективности сектора безопасности и уровня доверия населения к государственным институтам. Чрезмерная секретность, по сути, контрпродуктивна и способствует различным нарушениям и распространению коррупции в силовых ведомствах.

Понятие гражданского контроля может быть расширенным, предполагая разные формы демократического контроля силовых структур, в том числе со стороны парламента, судебной власти, специальных контрольных органов. В рамках данной статьи гражданский контроль понимается, главным образом, как контроль силовых структур со стороны гражданского общества.

## **Силовые структуры Кыргызстана**

Вооруженные силы (ВС) суверенного Кыргызстана имеют не столь длительную историю. Нормативное оформление Вооружённых сил страны произошло в 1992 г. в результате издания двух указов за подписью первого президента страны Аскара Акаева: «О формировании республиканского Государственного комитета Республики Кыргызстан по делам обороны» (от 13 января 1992 г.) и «О принятии под юрисдикцию воинских соединений, частей и учреждений бывшего Советского Союза, дислоцированных на территории Кыргызстана» (от 29 мая 1992 г). Министерство обороны Кыргызстана было создано в 1993 г. и является центральным органом госуправления Вооруженными силами.

В настоящее время, нормативную базу функционирования силовых структур в Кыргызской Республике (КР) составляют ряд законов, в том числе законы «Об обороне»; «О статусе военнослужащих»; «О национальной безопасности»; «О всеобщей воинской обязанности граждан КР» и ряд других. В состав силового блока входят органы административно-политического и военного управления, соединений, частей и учреждений Министерства обороны, Министерства чрезвычайных ситуаций, Министерства Внутренних дел, Национальной гвардии, Госу-

дарственного комитета национальной безопасности, Пограничной службы, и органов военной юстиции КР.

Согласно действующей Конституции (2010 г.) (ст. 14) Кыргызская Республика не имеет целей экспансии, агрессии и территориальных притязаний, решаемых военной силой, отвергает милитаризацию государственной жизни и подчинение государства и его деятельности задачам ведения войны. Вооруженные силы КР строятся в соответствии с принципом самообороны и оборонительной достаточности. Использование ВС для достижения внутригосударственных политических целей запрещается.

Главкомандующим ВС по Конституции (статья 64-8) является Президент КР. Он определяет, назначает и освобождает высший командный состав Вооруженных сил Кыргызской Республики. Президент страны, согласно Конституции возглавляет также Совет обороны, образуемый в соответствии с законом (ст. 64-9).

## **Становление гражданского контроля силовых структур КР**

На возможность гражданского общества реально влиять на процессы принятия решений в секторе безопасности и способность добиваться от силовых структур подотчетности перед обществом влияет ряд факторов. В первую очередь, это степень открытости политической системы страны в целом, отношение государственных органов к НПО и другим организациям гражданского общества и наличие политической воли к сотрудничеству с общественностью. Немаловажно, с другой стороны, наличие адекватного потенциала внутри гражданского общества для сотрудничества и диалога с государственными органами, для агрегации и публичной артикуляции мнений и чаяний широких социальных слоев, а также для осуществления мониторинга и контроля деятельности госорганов.

В силу исторического опыта проживания в условиях тоталитаризма и авторитаризма, характеризующих всеобъемлющим или значительным доминированием государства во всех сферах жизнедеятельности общества, в Кыргызстане практически отсутствовал до недавнего времени опыт гражданского контроля силовых структур.

Важно отметить, что в становление гражданского контроля в силовых ведомствах существенный вклад в последние годы внесли ряд общественных правозащитных организаций, которые осуществляли мониторинг в пенитенциарной системе, боролись против применения пыток, оказывали правовую помощь жертвам произвола правоохранительных органов. В стране работали также ряд юридических клиник, оказывавших правовую помощь уязвимым слоям населения.

Несмотря на достаточно репрессивную политическую среду во время правления президента К. Бакиева (2005-2010), гражданский контроль развивался благодаря помощи донорских организаций, оказывавших поддержку местным правозащитным НПО, СМИ и экспертному сообществу. Однако, в целом, за этот период усилия гражданских организаций по реализации демократического права по осуществлению контроля государственных органов наталкивались на трудности. Перманентная проблема несоблюдения законов, фактическое отсутствие практики

привлечения к ответственности чиновников, уличенных в коррупции или совершивших противозаконные действия, коррупция в правоохранительных органах и судах снижали эффективность гражданского контроля. Период 2007-2010 гг. характеризуется усилением авторитарных тенденций, ухудшением свободы слова, и политическими репрессиями, в жернова которых попадали не только политики, но и активисты НПО, журналисты.

Что касается гражданского контроля силовых ведомств, здесь гражданский сектор сталкивался с наибольшими препятствиями со стороны власти. Президент Бакиев назначал людей на высшие должности в силовых ведомствах по признаку личной лояльности, а не на основе профессиональной квалификации. Это привело к негативным деформациям в силовых структурах страны, а граждане стали воспринимать силовой блок госорганов не как опору национальной безопасности, а как структуры, служившие лично президенту и боровшиеся с его политическими оппонентами. Так, родной брат президента Жаныш Бакиев был главой Национальной Службы Безопасности, под его контролем де-факто находились все силовые структуры. Армия, на основе изменений в нормативной базе, могла использоваться во внутренних политических конфликтах. Кроме этого, была ликвидировано Агентство по контролю наркотиков.

Политические события 2010 г. в Кыргызстане,<sup>1</sup> в результате которых в стране была установлена парламентско-президентская форма правления и принята новая редакция конституции, создали своеобразное «окно возможностей» для продвижения принципов и практики добросовестного управления. В первые дни после событий 7-апреля 2010 г. ряд НПО объединились в «Комитет гражданского контроля». В условиях политического кризиса, когда существующие государственные институты, отвечающие за правопорядок и безопасность, не справлялись с ситуацией, именно эта группа гражданских активистов прилагала огромные усилия для оказания посильной поддержки новым властным институтам. Так, был созван экстренный гражданский форум, на котором были приняты ряд рекомендаций по стабилизации политической обстановки в стране. Правозащитные организации и НПО активно мобилизовали и оказывали правовую, гуманитарную помощь пострадавшим в ходе апрельских событий и июньского межэтнического конфликта в 2010 году. Именно общественные организации стали инициаторами создания большинства рабочих групп на национальном уровне с целью проведения публичных консультаций и разработки концептуальных документов по правовой реформе, по реформе МВД, повышению прозрачности госорганов. В 2010 г. уровень солидарности НПО в Кыргызстане оказался беспрецедентно высоким, что показало возможности гражданского сектора мобилизоваться в сложных условиях.

---

<sup>1</sup> В апреле 2010 г. в Кыргызстане произошла насильственная смена власти. Во время массовых восстаний 7-8 апреля было убито 85 человек, а около 1500 человек получили ранения разной тяжести. В июне 2010 г. на юге страны произошли межэтнические столкновения, повлекшие за собой значительные жертвы (около 400 убитых и несколько тысяч раненных) и огромный материальный ущерб.

В свою очередь, новое руководство страны заявило о своем намерении улучшать эффективность государственных органов, повышать прозрачность и подотчетность государственных органов перед обществом, направить усилия на борьбу с системной коррупцией и усилить роль гражданского общества в процессах принятия политических решений. В сентябре 2010 года Президент переходного периода Роза Отунбаева подписала указ № 212 «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом». Было также утверждено «Положение об общественно-наблюдательном совете при государственном органе». Эта инициатива была обоснована президентом в качестве меры по «внедрению долгосрочных устойчивых механизмов взаимодействия власти и гражданского общества в процессах принятия и реализации решений, а также создания условий для реализации гражданских инициатив».

Согласно данной инициативе было сформировано 41 ОНС при органах исполнительной власти на национальном уровне, в том числе и при силовых ведомствах. Ряд ОНС стали работать весьма активно, выступая не только с критикой, но и предложениями по улучшению эффективности работы соответствующего ведомства. В 2011 году происходило активное формирование совместных групп из числа представителей ОНС, работавших в различных государственных ведомствах, для рассмотрения и решения общих проблем, в том числе вопросов мониторинга состояния по оказанию платных услуг разными ведомствами, мониторинга кадровой политики и внешней помощи.

Поскольку создание ОНС было во многом экспериментальным проектом, имели место сложности и проблемы. Эти проблемы были связаны с отсутствием предыдущего опыта работы общественных советов, с разным пониманием предназначения таких советов как среди членов ОНС, так и среди государственных органов. Существовали также проблемы в налаживании конструктивного взаимодействия между ОНС и госструктурами, проблемы, связанные с неготовностью некоторых госорганов налаживать обратную связь с населением через публичные консультационные механизмы, и с закрытостью руководства некоторых ведомств, особенно в силовом блоке.

При президенте переходного периода была попытка институционализировать данные советы при помощи закона. Было разработано несколько вариантов законов группами активистов ОНС, а также со стороны аппарата президента. Законопроекты несколько раз обсуждались на консультационных встречах и круглых столах при поддержке международных доноров, был разработан согласованный вариант. Несмотря на эти усилия, закон об ОНС так и не был принят, а после избрания нового президента страны Алмазбека Атамбаева, эта инициатива стала «угасать». Стала чаще звучать критика в адрес ОНС как неэффективных институтов. Судьба части ОНС «зависла» в силу изменения структуры правительства в 2011 г., часть советов продолжает функционировать и по настоящий день.

## Основные аспекты гражданского контроля силовых ведомств на современном этапе

### *Бюджет силовых структур и вопросы информационной безопасности*

Одной из ключевых сфер, привлекающих внимание гражданского общества, является тема *бюджета силовых органов*. В настоящее время невозможно получить из открытых источников точные цифры по бюджету ВС страны. По косвенным данным, в частности по документам Министерства финансов КР, расходы государственного бюджета на сферу обороны, общественного порядка и безопасности в 2012 году составляли 10,1% от общего объема бюджета на текущий год, это около 11 млрд. сомов (около \$ 24 млн.).<sup>2</sup>

Вопрос принятия государственного бюджета уже сам по себе подразумевает часто трудный выбор между одинаково важными потребностями общества. Что касается бюджета сектора безопасности и обороны, это еще более чувствительный в политическом отношении вопрос. С одной стороны, бюджет силовых ведомств должен отражать политику государства по решению вызовов и угроз внутренней и внешней безопасности. С другой стороны, неудовлетворительное состояние национальной экономики и ограниченность государственных ресурсов повышает остроту и актуальность вопроса об эффективном использовании имеющихся ресурсов в соответствии с приоритетами внутренней и внешней политики.

Очевидно, что безопасность – это фундаментальное по значимости общественное благо, без наличия которого другие блага, например, образование или здравоохранение, не реальны или неэффективны. Безопасность «стоит» определенных денег налогоплательщиков. Но в отличие от услуг, оказываемых гражданам со стороны государства в других сферах, например, в сфере образования, гораздо труднее «измерить» и «оценить» результаты и качество работы госорганов в сфере безопасности. Это, безусловно, является фактором, препятствующим прозрачности и открытости бюджета силовых структур. Бюджет, как правило, дается без раскрытия подробной информации о предназначении средств. Помимо этого, необходимость защиты секретной информации затрудняют раскрытие подробностей бюджета силовой сферы.

*Информационная безопасность* является важной составной частью национальной безопасности, и национальные интересы в информационной сфере должны определяться сбалансированной совокупностью интересов личности, общества и государства. Доступ к общественно-значимой информации является инструментом реального участия граждан в управлении делами государства и контроля над деятельностью властных органов. Государство должно создавать разумные механизмы защиты различных видов информации и устанавливать гра-

<sup>2</sup> Аналитический доклад «Проблемы призыва и военной службы в Кыргызстане», июнь 2012. Сеть «Женщины – миротворцы Кыргызстана»/ UN Women/ Фонд за Международную толерантность.

ницы действия институтов тайн. Институт государственной тайны должен быть механизмом обеспечения безопасности страны и граждан в сочетании с принципами демократического народовластия, подотчётности и ответственности перед народом, а не механизмом отчуждения общества от властных структур и средством манипулирования.

В Кыргызской Республике вопросы обеспечения государственной тайны регулируются Законом «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» от 14 апреля 1994 г. № 1476-ХII. Данным законом определены правовые основы функционирования системы защиты государственных секретов во всех видов деятельности государственных органов, предприятий, объединений, организаций, независимо от форм собственности, воинских формирований и граждан Кыргызской Республики на всей территории республики и в ее учреждениях за границей. В соответствии с этим законом, в нашей стране различают три вида тайн: государственную, военную и служебную тайна. Такое деление затрудняет разграничение понятий «государственная тайна» и «государственные секреты».

Согласно действующему законодательству КР, отнесение к государственной тайне сведений, затрагивающих политические интересы республики, является формулировкой, позволяющей чрезмерно расширительное толкование государственной тайны. При такой формулировке к засекреченной информации можно отнести фактически любую информацию, касающуюся внутривнутриполитической жизни или внешней политики страны. Существуют также проблемы фактического отсутствия юридической ответственности должностных лиц за сокрытие или отказ предоставить информацию, не подлежащей засекречиванию.

Общественность Кыргызстана является свидетелем случая, когда известный правозащитник Нурбек Токтакунов показал, что силовые структуры безосновательно засекречивают информацию. В частности, Н. Токтакунов приводил примеры засекречивания не только бюджета Государственной службы исполнения наказаний (ГСИН), но и сведений о расходах на питание, материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение заключенных. В ходе судебного процесса об истребовании этой информации Министерство юстиции не смогло объяснить, каким образом разглашение сведений расходов на питание, мыло, и лекарства для заключенных может угрожать интересам безопасности общества.<sup>3</sup> Как полагает правозащитник, засекречивание информации в Кыргызстане основывается на устаревших нормативных правовых актах, действующих со времен СССР.

В декабре 2012 г. на заседании комитета по обороне и безопасности Жогорку Кенеша председатель Государственного комитета национальной безопасности Бейшенбай Жунусов предложил парламентариям принять поправки в Закон «О защите государственных секретов». Жунусов предложил усилить защиту секретов и внести поправки, согласно которым правительство должно утверждать перечень лиц, получающих доступ к секретной информации. Предлагаемые меры еще бо-

<sup>3</sup> Источник: [www.time.kg/novoe-vremya/2657-gknb-boretsya-s-mificheskimi-ugrozami.html](http://www.time.kg/novoe-vremya/2657-gknb-boretsya-s-mificheskimi-ugrozami.html), 29 ноября 2011.

лее ограничивают круг лиц с правом доступа к секретной информации и усложняют процедуры получения такого права.

Таким образом, задача гражданского общества Кыргызстана заключается в том, чтобы добиваться приемлемого уровня раскрытия информации в целях подотчетности силовых структур и бороться против чрезмерного и безосновательного засекречивания информации. В этом направлении гражданским организациям Кыргызстана предстоит много работы. Существующая чрезмерная нормативная регламентация доступа к информации о деятельности силовых структур является серьезным препятствием для более активного вовлечения гражданского общества в мониторинг использования бюджетных средств этими структурами. Само гражданское общество пока не проявляет достаточной настойчивости, солидарности и сложенности усилий с целью добиваться от силовых органов большей прозрачности и подотчетности. Усилия индивидуальных правозащитников очень важны, но малоэффективны, поскольку не позволяют добиться критической массы усилий для изменения нормативной базы и поведенческой практики силовых органов.

### *Ситуация в Вооруженных силах, нарушения прав военнослужащих*

На торжественном собрании по случаю 20-летней годовщины Вооруженных сил КР 29 мая 2012 г. президент Алмазбек Атамбаев отметил:

Государство обязано предпринять все необходимые меры для повышения уровня жизни и социальной защиты военнослужащих. Это касается увеличения денежного довольствия и роста объемов финансовых средств, направляемых на содержание и развитие военной инфраструктуры, закупку современного вооружения, техники и оборудования, выделения новых квартир и земли для строительства жилья военнослужащим. Нельзя забывать о том, что тот, кто не кормит свою армию, будет кормить чужую!<sup>4</sup>

Это высказывание президента очертило перечень основных проблем внутри Вооруженных сил Кыргызстана. Не секрет, что уровень боеспособности Кыргызской армии очень низкий, что подтверждается не только исследованиями и экспертными оценками, но и высшим руководством страны.

Общая численность ВС, включая все структуры и подразделения, составляет около 15 тыс. человек. Неадекватное материально-техническое обеспечение армии, нехватка военных кадров, коррупция в системе влияют на плачевное состояние боеспособности армии, которая по признанию большинства военных экспертов не позволяет говорить о возможности выполнения задач обеспечения обороны и национальной безопасности.

Одним из важных вопросов является ситуация с призывом на действительную военную службу и прохождение альтернативной службы. Из ежегодно призываемых 140 тысяч военнообязанных граждан страны, только около 6 тыс. чел. идут служить в армию, около 40 проходят альтернативную службу. Оставшаяся часть призывников получает отсрочку в связи с учебой в высшем учебном заведении,

<sup>4</sup> Источник: [www.knews.kg/ru/society/16825](http://www.knews.kg/ru/society/16825), 29 мая 2012.

либо признается негодной к службе, а до недавнего времени часть призывников проходила службу в призывном мобилизационном резерве.<sup>5</sup> Вид службы в мобилизационном резерве назывался в обществе легальным откупом от службы, поскольку позволял призывнику заплатить около 300 долларов США, пройти месячную военную подготовку и получить военный билет. Этот вид службы был отменен решениями Парламента и Президента 13 июня 2012 года, что нашло положительный отклик в общественном мнении как мера, ведущая к уменьшению коррупции в ВС.

Сфера призыва в армию непрозрачна, неравноправна и подвержена коррупции. Военные комиссариаты являются учреждениями, отвечающими за процедуры призыва, определения формы несения службы. Общеизвестно, что внутри комиссариатов процветает коррупция, связанная с «продажей» военных билетов, оформление незаконных отсрочек от призыва на службу, создание искусственных оснований для замены действительной военной службы на альтернативную форму. Медицинский контроль для призывников является формальной процедурой, что приводит к тому, что в последующем выявляется много больных, увольняющихся из армии по состоянию здоровья. Дети привилегированных слоев могут позволить себе не служить в армии, и в армии, в основном, служат дети из простых семей.

Молодые юноши не хотят исполнять свой гражданский долг. Отчасти это объясняется падением престижа военной службы, но в большинстве случаев молодые юноши не хотят служить в армии, поскольку беспокоятся за свою собственную физическую безопасность и здоровье. Дело в том, что в армии КР имеют место неуставные отношения и распространена практика внеслужебной эксплуатации солдат военным руководством, например, путем привлечения на строительные работы в частных хозяйствах.

Тема так называемой «дедовщины» и неуставных отношений между военнослужащими общезначима и чувствительна в плане осуществления гражданского контроля. Серьезными проблемами Кыргызской армии, влияющими на ее общее неудовлетворительное состояние и боеспособность, являются проблемы нарушения прав военнослужащих срочной службы и проблема безнаказанности военнослужащих за нарушение закона. Так, в частности, несмотря на то, что статистика суицидов во время несения военной службы по причине дедовщины вызывает серьезную озабоченность в обществе, в реальности почти отсутствуют случаи несения уголовного наказания лицами, совершившими преступления во время нахождения на военной службе, в том числе преступления против личности. В 2011 году зарегистрировано 13 случаев суицида в армии КР, а за 2012 год, по свидетельству экспертов, таких случаев было более 20-ти. Расстрел военнослужащим пяти сослуживцев и жены одного из них в Каракольском погранотряде на посту

<sup>5</sup> Данные этого абзаца взяты из: Аналитический доклад «Проблемы призыва и военной службы в Кыргызстане», июнь 2012. Сеть «Женщины – миротворцы Кыргызстана»/ UN Women/ Фонд за Международную толерантность.

«Эчкилиташ» в 2012 г. вызывал всеобщий шок. Начальник пограничной службы в результате этого инцидента подал прошение об отставке, хотя на тот момент прошение не было удовлетворено.

Общественный контроль в сфере защиты прав военнослужащих осуществляется, как правило, правозащитными организациями, которые публично реагируют на случаи нарушения прав солдат-срочников, оказывают правовую помощь семьям военнослужащих, выступают с различными заявлениями о существующих проблемах в армии.

Существует общественное объединение «Комитет солдатских матерей». Данная организация выступает с разными акциями в защиту прав военнослужащих, в отдельных случаях проводит по обращениям граждан собственное расследование случаев убийств или суицидов во время несения военной службы. В рамках проекта «Институциональное развитие армейских женсоветов как эффективного инструмента миротворчества и продвижения толерантности в конфликтных приграничных районах, анклавов и спорных территорий в южном регионе КР» объединение проводит ряд акций в приграничье. В частности, проводились тренинги для заместителей командиров частей по воспитательной работе и членов женсоветов.<sup>6</sup> Объединение солдатских матерей также выступало в 2012 г. с заявлениями о необходимости организации психологических служб в армейских частях для предотвращения случаев побегов солдат, самовольного оставления части вместе с оружием, убийств и самоубийств. В начале 2013 года ряд общественных организаций стали озвучивать предложения о внедрении должностей мусульманских священнослужителей в воинских частях.

Сеть НПО «Женщины миротворцы Кыргызстана» при поддержке Фонда «За международную толерантность» и «ООН Женщины» провели в южных областях Кыргызстана мониторинг ситуации, связанной с призывом и несением военной службы в армии. По результатам мониторинга был подготовлен документ, который направлен в Генеральную прокуратуру страны.<sup>7</sup> В данном отчете на основе эмпирических данных были проанализированы и обобщены многие из тех проблем, которые приводились выше.

В июне 2012 г. при институте Омбудсмана КР создан общественный совет по защите прав военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, членов их семей, лиц уволенных с военной службы и гражданского персонала Вооруженных Сил и МВД в качестве консультативно-совещательного органа, созданного в целях информирования омбудсмана (Акыйкатчы) о проблемах военнослужащих. В составе совета были представлены МВД, ГКНБ и Пограничные войска, а также Министерство обороны и Министерство чрезвычайных ситуаций.

<sup>6</sup> Источник: [www.ca-news.org/news:1055297](http://www.ca-news.org/news:1055297), 25 января 2013.

<sup>7</sup> Аналитический доклад «Проблемы призыва и военной службы в Кыргызстане», июнь 2012. Сеть «Женщины – миротворцы Кыргызстана»/ UN Women/ Фонд за Международную толерантность.

Однако позже в январе 2013 г. состоялся Первый Республиканский курултай (съезд) ветеранов силовых структур Кыргызской Республики, на котором обсуждались вопросы социальной и правовой защиты военнослужащих, было создано общественное объединение «Институт военного Омбудсмана имени Карабая Асаналиева», утверждён устав и избран руководящий орган.<sup>8</sup> Анвар Сартаев, избранный на данном курултае военным омбудсменом, сразу заявил о своей критической позиции по отношению к институту омбудсмана КР, заявив, что последний не выполняет своих функций по защите прав военнослужащих.

Во многих странах, имеющих значительный военный потенциал, актуальной является тема рассмотрения вооруженных сил (армии) в качестве потенциальной угрозы для самого общества. Военные структуры обладают боевым, часто разрушительным потенциалом, поскольку у них есть оружие. В Кыргызстане, данная тема пока практически не поднимается, за исключением отдельных НПО, поднимавших вопросы о судьбе оружия, утерянного ВС во время политического и межэтнического конфликтов 2010 г. и «гуляющего» среди населения.

На сегодняшний момент, представители гражданского общества часто выступают с аргументами о необходимости повышения боевого потенциала Вооруженных сил для выполнения задач обеспечения национальной безопасности. Низкий уровень боеспособности армии Кыргызстана на данном этапе не дает оснований предполагать, что военные могут участвовать в массовых мятежах или государственных переворотах. Однако существуют другие потенциальные угрозы. Так, в последние годы участились случаи побегов солдат из воинских частей, оставления воинской части вместе с оружием. Так, 3-го февраля 2013 года через СМИ стало известно о массовом побеге 39-ти военнослужащих внутренних войск (войсковая часть № 702), которые затем вернулись в часть. За данный инцидент по результатам коллегии МВД с участием секретаря Совета обороны КР были освобождены от занимаемой должности несколько руководителей Внутренних войск МВД. На коллегии было заявлено, что «сбежавшие не останутся без наказания»,<sup>9</sup> однако уголовное дело не было возбуждено. Подобные инциденты содержат потенциальную угрозу для безопасности общества, поскольку никто не может предсказать последствия таких побегов, особенно учитывая наличие оружия у солдат, самовольно оставляющих воинскую часть.

Подытоживая раздел, нужно отметить, что существует множество проблем в Кыргызской армии. Серьёзную озабоченность общества вызывают проблема нарушения прав военнослужащих во время несения службы, неадекватное материальное и техническое обеспечение ВС, не позволяющее им выполнять свою функции в сфере обеспечения безопасности, проблема коррупции в ВС и отсутст-

<sup>8</sup> Управление Информационного обеспечения Министерства обороны КР. Источник: [www.mil.kg](http://www.mil.kg).

<sup>9</sup> Источник: [www.24.kg/community/146807-voennosluzhashhie-minoborony-kyrgyzstana.html](http://www.24.kg/community/146807-voennosluzhashhie-minoborony-kyrgyzstana.html), 8 февраля 2013.

вие прозрачности в использовании бюджетных средства, а также проблема ответственности военнослужащих за совершенные проступки и преступления.

Ряд НПО озвучивают существующие проблемы ВС в СМИ, в обращениях к руководителям силовых ведомств, парламенту и президенту страны. Общественными организациями проводятся исследования по отдельным аспектам ситуации с правами военнослужащих, адвокаты-акции для мобилизации общественного мнения по вопросам коррупции и использования бюджетных средств силовыми ведомствами. Однако силовые ведомства часто занимают защитную позицию и редко проявляют готовность открыто обсуждать существующие проблемы. Создаваемые ветеранские общественные объединения, как правило, выступают с узкой повесткой, ограниченными требованиями к государству о предоставлении, закреплении или возврате утраченных социальных льгот для ветеранов.

### *Гражданское общество и реформа милиции*

Тема реформирования правоохранительной системы Кыргызской Республики за последние два года была в числе самых актуальных. В обществе на протяжении 2010-2012 бурно обсуждались проблемы коррупции в милиции и других силовых структурах, вопросы чрезвычайно низкого уровня доверия граждан к блюстителям общественного порядка и недостаточного потенциала силовых органов в обеспечении правопорядка и безопасности граждан.

В течение двух лет создавалось множество рабочих групп на национальном уровне, межведомственных комиссий, диалоговых площадок с участием различных ветвей власти, гражданского общества, экспертов, представителей международного сообщества по разработке концепции правовой политики, по реформированию судебной системы, разработке концепции реформирования МВД и других документов, имеющих отношение к реформе правоохранительных органов.

Общественный запрос на проведение реформ в правоохранительных органах значительно возрос, а органы милиции под давлением общества стали более открыто обсуждать и признавать наличие различных видов коррупции, проблемы в кадровой политике, материально-техническом обеспечении. Общественно-наблюдательный совет МВД был образован в 2010 г. по инициативе президента переходного периода Розы Отунбаевой. В мае 2012 г. ОНС МВД разработал и утвердил регламент ОНС, Кодекс этики общественного наблюдательного совета при Министерстве внутренних дел КР.

Гражданское общество проявило заметную активность. Особую популярность в гражданском секторе приобрел грузинский опыт реформирования милиции, в связи с чем в СМИ появилось множество материалов о реформах в Грузии. На протяжении 2010-2012 общественные организации активно участвовали в публичных дискуссиях о реформе МВД. Активисты ряда неправительственных организаций, объединившихся в единую платформу – Гражданский Союз «За реформы и результат», с января 2012 г. начали заниматься разработкой документа, который чуть позже в информационном пространстве получил название Альтернативной концепции реформирования МВД. На протяжении полугода, группа провела обще-

ственные слушания в разных регионах страны, ее представители выступали в СМИ, обсуждение развернулось и в социальных сетях. Концепция была передана в Межведомственную комиссию по реформированию МВД. В июле 2012 г. в Бишкеке состоялись итоговые общественные слушания концепции, а в конце 2012 г. появился переработанный документ альтернативной концепции реформирования МВД.

Альтернативная концепция предлагала ряд кардинальных мер в кадровом обновлении органов милиции, уделяла большое внимание необходимости разработки систем и мер оценки качества работы МВД и гражданского контроля. Предлагалось в частности внедрить индекс доверия населения, измеряемый независимыми социальными опросами. Инициаторы концепции предлагали установить запрет на засекречивание внутренних нормативных актов министерства, за исключением тех сведений, разглашение которых может навредить оперативно-розыскной деятельности, следствию, создать угрозы личной безопасности сотрудников. Предполагалось, что информация о штатной численности, структуре управления и финансировании будет обнародоваться.

В свою очередь, со стороны Министерства внутренних дел в течение двух последних лет были предприняты неоднократные попытки разработать свою собственную концепцию реформирования МВД. Министерство внутренних дел КР заявляло общественности по крайней мере три раза в течение 2011-2013 гг. о разработке проектов концепции реформирования органов внутренних дел. Последняя на момент написания данной статьи концепция реформирования ОВД на 2013-2017 гг. была представлена министром Шамилем Атахановым в январе 2013 года во время рабочей встречи с премьер-министром.

В целом, несмотря на риторику сотрудничества с общественностью, в МВД с самого начала реформ наметилась скрытая позиция институционального сопротивления «вмешательству» общественности. Стали озвучиваться мнения о неэффективности ОНС МВД, о необходимости учета специфики ведомства в плане осуществления общественного контроля. Министерство даже разработало законопроект «О гражданском контроле над соблюдением прав человека в деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики» (сентябрь 2012). Данным законопроектом предлагалось ввести должность Комиссара по правам человека в деятельности органов внутренних дел КР и предусматривалось создание общественных комиссий по правам человека в деятельности органов внутренних дел КР.

Постоянные изменения состава кабинета министров в результате нескольких случаев распада правящей парламентской коалиции в течение полутора последних лет, частая смена руководящего состава министерства внутренних дел стали значительным тормозящим фактором в продвижении реформы милиции и снизили эффект участия гражданского общества в процессах реформирования.

Таким образом, за последние два года в Кыргызстане шел довольно запутанный и непоследовательный процесс разработки стратегического документа по реформированию милиции. Министерство внутренних дел за этот период разработало несколько вариантов концепции реформ, а гражданские организации в

свою очередь разработали и активно обсуждали в течение года альтернативную концепцию. До сих пор судьба концепции неясна, а общественный консенсус о том, какие реформы должны быть проведены в системе правоохранительных органов, не сложился. Со стороны представителей МВД нередко звучит критика ОНС как не совсем эффективного инструмента гражданского участия. Учитывая сказанное, пока остается неясным, существует ли реальная воля руководства страны и органов внутренних дел к открытости, прозрачности, подотчетности перед гражданами.

### *Предотвращение применения пыток*

Отдельной важной темой является роль гражданского общества в реализации принципов верховенства права и соблюдении прав человека. Работа общественных организаций в сфере предотвращения применения пыток стала важным вкладом гражданского общества с точки зрения гражданского контроля силовых структур.

Кыргызстан является участником Международного пакта о гражданских и политических правах (1966) и Конвенции ООН против пыток (1984 г.), которая ратифицирована Кыргызстаном в 1997 г. С момента предоставления первого национального отчета в ООН в 1999 г., республика не соблюдала процедуры отчетности, пропустив предоставление второго и третьего периодических отчетов. В 2008 году Кыргызстан ратифицировал Факультативный протокол к Конвенции против пыток, который предусматривает проведение регулярного очного мониторинга исправительных учреждений международными экспертами и создание национального механизма предупреждения и борьбы с пытками и другими видами жестокого обращения. Факультативный протокол был подписан во многом благодаря усилиям гражданских организаций.

Несмотря на то, что Конституция КР и уголовное законодательство запрещает пытки, тем не менее, применение пыток и жестокого обращения в Кыргызстане по сей день остается серьёзной проблемой. Пытки и жестокое обращение в Кыргызстане практикуются в органах внутренних дел, воинских частях, пенитенциарных учреждениях, и даже в психиатрических клиниках и детских домах, интернатах. Практика мониторинга со стороны правозащитных организаций свидетельствует о том, что большая часть пыток применяется чаще всего работниками органов внутренних дел при проведении задержания, дознания и во время следствия. Применение такого показателя как «раскрываемость преступления» для продвижения по службе в органах милиции создает определенные предпосылки для применения пыток. В период с 2005 по 2009 г. почти в 90 % случаев заявлений о применении пыток было отказано в возбуждении уголовных дел.

После 2010 г. представители гражданского общества также стали основной силой в лоббировании закона «О Национальном центре Кыргызстана по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания».

После межэтнического конфликта на юге страны в 2010 г., проблема применение пыток и недозволенного обращения сотрудниками правоохранительных органов стала значительно острее, а по заявлениям правозащитников пытки применялись в массовом масштабе. В 2011 г. в Кыргызстане силами НПО было выявлено более 200 случаев пыток, из них 87 % приходилось на органы внутренних дел. Генеральная прокуратура неадекватно реагировала на заявления о применении пыток.<sup>10</sup> С приходом в апреле 2011 г. нового генерального прокурора Аиды Саянковой органам прокуратуры было дано указание незамедлительно реагировать на каждое заявление о пытках или аналогичных нарушениях и привлекать всех виновных к уголовной ответственности.

В рамках проекта «Противодействие пыткам в Кыргызстане с помощью имеющихся национальных механизмов защиты прав человека», финансируемого Центром ОБСЕ в Бишкеке, 7 июня 2011 года был подписан Меморандум о сотрудничестве между Институтом Омбудсмана Кыргызстана, Центром ОБСЕ в Бишкеке и правозащитными организациями. По этому меморандуму правозащитники получили доступ в закрытые учреждения, приемники и изоляторы временного содержания. Это было прогрессивным шагом в борьбе против пыток. Таким образом, доступ в закрытые учреждения после 2010 г. стал возможным по двум каналам: в силу указанного выше меморандума, а также через деятельность Общественного наблюдательного совета МВД.

Благодаря усилиям правозащитных организаций, после длительного процесса лоббирования, Жогорку Кенешем был принят и затем в июле 2012 г. подписан президентом Закон КР «О Национальном центре Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания». Высшим органом Национального центра является по закону Координационный Совет, состоящий из 11 членов. В него входит Омбудсмен Республики (по должности), по одному депутату парламента (от правящего большинства и оппозиции) и 8 представителей правозащитных НПО. Согласно закону, правозащитники имеют доступ в режимные и специализированные учреждения для проведения очного мониторинга.

Подытоживая данный раздел можно отметить, что принятие закона о национальном превентивном центре является успешным результатом деятельности гражданского сектора за все предыдущие годы по предотвращению применения пыток. Однако еще предстоит увидеть как будет работать Национальный превентивный центр и насколько эффективным окажется работа представителей правозащитных организаций в Координационном совете центра.

<sup>10</sup> Материалы Сардара Багишбекова. Источник: Европейский Союз – Кыргызская Республика. Семинар гражданского общества по правам человека «Роль НПО в осуществлении верховенства закона и соблюдении прав человека», 8-9 февраля 2012 года, отель Ак-Кеме, Бишкек.

## *Спецслужбы и гражданский контроль*

Как правило, сфера спецслужб в любом государстве представляет наибольшую трудность для гражданского контроля. Но именно эта сфера обладает наибольшей потенциальной возможностью посягательств на гражданские права и свободы. В данной сфере нет широко распространенных традиций публичных консультаций и внешний контроль – довольно новое явление даже в зрелых демократиях.

Трудности гражданского контроля в сфере деятельности спецслужб связаны с тем, что существует принцип секретности и ограничения в доступе к информации о деятельности таких агентств. Помимо этого, в силу специфики и особых условий деятельности спецслужб, они наделяются дискреционными полномочиями, которые также ограничивают доступ общественности к информации о деятельности спецслужб. Все эти особенности влияют на то, что спецслужбы остаются для граждан Кыргызстана наименее открытыми в силовом блоке.

В Кыргызстане мало людей, обладающих экспертизой в этой сфере. В число экспертов входят, в основном, бывшие сотрудники спецслужб, а также правозащитники и юристы, специализирующиеся в сфере безопасности, небольшое число НПО, например, специализирующихся в области защиты прав Интернет-пользователей или защищающих право на неприкосновенность частной жизни. Средства массовой информации пока не обладают потенциалом в качестве инструмента гражданского контроля спецслужб. СМИ могут освещать отдельные резонансные эпизоды, скандалы, но пока в стране практически отсутствуют журналисты, которые могли бы профессионально освещать проблемы, существующие в секторе обороны и безопасности.

После 2010 г. был создан Общественный наблюдательный совет Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ). Члены ОНС успели за время существования инициировать обсуждение ряда важных вопросов, в частности вопрос реформирования системы безопасности, методов работы и направлений деятельности. Традиционно с советских времен спецслужбы ассоциируются в стране со структурами-преемницами советского КГБ. Члены ОНС ГКНБ не раз поднимали вопрос о том, что система безопасности не означает отдельную государственную структуру, но должна включать в себя комплекс институтов и соответствующие направления деятельности. Система безопасности может рассматриваться только в комплексе с правоохранительными органами, судебной системой, политическими и общественными организациями, СМИ.

Обсуждение новых вызовов, внешних и внутренних угроз, и обсуждение в этом контексте вопросов укрепления потенциала спецслужб по предотвращению угроз и эффективному реагированию на проблемы национальной безопасности стало в последние годы весьма активным в информационном пространстве. Все чаще стали подниматься вопросы информационной безопасности страны, проблема межэтнической напряженности, проблемы внешней безопасности.

Представители гражданского общества чаще стали озвучивать критические замечания в адрес ГКНБ, как государственной структуры, не справляющейся со

своими функциями обеспечения национальной безопасности. Особенно часто это критика стала звучать по поводу проигрыша Кыргызстаном так называемой «информационной войны» во время июньского конфликта на межэтнической почве в 2010 году. Тогда СМИ иностранных государств подвергли Кыргызскую Республику массовой информационной атаке, однобоко освещая произошедшие события. Критике гражданского общества подвергались также неэффективность работы ГКНБ в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом. Общественные организации постоянно заявляют о том, что ГКНБ, как и другие силовые структуры, сильно политизированы и зачастую стоят не на службе закона, а на службе правящему режиму.

С другой стороны, позиция ГКНБ и части членов общественного наблюдательного совета в отношении критики со стороны неправительственного сектора заключалась в контр-критике. Так, например, аргументируя необходимость отслеживания спецслужбами политических и общественных процессов в стране с целью предупреждения массовых волнений, член ОНС ГКНБ Аркадий Гладилов на встрече общественных наблюдательных советов МВД и ГКНБ в ноябре 2011 г. сказал, что из 20-и тысяч неправительственных организаций в стране немало таких НПО, которые «выполняют чисто разведывательные функции, а иные занимаются подстрекательством к протестам и беспорядкам, подрывом государственных институтов, разжиганием межнациональной розни. ГКНБ не должен превращаться в орган по тотальному контролю за общественными процессами с функциями по их ограничению, но в целях государственной безопасности эта структура должна иметь демократические механизмы для защиты этих общественных процессов от опасных тенденций».<sup>11</sup>

В последние годы в Кыргызстане активно обсуждалась тема *системы оперативно-розыскных мероприятий (СОПМ)*, которая в быденной речи получила название «прослушки». Это весьма чувствительный вопрос, поскольку он связан с вопросами возможного нарушения законных прав и свобод в результате действий, предпринимаемых спецслужбами для сбора сведений в интересах национальной безопасности и обороны.

Тема СОПМ стала актуальной после известных апрельских событий 2010 г., когда в Интернете появились тайно записанные разговоры членов семьи и ближайшего окружения сбежавшего президента Бакиева, а также разговоры между некоторыми представителями Временного правительства, воспринятые в обществе как иллюстрация коррупционных схем. Для большинства граждан тогда было непонятно, откуда в сети появились данные разговоры и кто занимается прослушиванием телефонных разговоров. В обществе заговорили о том, что бесконтрольное использование «прослушки» ставит под вопрос права человека на частную жизнь, на тайну переписки, переговоров, создает потенциальную опасность использования СОПМ для борьбы с политическими оппонентами и т.д.

<sup>11</sup> В Кыргызстане всерьез озаботились проблемой искоренения пыток, и в целом государственной безопасностью, [www.polit.kg/conference/4/69](http://www.polit.kg/conference/4/69), 15 сентября 2011.

В 2011 году эта тема особенно бурно обсуждалась в обществе, а группа депутатов кыргызского парламента во главе с депутатом Дастаном Бекешевым проявила инициативу изучения данного вопроса с целью принятия нормативных актов, которые бы поставили использование СОРМ под жесткий контроль закона и только в целях борьбы с преступностью, терроризмом и экстремизмом. По инициативе Бекешева, возглавлявшего Комитет ЖК КР по правам человека, равным возможностям и общественным объединениям, в апреле 2011 г. была создана рабочая группа по изучению системы технических средств для обеспечения функций оперативно-розыскных мероприятий. В эту группу вошли представители Верховного суда, Генеральной прокуратуры, Государственного комитета национальной безопасности, Государственного агентства связи, Ассоциации операторов, ОФ «Гражданская инициатива Интернет политики», ОАО «Кыргызтелеком» и ООО «Винлайн». В мае 2011 г. на заседании данной рабочей группы Дастан Бекешев сообщил о том, что хотя Жогорку Кенеш ранее в апреле 2011 г. принял постановление «Об отключении системы технических средств операторов сотовой связи для обеспечения функций оперативно-розыскных мероприятий в Кыргызской Республике», постановление на практике не работало. Было принято решение о разработке законопроекта, регулирующего использование СОРМ в Кыргызстане и проведение общественных слушаний.<sup>12</sup> Позже в 2011 г. состоялись общественные слушания по данному вопросу.

По запросу комитета ЖК по правам человека, равным возможностям и общественным объединениям, а также Временной депутатской комиссии ЖК для изучения и разработки нормативных актов по использованию СОРМ, Общественный Фонд «Гражданская инициатива информационной политики» (ОФ ГИИП) совместно с Правовой клиникой «Адилет» провели анализ законодательства КР на соответствие применения аппаратно-программного комплекса для оперативно-розыскных мероприятий (далее по тексту — АПК) в Кыргызской Республике.<sup>13</sup>

Согласно отчету ОФ ГИИП, понятие «СОРМ» отсутствует в законодательстве Кыргызской Республики, данный термин берется из Российской практики, где СОРМ предполагает собой комплекс технических средств и мер, предназначенных для проведения оперативно-розыскных мероприятий в сетях телефонной, подвижной и беспроводной связи и радиосвязи. Существуют системы прослушивания телефонных переговоров («СОРМ-1») и системы протоколирования обращений к сети Интернет («СОРМ-2»). Кроме этого, ОФ ГИИП в своем отчете отметила, что в Кыргызстане отслеживать телефонные и Интернет-соединения жителей Кыргызстана имеют законное право одиннадцать государственных ведомств. Эти ведомства, согласно исследованию ОФ ГИИП, обладают возможностью отслеживать и записывать весь Интернет-трафик Кыргызстана, а также все телефонные соединения по мобильным и стационарным телефонам. По предположениям гражданских активистов, существует незначительная вероятность массовой «прослушки»,

<sup>12</sup> Источник: [www.kenesh.kg](http://www.kenesh.kg).

<sup>13</sup> Источник: [www.gipi.kg/archives/1743](http://www.gipi.kg/archives/1743).

поскольку у правительства Кыргызстана нет адекватных финансовых ресурсов и возможности просеивания такого объема информации. Озабоченность активистов была вызвана тем, что соответствующие министерства и ведомства Кыргызстана, имеющие доступ к СОПМ, используют аппаратуру слежения российского производства, что создает определенные угрозы безопасности страны. Кроме этого проблема заключалась в размытости нормативной базы, регулирующей вопросы ответственности использования СОПМ.

Одной из рекомендаций отчета было наделение правом использования СОПМ только одной структуры, и только под жестким контролем закона. Признавая важность применения СОПМ для предупреждения и пресечения преступности, терроризма и экстремизма, ОФ ГИИП отметил в своем отчете, что применение аппаратно-программного комплекса содержит не только опасность перехвата и отслеживания информации в традиционной фиксированной и сотовой связи и Интернете, но и не гарантирует, что использование СОПМ будет только санкционированным.

В 2012 г. в парламенте и правительстве шла работа по разработке законопроекта «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (Уголовно-процессуальный кодекс, в законы «Об оперативно-розыскной деятельности», «Об электрической и почтовой связи»). В законопроекте речь шла о сокращении числа силовых структур с правом использования прослушивающей аппаратуры. 30 января 2013 г. депутаты Жогорку Кенеша рассматривали поправки в указанные выше законы и приняли их в первом чтении. Законопроект допускает ограничение конституционных прав граждан на тайну телефонных и иных переговоров, электронных или иных сообщений исключительно на основании судебного акта. Как заявил один из инициаторов законопроекта Курманбек Осмонов, согласно действующему закону «Об оперативно-розыскной деятельности» право использования СОПМ предоставлено ГКНБ, МВД, Министерству обороны, ГСКН, ГСБЭП, ГСИ. Законопроект предлагает законодательно определить один субъект оперативно-розыскной деятельности – ГКНБ. Как полагают инициаторы законопроекта, незаконная «прослушка» создает возможности передачи информации странам изготовителям АПК, поэтому жёсткий контроль над использованием СОПМ необходим. Были также предложения по введению жесткого контроля над ввозом, разработкой, монтажом и вывозом специальных технических средств, а также по введению обязательной регистрации абонентов и пользователей услуг и средств связи.<sup>14</sup> Однако ряд вопросов, по которым гражданское общество проявляло озабоченность, так и остались без ответа. В частности, это такие вопросы как контроль использования СОПМ со стороны ГКНБ, недостаток независимости судебной ветви власти от исполнительной, вопросы предупреждения утечки информации.

<sup>14</sup> Источник: [www.knews.kg/ru/parlament\\_chro/27183/](http://www.knews.kg/ru/parlament_chro/27183/), 30 января 2013.

## Заключение

Ни в одном государстве мира сектор безопасности не обладает каким-то абсолютным иммунитетом в отношении незаконной или недобросовестной практики. Поэтому вопрос осуществления независимого внешнего контроля остается всегда актуальным. В данной статье рассматривались основные аспекты развития контроля силовых структур со стороны общественных организаций. Учитывая, что в Кыргызстане достаточно слаб демократический контроль силового блока со стороны парламента, исполнительной и судебной власти, то есть со стороны тех институтов, которые имеют законодательный мандат контролирования, контроль гражданского общества имеет огромное значение. Силовой блок должен быть субъектом гражданского контроля для того, чтобы обеспечить соответствие деятельности силовых органов международным нормам в области прав человека и общественным интересам.

Гражданский контроль над силовыми структурами Кыргызской Республики – явление относительно новое и организационные формы находятся на стадии становления. Они отражают специфический национальный контекст. Так, среди адвокати-групп преобладают правозащитные группы, сфера деятельности которых охватывает такие тематические области как защита прав военнослужащих, предотвращение применения пыток, борьба с коррупцией, обеспечение правопорядка, охрана государственных границ. Есть ветеранские организации, которые поднимают вопросы, относящиеся к интересам ветеранов силовых структур, но пока мало выступают с вопросами публичного интереса.

В Кыргызской Республике практически отсутствуют такие группы как независимые исследовательские и аналитические центры, ведущие исследования в сфере безопасности. Следовательно, практически отсутствуют субъекты, которые способны предоставлять лицам, принимающим решения, обоснованную экспертизу по вопросам политики в сфере безопасности, предлагать качественные рекомендации, делать хорошо информированные публичные заявления. Безусловно, есть индивидуальные эксперты по специфическим вопросам, касающимся деятельности силовых ведомств. Это специалисты, имеющие доступ к информации, к политикам и чиновникам в секторе безопасности благодаря своим контактам по месту прошлой работы в этих ведомствах. Но в целом, нет институциональной основы в этом направлении, нет достаточного аналитического потенциала для доведения до большинства граждан на понятном языке общественно-значимых проблем в сфере безопасности и обороны. К сожалению, потенциал местных СМИ также недостаточен для того, чтобы выполнять функцию гражданского контроля силовых структур. Отсутствуют такие профессиональные группы как ассоциации журналистов, академические сообщества, которые проводили бы журналистские расследования или исследования по сектору безопасности на систематической основе.

Особой организационной формой гражданского контроля в Кыргызстане после 2010 г. стали общественно-наблюдательные советы, которые были образованы и при силовых министерствах. Основываясь на опыте взаимодействия с ОНС, пра-

возащитники свидетельствуют о том, что МВД стало более открытым ведомством по сравнению с ГКНБ. Однако, в целом, в сложившемся политическом контексте, работа различных консультативных и совещательных механизмов при силовых министерствах с участием гражданского общества все еще затруднена. Ситуация с процессом разработки концепции реформирования МВД и концепции реформирования судебной власти, критика и выпады против неправительственных организаций со стороны руководителей силовых ведомств являются иллюстрацией таких трудностей. Со стороны силовых структур наблюдается институциональное и политическое сопротивление различным нововведениям гражданского контроля. Наблюдалась разработка многочисленных конкурирующих или альтернативных концептуальных документов при недостатке реального диалога и стремления к достижению оптимальных решений между силовыми ведомствами и организациями гражданского общества.

Тенденции ужесточения законодательства по вопросам доступа к секретной информации, широкое использование дискреционных полномочий чиновниками силовых структур в вопросах засекречивания ведомственной информации, непоследовательные шаги в налаживании и институционализации механизмов гражданского контроля, связанные с частой сменой правительства и руководства силовых органов, – это неполный набор проблемных зон с точки зрения перспектив развития гражданского контроля в силовых структурах.

Ключевой проблемой безопасности является отсутствие четко очерченных стратегических целей в сфере обороны и безопасности страны. Существующие официальные документы, касающиеся данной сферы, в том числе и вновь принятая в 2012 г. концепция национальной безопасности не отражает четкие ориентиры и цели в сфере обеспечения национальной безопасности. Кроме спорадически озвучиваемых мнений о необходимости увеличения численности армии, улучшении материального обеспечения армии и военнослужащих, обучения, а также закупки современного вооружения, до настоящего времени не было цельного видения о системных преобразованиях в секторе безопасности.

Потенциал гражданского общества для эффективного осуществления гражданского контроля ограничен. Во-первых, сказываются сложившиеся традиции закрытости силового блока и наличие законодательства, ограничивающего доступ к информации по деятельности силовых ведомств. Во-вторых, гражданское общество не имеет достаточного опыта и уровня экспертизы для эффективного вовлечения в контроль вопросов бюджетирования, государственных закупок, или узкоспециальных технических вопросов, касающихся работы силовых органов. К сожалению, международные донорские организации направляют львиную долю технической помощи в секторе безопасности на государственные структуры, обходя вопросы построения потенциала гражданских организаций по мониторингу силовых структур. Кроме того, фрагментированное гражданское общество снижает возможности усиления мощности адвокати-кампаний и достижения мультипликационного эффекта от коллективных действий общественных организаций.

Безусловно, в течение двух лет после апрельских событий 2010 г. гражданское общество достигло определенных успехов в налаживании и усилении гражданского контроля силовых структур. Существенным итогом можно считать принятие в июле 2012 г. Закона КР «О Национальном центре Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» и создание Координационного Совета, в состав которого вошли правозащитные НПО. Важным шагом являются попытки правозащитников страны привлечь внимание общественности к вопросам необоснованного засекречивания информации силовыми структурами. Инициативы общественных организаций по разработке концепций реформирования МВД, правовой политики, судебной системы, работа представителей гражданского общества в консультационных, диалоговых, совещательных органах при силовых ведомствах, проведение исследований по отдельным аспектам национальной безопасности и состояния Вооруженных сил, выступления с публичными заявлениями о фактах коррупции или с требованиями бюджетной открытости – все эти шаги имеют важное значение для дальнейшего развития гражданского контроля силовых ведомств.

В будущем перед гражданским обществом стоит задача реального воплощения в жизнь принципов добросовестного управления через активное участие в контроле над деятельностью государственных органов, в том числе в секторе обороны и безопасности. Много работы предстоит в плане достижения приемлемого уровня доступа к информации о деятельности силовых структур, рассекречивания информации, которая засекречивается необоснованно или произвольно.

Практически не затронуты гражданским контролем такие сферы как управление чрезвычайными ситуациями, информационная безопасность в эпоху глобализации, а вопросы участия граждан в борьбе с коррупцией в силовых ведомствах находятся на самом начальном этапе.

## **Рекомендации**

*Государственным органам, в том числе силовым структурам:*

- Четкое следование международным обязательствам Кыргызской Республики и национальным законам, включая обязательства по соблюдению прав человека и по внедрению принципов добросовестного управления в силовом блоке;
- Приоритетное внимание вопросам профессиональной подготовки и кадровой политики в силовой сфере. Очень важно, чтобы в числе требований, предъявляемых к сотрудникам силовых ведомств, были обозначены не только знание законов, специфические профессиональные требования, но и требования компетенций работы с общественностью;
- Создание исследовательских и аналитических структур по изучению и аналитическому сопровождению лиц, принимающих решения в сфере безопасности;

- Создание информационных механизмов и каналов обратной связи с обществом по наиболее значимым вопросам национальной безопасности, в том числе – в форме консультативных встреч с общественными организациями, работы с обращениями граждан, диалоговых форумов, выпуска специальных публикаций на доступном для граждан языке о деятельности силовых ведомств, о важных проблемах общественной безопасности;
- Проявление большей открытости и готовности к сотрудничеству с гражданским обществом;
- Разработка механизмов независимой оценки качества и эффективности работы силовых структур с участием общественных организаций.

#### *Гражданским организациям:*

- Продолжение мониторинга нарушений прав граждан в доступе к информации, широкое освещение итогов мониторинга для госорганов, широкой общественности, СМИ и донорского сообщества;
- Мобилизация и координация усилий внутри гражданского сектора для усиления эффекта гражданского контроля в сфере деятельности силовых органов;
- Активное использование всех доступных законных механизмов публичных консультаций, применение всего арсенала доступных стратегий гражданского контроля силовых структур, в том числе стратегии эдвакиси, мониторинга, проведения исследований и аналитических обзоров;
- Укрепление собственного потенциала для улучшения деятельности по гражданскому контролю, в том числе аналитического потенциала, понимания специфики процессов формирования, исполнения и мониторинга бюджетов силовых структур;
- Активное участие в практической реализации Закона о создании Национального центра по предотвращению применения пыток;
- Проявление большей активности в информировании населения, повышении правовой грамотности и осведомленности о проблемах в сфере безопасности.

## **Литература**

### *На английском языке:*

1. Eden Cole, Kerstin Eppert, Katrin Kinzelbach, eds., *Public Oversight of the Security Sector. A Handbook for Civil Society Organizations* (UNDP-Bratislava & Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2008).
2. Erica Marat, *Security Sector Reform in Central Asia* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012)

3. Marina Caparini, *Civil Society and Democracy Oversight of the security sector: A Preliminary Investigation*, Working paper 132 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004).
4. *Public Oversight of the Security Sector. A Handbook for Civil Society Organizations* (Bratislava: United Nations Development Programme, 2008).

*На русском языке:*

1. Аналитический доклад «Проблемы призыва и военной службы в Кыргызстане», июнь 2012. Сеть «Женщины – миротворцы Кыргызстана»/ UN Women/ Фонд за Международную толерантность.
2. Демократический гражданский контроль над сектором безопасности: актуальные источники. Киев, Центр исследований армии, конверсии, и разоружения, 2012, 428 с.
3. Европейский Союз – Кыргызская Республика. Семинар гражданского общества по правам человека. Роль НПО в осуществлении верховенства закона и соблюдении прав человека, 8-9 февраля 2012 года, отель Ак-Кеме, Бишкек.
4. Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики. Утверждена Указом Президента КР от 9 июня 2012 № 120.
5. Национальный Доклад КР в Комитет ООН против пыток за 1999-2011 гг., подготовлен МВД КР при поддержке УВКПЧ ООН.

# Глава 8

## Безопасность оружия в Кыргызстане: современное состояние и вызовы

Гулшайыр Абдирасулова

*сотрудник правозащитного центра «Кылым шамы»*

### Введение

Сложная социально-экономическая и политическая ситуация последних лет обусловила появление в кыргызстанском обществе очагов напряженности и конфликтов. Стали популярными явления массового характера, такие как митинги, пикеты, шествия, демонстрации, забастовки. В таких условиях приобретает распространенность акции протеста, носящие неправомерный характер, причиняющие ущерб населению, общественному порядку и безопасности: групповые и массовые беспорядки, захват зданий госорганов, перекрытие стратегических дорог, захват заложников, захват оружия.

В 2005<sup>1</sup> году создан отрицательный прецедент, когда во время так называемой мартовской революции люди захватили оружие, находившееся в распоряжении силовых структур. К сожалению, такие неправомерные действия повторились более масштабно во время апрельских событий,<sup>2</sup> а также межнационального конфликта в июне 2010 года.<sup>3</sup> Во время этих событий около 400 человек погибли от огнестрельных ранений, более тысячи были ранены.

Серьезной проблемой государства стал незаконный захват оружия из специализированных государственных учреждений и переход оружия в руки гражданских лиц, которые не несут за нее ответственности. Такая ситуация грозит внутренней безопасности страны.

---

<sup>1</sup> 24 марта 2005 года в Кыргызстане прошла так называемая «тюльпановая революция», в результате которой произошла смена власти.

<sup>2</sup> 7-8 апреля 2010 года в Кыргызстане произошла очередная смена власти, но с применением оружия (6 апреля революционные волнения начались в городе Талас, а 7 апреля в Бишкеке у здания «Форума»).

<sup>3</sup> В ночь с 10 на 11 июня в городе Ош начался межнациональный конфликт между кыргызами и узбеками, который распространился на Ошскую и Жалал-Абадскую области.

Настоящий обзор включает результаты исследования по вопросам обеспечения безопасности огнестрельного оружия (далее – оружие) во время массовых беспорядков. Он является продолжением работы, начатой в 2011 году, в рамках которой была организована рабочая группа по обсуждению ситуации в стране по захвату оружия и разработке рекомендаций по обеспечению безопасности оружия во время массовых беспорядков.

## **Количество захваченного огнестрельного оружия во время массовых беспорядков**

Согласно официальным данным, во время массовых беспорядков в марте 2005 года гражданскими лицами было захвачено 52 единицы оружия, из них возвращены и изъяты ОВД 4 единицы, соответственно 48 не были возвращены. Государство, как и общество не придавало тогда большого значения этому серьезному факту.

После событий, произошедших в 2010 году, вопрос безопасности оружия стал как никогда актуальным, ведь около 90 человек в апреле месяце и около 300 во время июньских событий 2010 г. погибли именно от огнестрельного ранения, и еще более тысячи были ранены.

Согласно официальной информации, во время массовых беспорядков в апреле и июне 2010 года в республике было захвачено 1033 единиц оружия, а также более 43 045 боеприпасов. Из них возвращено только 465 единиц оружия, что составляет всего 45 % от общего количества, и 16 701 боеприпасов, что составляет лишь 38 %. Получается, что больше половины захваченного оружия и боеприпасов до сих пор не возвращено.<sup>4</sup>

Захваты оружия в апреле и июне 2010 года производились из подразделений министерства внутренних дел – это органы внутренних дел и внутренних войск, и министерства обороны – войсковые части и пограничные заставы.

Толпы людей кыргызской национальности, примерное количество которых было от 200 до 3000 человек, часто под руководством определенных людей, что говорит о запланированном захвате, окружали структурные подразделения силовых органов с требованием выдать оружие. Так, во время июньских событий 2010 года произошло 25 фактов захвата оружия населением, из них 7 фактов добровольной выдачи оружия, и 1 факт дезертирства военнослужащего с вверенным ему автоматом. В некоторых случаях руководство военных подразделений, с целью сохранения основной части оружия, шло на переговоры и выдавало часть оружия. При захвате толпа людей применяла физическое насилие, в результате чего были жертвы, раненные.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Из официальных данных пограничных войск, министерства обороны, МВД, ГКНБ по состоянию на 1 ноября 2012 года.

<sup>5</sup> Из официальных справок Военной прокуратуры и ОИО УВД Жалал-Абадской области.

## Безопасность оружия: вызовы и необходимость коллективных усилий

25 августа 2011 года по инициативе Правозащитного центра «Кылым шамы» (Бишкек) была организована рабочая группа по обсуждению и выработке рекомендаций по обеспечению безопасности огнестрельного оружия, военной техники и боеприпасов со стороны государства во время массовых беспорядков.

В рабочую группу вошли представители аппарата правительства, министерства внутренних дел, государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ), военной прокуратуры, а также члены Общественных наблюдательных советов (ОНС) при министерстве обороны, государственной службе по контролю наркотиков, ГКНБ, представители экспертного сообщества.<sup>6</sup>

Рабочей группой были организованы три круглых стола в столице страны, а также в двух областных центрах (Ош и Талас), где имел место захват оружия во время массовых беспорядков. На круглых столах были освещены следующие вопросы:

- пробелы и противоречия в законодательстве КР в части применения оружия;
- юридическое определение *массовых беспорядков* в законах, регулирующих вопросы применения оружия, а также в Уголовном кодексе КР;
- определение грани между участниками мирных акций, толпой и насилием;
- необходимость детальной регламентации в законах действий должностных лиц, сотрудников правоохранительных органов и военизированных структур во время массовых беспорядков;
- порядок регулирования ведомственных приказов по технике безопасности при обращении с оружием, эксплуатации, организации хранения и учета вооружения и боеприпасов, учета, хранения, использования и порядка выдачи вооружения и боеприпасов;
- ответственность командиров и сотрудников правоохранительных органов, военных структур в случае утери, захвата и добровольной передачи оружия. Организация системы доказательств виновности/невиновности лица;
- привлечение к ответственности лица, допустившего захват оружия, а также захватчиков оружия;

<sup>6</sup> Состав рабочей группы: отдел по обеспечению безопасности правопорядка и обороноспособности Аппарата правительства, военная прокуратура, служба вооружения инженерно-химических и специальных средств Внутренних войск МВД, государственная служба по контролю наркотиков, ГКНБ, главное управление общественной безопасности МВД, пограничные войска ГКНБ, отдел финансово-хозяйственного управления МВД КР, 9 Главное управление ГКНБ, Академия МВД, ОНС при министерстве обороны КР, ОНС при ГКНБ, ОНС при государственной службе по контролю наркотиков, центр «Кылым шамы», эксперты.

- проведение служебных расследований в случае утери, захвата и добровольной передачи оружия; порядок регулирования уставами и ведомственными приказами с ограниченным доступом;
- технические требования к местам хранения оружия;
- взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления в случае массовых беспорядков, порядок их регулирования;
- разработка учебных программ по теме «Массовые беспорядки и действия сотрудников ОВД» и проведение практических учебных занятий по действиям сотрудников ОВД при массовых беспорядках;
- активизация работы по возврату захваченного огнестрельного оружия.

В ходе деятельности рабочей группы, а также обсуждений, в которых приняли участие представители силовых структур, правоохранительных органов, местных органов власти и общественности, были выявлены следующие основные проблемы, оказавшие влияние на допущения со стороны сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих захвата оружия во время массовых беспорядков:

- Слабая защищенность сотрудников правоохранительных органов: в апреле 2010 года с одной стороны сотрудники правоохранительных органов выполняли приказ руководства по защите Дома правительства и других стратегических объектов;<sup>7</sup> с другой стороны, они применили оружие против митингующих. В результате сотрудники правоохранительных органов оказались на скамье подсудимых;
- Деморализация правоохранительных органов после смены власти; Отсутствие единого плана координации правоохранительных органов во время массовых беспорядков;
- Отсутствие четкой стратегии действий военнослужащих во время массовых беспорядков, т.к. они готовятся к защите родины от внешнего врага, а не к войне со своим народом;
- Слабая техническая защита оружейных складов в войсковых частях. Отсутствие должного финансирования со стороны государства;
- Размещение пограничных застав и воинских частей в пределах населенных пунктов, особенно в густонаселенных;
- Нахождение среди толпы (захватчиков) женщин и стариков; трудности в отделении их от общей массы;

<sup>7</sup> По данным ГКНБ, согласно статьям 1-1 и 6 Закона КР «О государственной охране», охраняемыми объектами являются здания, строения и сооружения, в которых размещены органы государственной власти, прилегающие к указанным зданиям, строениям и сооружениям территории и акватории, подлежащие защите в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны, <http://pda.kabar.kg/rus/society/full/47928>.

- Слабое оснащение правоохранительных органов эффективными спецсредствами, которые могут заменить оружие, без нанесения вреда здоровью и угрозы жизни людей;
- Безднаказанность лиц при захвате оружия. Действие двойных стандартов, когда привлекаются к ответственности те, кто дал возможность захватить оружие (военные), и не привлекаются те, кто его захватывал оружие (граждане);
- Имитация властями борьбы с криминалом.

## Анализ законодательства КР в сфере безопасности оружия

Дополнительно экспертом рабочей группы было проанализировано 15 законов, относящихся к проблемам массовых беспорядков, задачам и функциям сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих во время беспорядков, к вопросам обеспечения безопасности огнестрельного оружия, его применения во время массовых беспорядков.

По результатам анализа законодательства были выявлены две ключевые проблемы: их неисполнение, а также большое количество пробелов и неточностей правовых формулировок.

Так, правовой анализ показал, что массовые беспорядки представляют собой сложный состав преступления. В ходе массовых беспорядков совершаются деяния, которые содержат признаки составов других преступлений. В состав массовых беспорядков входят такие самостоятельные составы преступления, как поджоги, погромы, уничтожение имущества, причинение вреда здоровью, убийства, и т.п. То есть, в законе массовые беспорядки определяются как совокупность указанных выше и других преступлений, преступных действий, включая их организацию.

В ходе массовых беспорядков могут быть совершены свыше 20 видов преступлений, которые квалифицируются по совокупности со статьей 233 УК, предусматривающей ответственность за массовые беспорядки, либо самостоятельно по соответствующей статье УК как сопротивление представителям власти, хулиганство и др.

Таким образом, массовые беспорядки можно определить как действия толпы, представляющие реальную угрозу для общественного порядка, личной безопасности граждан и общественной безопасности, которые выражаются в совершении насилия, погромов, поджогов, уничтожении чужого имущества, применении огнестрельного оружия, взрывчатых веществ и устройств, а также вооруженного сопротивления представителям власти, повлекшие нарушение нормального функционирования государственных, общественных организаций, учреждений и предприятий, транспорта, восстановление которого невозможно без применения неотложных, специальных мероприятий и привлечения дополнительных сил и средств.

*Закон об Органах внутренних дел* (далее – ОВД) определяет перечень основных задач ОВД. Среди главных задач – *обеспечение общественного порядка,*

безопасности граждан и общества.<sup>8</sup> ОВД в пределах своей компетенции обязаны обеспечивать общественный порядок, безопасность личности и общества.<sup>9</sup>

Данные нормы не точно определяют круг обязанностей должностного лица, а описывают общие принципы деятельности ОВД. Непонятно, что подразумевает собой общественный порядок? Что означает безопасность личности? Безопасность общества? Какие меры должны принимать сотрудники ОВД, и какие обязанности возложены на них, чтобы обеспечить общественный порядок, безопасность личности и общества, особенно во время массовых беспорядков и иных чрезвычайных ситуаций? К сожалению, Закон не дает ясных и исчерпывающих ответов на эти вопросы, что приводит к разной интерпретации обязанностей сотрудников ОВД.

### *Взаимодействие ОВД во время массовых беспорядков*<sup>10</sup>

ОВД выполняют возложенные на них задачи во взаимодействии с государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами, а также формированиями общественности, создаваемыми для оказания содействия ОВД в их деятельности.

Государственные органы, трудовые коллективы, должностные лица, общественные объединения обязаны оказывать ОВД помощь в выполнении их задач.

ОВД выполняют возложенные на них обязанности во взаимодействии с Внутренними войсками.

К сожалению, закон не содержит конкретных механизмов взаимодействия во время массовых беспорядков. Очевидно, что такие механизмы должны быть разработаны. Например, должен быть план действий при массовых беспорядках и определены функциональные обязанности участников этого плана. Такие механизмы взаимодействия можно утвердить на уровне подзаконных актов.

### *Ответственность сотрудников ОВД*<sup>11</sup>

Сотрудники ОВД в пределах своих полномочий самостоятельно принимают решения. Сотрудники ОВД в соответствии с законом несут ответственность за свои противоправные действия или бездействие. Если сотруднику ОВД отданы противоречащие закону приказ или распоряжение, он руководствуется законом.

Закон не определяет, каким законом должен руководствоваться сотрудник ОВД. Очевидно также, чтобы выполнить это требование (определить противоречие закону приказа или распоряжения руководства) в условиях массовых беспорядков практически невозможно.

Действия сотрудника ОВД, формально подпадающие под признаки противоправного деяния, могут быть не признаны нарушением закона, если они совер-

<sup>8</sup> Статья 2.

<sup>9</sup> Статья 8.

<sup>10</sup> Статьи 4 и 5.

<sup>11</sup> Статья 11.

шены в состоянии оправданного профессионального риска. Риск признается оправданным, если совершенное действие объективно вытекало из сложившихся обстоятельств, а законная цель не могла быть достигнута без совершения такого действия, и сотрудник, допустивший риск, предпринял в создавшейся обстановке все возможные меры для предотвращения причиненного вреда.

Крайне неудачная формулировка закона и, как следствие, трудно толковать и применять его на практике.

### *Применение ОВД (сотрудниками) огнестрельного оружия. Случаи, когда разрешается применять (использовать) оружие*<sup>12</sup>

К сожалению, Закон не определяет понятие «применение оружия». В тоже время в тексте Закона встречается словосочетание «применение и использование оружия».<sup>13</sup>

В научной литературе *применение* означает использование оружия по своему назначению (например, выстрел вверх на устрашение либо имитация выстрела (взрыва), выстрел (взрыв) на поражение и т.п.).

*Оружие применяется сотрудниками ОВД в следующих случаях*<sup>14</sup>:

- для защиты граждан от нападения, угрожающего жизни и здоровью;
- для самозащиты от нападения, угрожающего жизни и здоровью.

Что означает нападение, угрожающее жизни и здоровью? К сожалению, Закон не определяет критерии такого нападения. Поэтому на практике получается, что сотрудник должен самостоятельно оценить ситуацию, принять решение о *применении* (использовании) оружия, и затем обосновать правомерность применения оружия. Очевидно, что в условиях массовых беспорядков, эта задача для сотрудника ОВД еще больше усложняется.

- для отражения группового или вооруженного нападения на важные и охраняемые объекты, жилые помещения граждан, помещения и здания государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций, отражения нападений на войсковой или служебный наряд ОВД.

Применение на практике этого положения вызывает ряд вопросов. Ключевым термином является «отражение нападения». Является ли насильственный захват оружия у сотрудника ОВД или попытка такого захвата нападением? Что означает

<sup>12</sup> Статьи 12 и 15.

<sup>13</sup> Например, в статье 15.

<sup>14</sup> Сотрудники ОВД имеют право использовать оружие в других случаях: 1) для остановки транспортных средств путем их повреждения, если водитель не подчиняется требованиям сотрудников органов внутренних дел и ставит под угрозу жизнь и здоровье граждан; 2) для защиты от нападения животных; 3) для подачи сигнала тревоги, вызова помощи, а также для производства предупредительного выстрела.

групповое нападение? Что относится к важным объектам? Можно ли применять оружие для отражения нападения на оружейный склад ОВД?

- для отражения группового или вооруженного нападения на сотрудников ОВД, других лиц, выполняющих служебные обязанности или общественный долг по обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью, а также иного нападения, когда их жизнь и здоровье подвергается опасности;

Интерес представляет формулировка: «иное нападение, когда жизнь и здоровье подвергается опасности». Какие это могут быть случаи? К сожалению, эта отсылочная норма является неясной.

- для задержания лиц, оказывающих вооруженное сопротивление либо застигнутых при совершении преступления, совершающих побег из-под стражи (кроме содержащихся под административным арестом), а также для задержания вооруженных лиц, отказывающихся выполнить законные требования о сдаче оружия.

Ясно, что все эти случаи могут иметь место и при массовых беспорядках.

Закон устанавливает следующий порядок применения оружия:

- Применению оружия должно предшествовать предупреждение о намерении его применения;
- Без предупреждения оружие может применяться при внезапном или вооруженном нападении, нападении с использованием боевой техники, транспортных средств, летательных аппаратов, морских (речных) судов, освобождении заложников, побеге из-под стражи с оружием либо с использованием транспортных средств, а также побеге лиц, находящихся под стражей, из транспортных средств во время их движения.

Закон не определяет критерии внезапного нападения и вооруженного нападения. Можно ли применять оружие без предупреждения во время массовых беспорядков? При захвате оружия?

Запрещается применять оружие в отношении женщин и несовершеннолетних, кроме случаев совершения ими вооруженного нападения, оказания вооруженного сопротивления, захвата заложников, транспортных средств либо угрожающего жизни группового нападения.

Как быть сотруднику ОВД, если в толпе во время массовых беспорядков находятся женщины и несовершеннолетние, вооруженные огнестрельным оружием, холодным оружием, камнями, палками, бутылками с горючей смесью? Каков порядок применения оружия в таких случаях?

Закон об Обороне и вооруженных силах определяет основы организации обороны, права и обязанности государственных органов и органов местного самоуправления в области обороны; обязанности юридических лиц, независимо от организационно-правовых форм, а также права и обязанности граждан КР в области обороны; силы и средства, привлекаемые для обороны; состав, структуру и пред-

назначение Вооруженных Сил КР; ответственность за нарушение законодательства КР в области обороны.

Ключевым для исследования является статья 10 Закона, которая регулирует сферу применения вооруженных сил в Кыргызской Республике:

- для защиты государственного суверенитета, независимости и территориальной целостности, конституционного строя, общества и граждан Кыргызской Республики от агрессии;
- обеспечения безопасности граждан, общества и государства от терроризма, в локальных и других вооруженных конфликтах, затрагивающих национальные интересы государства;
- ликвидации незаконных вооруженных формирований;
- ликвидации и последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Использование Вооруженных сил для решения внутрисударственных политических вопросов запрещается.

Закон не содержит четких критериев выделенных выше понятий. Поэтому необходимо провести отдельный анализ и ответить на ряд вопросов, возникающих при их толковании. Закон не регулирует вопросы, связанные с массовыми беспорядками, а также действия вооруженных сил во время ситуаций, связанных с обеспечением безопасности оружия, боеприпасов и военной техники.

Закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» (далее – ВВ) среди задач внутренних войск выделяет:

- охрану важных государственных объектов и специальных грузов;
- охрану исправительно-трудовых учреждений, конвоирование осужденных и лиц, заключенных под стражу;
- оказание содействия ОВД по охране общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и правового режима чрезвычайного положения.

Помимо указанного закона порядок исполнения ВВ возложенных на них обязанностей определяется Уставом внутренних войск и нормативными актами МВД КР.

Согласно этим нормативным актам военнослужащие ВВ имеют право применять оружие<sup>15</sup> в следующих случаях:

- a. для защиты граждан от нападения, угрожающего их жизни или здоровью;
- b. для отражения нападения на военнослужащих, сотрудников ОВД и работников ИТУ, суда и прокуратуры, когда их жизни или здоровью угрожает опасность, а также для пресечения попытки завладеть их оружием;

<sup>15</sup> Статья 27 Закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Кыргызской Республики».

- c. для освобождения заложников, захваченных охраняемых объектов, сооружений, грузов и боевой техники;
- d. для задержания лиц, застигнутых при совершении преступления против жизни, здоровья и собственности граждан и пытающихся скрыться, а также оказывающих вооруженное сопротивление;
- e. для пресечения побега из-под стражи лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу; лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попыток насильственного освобождения указанных в настоящем пункте лиц;
- f. для остановки транспортных средств путем его повреждения, если водитель в условиях правового режима чрезвычайного положения отказывается остановиться, несмотря на законное требование сотрудника милиции или военнослужащего;
- g. для отражения группового или вооруженного нападения на военные городки, воинские эшелоны и колонны, охраняемые объекты; сооружения и грузы, жилища граждан, помещения государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, в том числе с использованием транспортных средств;
- h. для подавления противодействия вооруженных групп, отказывающихся выполнять законные требования о прекращении противоправных действий и сдаче имеющегося у них оружия и боевой техники;
- i. при пресечении массовых беспорядков в ИТУ, СИЗО и тюрьмах, сопровождающихся разрушениями, поджогами, массовыми убийствами и другими действиями, когда иными мерами пресечь эти действия невозможно.

Ясно, что все эти случаи могут иметь место и при массовых беспорядках.

*Далее: Без предупреждения оружие применяется при внезапном нападении, оказании вооруженного сопротивления, нападении с использованием оружия, боевой техники, транспортных средств, летательных аппаратов, побегах из-под охраны с оружием либо при помощи транспортных средств, летательных аппаратов, а также при побегах в условиях ограниченной видимости и при побегах из транспортных средств во время движения.*

К сожалению, в Законе не определены критерии внезапного нападения, вооруженного нападения. С учетом произошедших массовых беспорядков в Кыргызстане возникает вопрос, можно ли применять оружие без предупреждения во время массовых беспорядков?

*Оружие запрещается применять в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда возраст очевиден, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления либо группового нападения, угрожающего жизни людей.*

Обратно, как быть военнослужащему, если в толпе во время массовых беспорядков находятся женщины и несовершеннолетние, вооруженные огнестрельным оружием, холодным оружием, камнями, палками, бутылками с горючей смесью? Каков порядок применения оружия в таких случаях?

Итогом деятельности рабочей группы, анализа нормативно-правовой базы и обсуждений в регионах Кыргызстана стал отчет «Обеспечение безопасности огнестрельного оружия, боеприпасов и военной техники во время массовых беспорядков со стороны государства».

## Деятельность государственных органов

Центр «Кылым шамы», учитывая важность поднимаемой проблемы, периодически обращается к соответствующим органам власти с письмами о предоставлении информации относительно деятельности, проведенной по обеспечению безопасности оружия во время массовых беспорядков, информированности населения, обеспечению возврата захваченного оружия.

Так, Министерством обороны во исполнение постановления Временного правительства КР № 32 от 7 мая 2010 года «О мерах предупреждения незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых и взрывных устройств» было разработано Положение «Об организации работы по приему от граждан незаконно хранящихся оружия на возмездной основе». К вознаграждению населения за сдачу оружия представители государственных органов сами относятся скептически, признавая, что данный метод не эффективен. На всю кампанию по возвращению оружия было потрачено лишь 300 тысяч сомов. За сдачу пулемета выделяли сумму в 8 тысяч сомов (180 долларов), за автомат Калашникова – 4500 сомов (100 долларов), за один патрон дают 5 сомов. При этом на черном рынке пистолет можно продать за 300 долларов США, автомат – за 600. Естественно, что при таких низких ставках граждане не будут заинтересованы в сдаче оружия.<sup>16</sup>

Была проведена инвентаризация имущества ракетно-артиллерийского вооружения министерства обороны, проверен учет средств, уточнен номерной учет стрелкового оружия. Установленным порядком направлены карточки учета похищенного оружия в Аналитически-информационный центр МВД для постановки на учет.

В целях возвращения утерянного оружия организованы выступления на телеканалах «ЭлТР», «ОТРК», радио «Кабарлар», «Европа плюс», «Манас», «Кыргызстан обондору». В республиканских и областных печатных изданиях опубликовано обращение Министерства внутренних дел КР к населению о добровольной сдаче незаконно хранящегося оружия. Аналогичные мероприятия проведены совместно с операторами сотовых кампаний «Билайн», «Мегаком», «Кател» и «Фонекс». В настоящее время помещения для хранения оружия в подразделениях ОВД оборуду-

<sup>16</sup> Из выступления заместителя Генеральной прокуратуры Н. Жэзналиева и главы отдела по вопросам этнического развития, религиозной политики и связям с общественностью аппарата президента Эргешова на круглом столе от 16 декабря 2011 года.

дованы необходимыми техническими средствами как охранная сигнализация и видео камеры.<sup>17</sup>

Государственным комитетом национальной безопасности в целях предотвращения возможной утери оружия и боеприпасов проведен анализ принимаемых мер и разработан дополнительный план, пересмотрены и разработаны соответствующие внутриведомственные инструкции и приказы.<sup>18</sup> Был принят приказ о привлечении к дисциплинарной ответственности официальных лиц войсковых частей 2024, 2028,<sup>19</sup> где допустили захват оружия.

Со слов заместителя военного прокурора КР, по фактам захвата оружия во время массовых беспорядков в июне 2010 года было заведено 29 уголовных дел, 21 из которых направлены в суд, 23 человека привлечены к уголовной ответственности, 13 дел были прекращены судом на основании совершения преступления в силу крайней необходимости.<sup>20</sup>

Однако кто был привлечен к ответственности (гражданские лица или военнослужащие), каким образом было проведено расследование, кем являются лица, в отношении которых прекращено уголовное преследование, не представилось возможным получить информацию. Эти вопросы остаются открытыми и необходимо продолжить работу в этом направлении.

## Заключение

Исходя из вышеизложенной информации о деятельности государственных органов, можно сделать вывод, что на сегодняшний день государство не приложило достаточных усилий для усиления безопасности оружия во время массовых беспорядков и возврата захваченного оружия, боеприпасов. Об этом свидетельствуют и цифры (более половины из них не возвращены), и отсутствие информации о привлечении к ответственности виновных за захват оружия. Как правило, безнаказанность порождает новые преступления, и во избежание этого Кыргызстан должен объединить все усилия, как государственных органов, так и гражданского и экспертного сообщества для обеспечения безопасности оружия.

Безопасность – одна из основных прав и потребностей человечества – приобретает сегодня актуальнейшее значение. Ее обеспечение требует учета различных аспектов жизнедеятельности людей – социальных, экономических, политических, технических, военных, информационных, экологических.

Безопасность – основное условие существования человека, залог его свободного духовного, нравственного и физического развития. Без обеспечения безопасности человека невозможно его существование. Поэтому проблемы и угрозы, связанные с безопасностью оружия, требуют поиска новых путей и методов.

<sup>17</sup> Из официальной справки Главного управления общественной безопасности МВД КР.

<sup>18</sup> Из официальной справки ГКНБ КР.

<sup>19</sup> Из официальной справки Пограничных войск КР.

<sup>20</sup> Из выступления заместителя Военного прокурора Д.Эркинбаева на круглом столе от 16 декабря 2011 года.

Необходимо начать разработку Концепции общественной безопасности, и в одном из ее разделов предусмотреть аспекты, связанные с безопасностью оружия.

Требует переосмысления содержание и структура безопасности. Необходимо начать процесс осмысления новых подходов к обеспечению безопасности личности.

Необходимо признать, что массовые беспорядки являются внутренней угрозой безопасности. Поэтому предотвращение в будущем массовых беспорядков должно стать одним из основных направлений стратегии обеспечения национальной безопасности страны.

Необходимо подготовить Государственную программу по обеспечению безопасности при массовых беспорядках, разработать предложения по координации деятельности органов исполнительной власти, оценить эффективность их работы по совершенствованию системы обеспечения национальной безопасности. Для организации этой работы и координации усилий рекомендовать создание:

- постоянной/временной комиссии в структуре Совета обороны или Совета по предупреждению массовых беспорядков при МВД;

Необходимо предусмотреть в бюджете на 2013-2014 год финансирование деятельности по обеспечению безопасности оружия при массовых беспорядках.

И самое главное, необходимо требовать исполнения законов страны, как от гражданских, так и от должностных лиц, а за неисполнение законов привлекать к полной ответственности. Необходимо жестко пресекать практику принятия решений под действием толпы, а зачинщиков и участников беспорядков наказывать по закону, независимо от их статуса и социального положения. Иначе, вся сложившаяся ситуация приведет к тому, что каждый гражданин будет вынужден защищать себя самостоятельно всеми дозволенными и недозволенными способами. А это может привести страну в хаос, утрате государственности и суверенитета.

## Рекомендации

Предлагаем ряд рекомендаций, направленных на создание условий по обеспечению безопасности оружия, усиление ответственности за их выдачу, информирование населения об ответственности за захват и незаконное хранение оружия:

- 1) четкое регламентирование в законах юридических понятий, а также действий должностных лиц, сотрудников и военнослужащих во время массовых и групповых беспорядков;
- 2) усиление государственного контроля над оборотом оружия;
- 3) принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности оружия со стороны государственных структур;
- 4) усиление защиты сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих после правомерного применения оружия, обеспечение их личной безопасности, а также членов их семей;

- 5) ужесточение мер ответственности за незаконное хранение и приобретение оружия;
- 6) разработка рекомендаций по соблюдению мер безопасности, выполнению правил и стандартов обеспечения безопасности оружия собственниками оружейных магазинов;
- 7) проведение более детального анализа всех НПА, в том числе внутренних, выявление проблем в правоприменительной практике;
- 8) рассмотрение возможности отказа от практики размещения пограничных застав и воинских частей в пределах населенных пунктов, особенно в густонаселенных. В большинстве случаев именно эти заставы и воинские части подвергаются нападению с целью захвата оружия;
- 9) исключать случаи, когда сотрудники силовых структур проходят службу в местах своего рождения или постоянного проживания;
- 10) проведение отдельного анализа проблем, связанных с размещением пограничных застав, определением линии границы, пограничной зоны, очерчивание конфликтных ситуаций, возникающих в местностях, где граница еще не определена (спорные), в анклавах;
- 11) проведение отдельного анализа проблем, связанных с выдачей, хранением и применением наградного оружия;
- 12) создание единой базы пулегильзотеки для идентификации оружия, находящегося на территории страны;
- 13) создание единого центра для координации действий силовых структур во время массовых беспорядков;
- 14) принятие пленумом Верховного суда разъяснений по вопросам судебной практики по массовым и групповым беспорядкам, утере, захвате оружия, применения оружия;
- 15) изучение и развитие опыта Академии МВД КР имени генерал-майора милиции Алиева по обучению следующим дисциплинам (возможно внедрение дополнительных курсов): «Межэтнические отношения», «Конфликтология». Проведение на регулярной основе круглых столов, конференций по указанной тематике;
- 16) усиление ответственности за утерю оружия ответственными лицами, прописав дополнительные статьи в УК и подведомственных актах с ограниченным доступом (под грифом «для служебного пользования»);
- 17) в целях обеспечения справедливости дифференцировать ответственность гражданина, задержанного с одной пулей, и гражданина, задержанного с огнестрельным оружием. На практике сейчас к обоим применяют одинаковое наказание. Разработать предложения по внесению изменений в ст. № 241 УК КР;

- 18) повсеместное проведение месячника по возврату оружия и боеприпасов среди населения;
- 19) спецпредставителям правительства страны в регионах разработать и утвердить план по возврату огнестрельного оружия и боеприпасов;
- 20) усиление разъяснительной, агитационной работы среди молодежи и школьников совместно с правоохрнительными органами и органами местного самоуправления, направленной на предупреждение незаконного захвата, приобретения и хранения оружия;
- 21) создание социальных видеороликов, направленных на разъяснительную работу по недопущению захвата огнестрельного оружия и необходимости возврата захваченного во время беспорядков оружия;
- 22) доведение информации до широких слоев населения об ответственности за незаконное хранение огнестрельного оружия с участием органов МСУ и СМИ (газеты, ТВ и радио);
- 23) усиление ответственности за нападение на сотрудников правоохрнительных органов и военнослужащих при исполнении ими служебных обязанностей;
- 24) разработка и реализация государственной политики, направленной на укрепление доверия и формирование уважительного отношения к представителям силовых структур.

*Правозащитный центр «Кылым шамы» выражает благодарность членам рабочей группы, экспертам и участникам круглых столов за вклад в написание отчета.*

# Глава 9

## Прозрачность государственной системы и безопасность общества

Нурбек Токтакунов

*директор общественного объединения «Партнерская группа Прецедент»*

*Когда общество не знает, как осуществляется власть, тогда власть не знает, что происходит в обществе*

Нурбек Токтакунов

### Введение

В истории Кыргызстана советского периода общественная безопасность обеспечивалась господствующей идеологией жесткой вертикалью властью. Из-за не способности граждан, общественных структур контролировать власть, крушение советской системы привело к резкому росту коррупции в стране, превращению государственного аппарата в обособленное образование, не связанное с нуждами и интересами общества, но нацеленное на контроль и присвоение ресурсов, богатств общества. Два политических переворота в марте 2005 и апреле 2010 гг. наглядно продемонстрировали, что когда органы безопасности, правопорядка обслуживают коррупционные и личные интересы власть имущих, государственный аппарат становится наибольшей угрозой безопасности общества.

Но ситуация после смены властной элиты 2010 года несколько отличается от ситуации после переворота 2005 года. После событий 2010 года были заложены формальные основы парламентской республики, создана конкурентная среда в политической сфере. Конкурируют партии и политики внутри партий, правоохранительные ведомства и группировки внутри правоохранительных и судебных органов. Тем самым сломана единая вертикаль коррупционно-властной иерархии, при которой любой её уровень мог быть уверен в защите и покровительстве беззакония вышестоящими уровнями этой иерархии. Так как в конкурентной среде различные политические и финансовые группы контролируют друг друга и вместе с ним ресурсы, доходные отрасли и коррупционные потоки, то любые незаконные действия, бездействие властей выявляются с большей степенью вероятности. У гражданского общества появляется замечательная возможность для позитивных изменений путем создания временных союзов с теми политическими или финан-

совыми группами, которые, по тем или иным причинам, конкурируют с силами, противостоящим позитивным изменениям.

Опасность в том, что система и ее субъекты всегда стремятся стабилизироваться вокруг одного центра политической власти. Это проявляется в том, что армия коррумпированных силовиков, судей и прокурорских работников чувствует себя весьма неуютно и беспокойно в конкурентной среде и прилагают все усилия для восстановления единой коррупционно-властной иерархии. Таким образом, возникновение конкурентной среды, это всего лишь кратковременный шанс, который может быть безвозвратно упущен, если гражданское общество окажется неспособным воспользоваться историческим моментом и не наладит тотальный контроль государственной власти. Необходимым условием для более компетентного и эффективного контроля государственной власти является прозрачность государственной системы, основанная на разумных ограничениях свободы информации. Государственная система, в которой обеспечивается свобода информации, обладает следующими преимуществами:

- 1) Осведомленность граждан о деятельности и политике государственной власти, а также предпосылках тех или иных решений, расширяет общественную поддержку этих решений, снижает степень неудовлетворенности ими, количество связанных с этим конфликтов и недоразумений;
- 2) Жесткая предопределенность обнародования властных решений в большей степени мобилизует власти на поиск решений наиболее обоснованных, сбалансированных между различными интересами и мнениями, повышает степень доверия к власти;
- 3) При прозрачной государственной системе любой представитель власти знает насколько трудно скрыть от общественности различные нарушения, и это знание само по себе удерживает его от их совершения, а если не удерживает, инструменты доступа к информации позволяют более эффективно выявлять факты злоупотреблений и коррупции;
- 4) Свободное движение информации, не позволяя скрывать проблемы, выработывает в государственной системе качества гибкости и мобильности, способность к освоению новых путей и отражению новых угроз, и тем самым стимулирует государственную систему к постоянному совершенствованию.

## Мировое движение за прозрачность

Движение за прозрачность – нарастающее явление современного мира. Право на доступ к информации изначально было предусмотрено как неотъемлемая составляющая права на свободу выражения мнения,<sup>1</sup> и использовалось, в основном, для защиты журналистов от санкций за распространение официальной информа-

<sup>1</sup> В 1966 году был принят Международный пакт о гражданских и политических правах, 19 статья которого защищает право на свободу выражения своего мнения.

ции, представляющей общественный интерес, но полученной неофициальным путем. Но с развитием этого права более четко обозначились позитивные обязательства государства обеспечивать доступ к информации, причем не только журналистам, но и гражданам. Первым прецедентом в стране о нарушении ст. 19 Международного Пакта о гражданских и политических правах в части права на доступ к информации в отношении не журналиста, а простого гражданина, стало решение КПЧ ООН по жалобе гражданина Кыргызской Республики о нарушении его права на доступ к информации.<sup>2</sup> К настоящему времени право на доступ к информации фактически приобрело самостоятельное значение, хотя формально остается частью права на свободу выражения мнения.

В декабре 2004 г. специальный докладчик ООН по свободе мнения и убеждений, представитель по свободе СМИ Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и специальный докладчик Организации американских государств издали совместную декларацию, которая включила следующее заявление:

Право доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов, является фундаментальным правом человека, которое должно быть осуществлено на национальном уровне посредством всеобъемлющего законодательства, основанного на принципе максимального раскрытия информации, устанавливающего положение о том, что вся информация является доступной, за исключением узкой группы, доступ к которой обоснованно ограничен.<sup>3</sup>

Право на свободу информации признано во всех трех региональных системах защиты прав человека.<sup>4</sup> Комитет министров Совета Европы в 2002 году принял Рекомендацию по доступу к официальным документам.<sup>5</sup> Ширится глобальное движение за бюджетную прозрачность, подотчетность и гражданское участие. Глобальное движение за бюджетную прозрачность, подотчетность и гражданское участие (ВТАР)<sup>6</sup> было создано специально, чтобы продвигать идею об открытости бюджетного процесса. ВТАР – это активное движение, в котором представлен широкий круг активных людей и организаций, работающих в сфере государственных финансов и бюджетной подотчетности по всему миру. Более 100 организаций гражданского общества из более чем 50 стран и 12 международных организаций

<sup>2</sup> Сообщение №1470/2006 Комитета ООН по правам человека, принятое 28 марта 2001 года.

<sup>3</sup> См. [www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=1](http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=1).

<sup>4</sup> Европейский суд по правам человека в Страсбурге рассматривает дела в соответствии с Европейской конвенцией по правам человека; Комитет ООН по правам человека в Женеве рассматривает жалобы в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах; Межамериканский суд по правам человека в Сан-Хосе рассматривает дела в соответствии с Американской конвенцией по правам человека.

<sup>5</sup> Рекомендация № R(2002)2, принята 21 февраля 2002 г.

<sup>6</sup> Для распространения информации о своей деятельности, мероприятиях, кампаниях, ВТАР недавно открыла собственный веб-сайт. Сайт ВТАР [www.globalbtpar.org](http://www.globalbtpar.org) имеет целью сделать Движение более близким и понятным для его членов и всех заинтересованных лиц.

присоединились к Движению посредством присоединения к тезисам, изложенным в Дар Эс Салаамской Декларации «о бюджетной прозрачности, подотчетности и гражданском участии» принятой 18 ноября в 2010 году.<sup>7</sup>

Международная организация «International Budget Partnership»<sup>8</sup> (Международное бюджетное партнерство) разработала методологию расчета уровня (индекса) бюджетной прозрачности и в настоящее время в 100 странах, как развитых, так и развивающихся, проводит исследования доступности бюджета страны для граждан в соответствии с данным рейтингом.<sup>9</sup> Методология выявления индекса разработана на основе рекомендаций документа «Оптимальные подходы государств-членов ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета».<sup>10</sup>

Кыргызстан с 2008 года участвует в данном исследовании и является активным участником глобального движения за бюджетную прозрачность (БТАР). Следует отметить, что на постсоветском пространстве Кыргызстан первым ввел в действие закон о доступе к информации. С 2008 года Кыргызстан повысил свой рейтинг бюджетной прозрачности с 8 % до 20 %, динамика хотя и прослеживается, но все же достаточно медленная.

## Прозрачность, как условие безопасности

В обывательском сознании и в сознании власть имущих, прозрачность государственной системы, как правило, противопоставляется интересам безопасности. Это наследие советской империи, когда страна жила за железным занавесом и обеспечивала целостность страны и идеологии тотальным контролем над движением всякой мысли и информации. Но сейчас в мире происходят процессы, перед которыми бессильны границы и запреты, развитие технологий и средств коммуникации делают невозможным сохранение значительной части секретов и тайн, а глобальные угрозы вынуждают любое государство к сотрудничеству и информационному обмену.

Если общество не знает, как осуществляется власть, тогда и власть не знает, что происходит в обществе. В такой ситуации бюрократический аппарат государства способен формировать настроения и предпочтения верховной власти, представляя не объективную информацию, а такую, какую она ожидает. В критической ситуации не информированная или дезинформированная власть действует неадекватно, а не информированное или дезинформированное общество — благодатная почва для распространения в нем определенных настроений и мнений определенными группами в своих корпоративных интересах. Эффективность и безопасность действующих в стране систем принятия решений во многом зависят от того, насколько она может обеспечить информированность власти о том, что в

<sup>7</sup> [www.globalbtap.org/declaration-russian](http://www.globalbtap.org/declaration-russian).

<sup>8</sup> <http://internationalbudget.org>.

<sup>9</sup> [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org).

<sup>10</sup> <http://talap.kg/optimalnye-podxody-gosudarstv-chlenov-oesr-k-obespecheniyu-prozrachnosti-gosudarstvennogo-byudzheta>.

действительности происходит в обществе, и информированность общества о том, как в действительности осуществляется власть.

В секторе безопасности в контексте возрастающих угроз проблемы прозрачности встают особенно остро. Непрозрачность системы способствует бесконтрольному расходованию бюджетных средств силовыми структурами и сокрытию от общества реальной подоплеки проблем безопасности, которые имеют тенденцию разрастаться до катастрофических размеров. Поэтому в этой сфере особенно важно соблюдение баланса между необходимостью удовлетворения общественного интереса и необходимостью держать в тайне информацию, разглашение которой представляет угрозу общественной безопасности и другим, охраняемым законом тайнам.

Общепризнанный международный стандарт применения ограничений свободы информации дает статья 19 МПГПП, которая рекомендует государствам ограничивать распространение информации на *основании закона и по необходимости* для «уважения прав и репутации других лиц» и «для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения». Как практически осуществлять эти требования расшифровала международная организация «ARTICLE – 19», которая сформулировала три принципа («законность», «оценка вреда», «приоритет общественного интереса»), при соблюдении которых распространение информации может ограничиваться<sup>11</sup>:

1. *Принцип законности* – раскрытие информации угрожает интересам, которые охраняются законом. Подразумевается, что нельзя ограничивать распространение информации в интересах, которые не предусмотрены законом;
2. *Принцип оценки вреда* – раскрытие информации нанесет существенный вред охраняемому законом интересу. Подразумевается, что существует причинно-следственная связь между разглашением информации и возможными вредными последствиями охраняемым интересам;
3. *Принцип приоритета общественного интереса* – вред от раскрытия информации более опасен для общества, чем вред от неудовлетворения общественного интереса. Подразумевается, что необходимо взвешивать вред от раскрытия информации и вред от неудовлетворения общественного интереса и принимать решение в зависимости от того, что более опасно для общества – сокрытие информации или раскрытие тайны.

Соблюдение государственной властью этих принципов позволяет ей удовлетворять общественный интерес без создания угроз общественной безопасности.

<sup>11</sup> Данные три критерия изложены в документе «Анализ по проекту Закона КР о доступе к информации», организацией «Статья 19» в октябре 2006 г. и направленного 23 октября 2006 г. депутатам ЖогоркуКенеша. Меморандум по проекту Закона Кыргызской Республики по Доступу к информации, Article-19, 2006, Индекс: LAW/2006/10/26.

## Законодательство

Конституция Кыргызстана гарантирует доступ «каждого» к информации, находящейся в ведении государства (ст. 33) и дополнительно оговаривает доступ к бюджетной информации (ст. 52). При этом Конституция дает общий принцип применения ограничений конституционных прав и свобод, в том числе и права на доступ к информации – только в интересах безопасности, здоровья, нравственности населения, прав и свобод других, но ограничения должны быть соразмерными указанным целям (ч. 2, ст. 30).

Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>12</sup> обеспечивает доступ к информации: по устному или письменному запросу, через доступ к заседаниям государственных органов или органов местного самоуправления, через фонды официальной информации, и обязывает государственные органы по своей инициативе доводить до сведения граждан определенный перечень информации. Но пункт 3 статьи 2 закона (*«Действие настоящего закона не распространяется на отношения, связанные с предоставлением информации, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством КР»*) выводит вопросы ограничений права на доступ к информации за пределы действия данного закона, хотя именно этот закон по своему предназначению и должен регулировать отношения, *связанные с предоставлением информации, доступ к которой ограничен*. Далее в статье 5 закона все же даются определения ограничений, но их формулировки настолько запутаны, некорректны, что опираясь на них можно обосновать отказ в предоставлении любой информации. Например, дается такое определение одного из признаков конфиденциальной информации – *«сведения, отражающие конкретное содержание закрытых слушаний и заседаний»*. Такая формулировка позволяет засекретить заседание и звучащую на ней информацию посредством проведения заседания в закрытом режиме. Тогда как подход должен быть обратным – заседание проводится в закрытом режиме, если на ней прозвучит информация ограниченного доступа.

Несмотря на отсутствие в данном законе об информации требований обоснования необходимости сокрытия информации, в статье 3 Закона «О защите государственных секретов»<sup>13</sup> закреплён принцип обоснованности засекречивания, под которым подразумевается *«определения целесообразности засекречивания информации путем экспертной оценки в интересах государства и граждан»*. Эта норма позволяет, в случае отказа государственных органов в предоставлении информации, требовать от них экспертную оценку целесообразности засекречивания.

Кроме того, Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года расширила перечень объектов, обязанных предоставлять информацию гражданам, вклю-

<sup>12</sup> № 213 от 28 декабря 2006 г.

<sup>13</sup> № 1477-ХII от 14 апреля 1994 года № 1477-ХII.

чив в него также юридические лица с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местного бюджета. До настоящего времени это требование Конституции еще не воплощено в законах.

## Практика предоставления информации госорганами

Практика засекречивания информации в Кыргызской Республике противоречит требованиям законодательства. Существенным препятствием в реализации требований закона на практике является то, что подзаконные акты, регулирующие внутреннюю деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, морально устарели и не соответствуют требованиям закона. В соответствии со статьей 3 Закона КР «О защите государственных секретов» одним из принципов засекречивания является *«принцип обоснованности – определения целесообразности засекречивания информации путем экспертной оценки в интересах государства и граждан»*. В статье 5 этого же закона дается определение различных категорий государственных секретов – государственная тайна, военная тайна и служебная тайна. Таким образом, путем экспертной оценки должно выясняться, действительно ли распространение информации угрожает интересам обороноспособности, безопасности, экономических и политических интересов или может нанести ущерб Вооруженным силам. Такая оценка обязательна для соблюдения принципа соразмерности ограничений прав и свобод, закрепленное в пункте 2 статьи 20 Конституции (*«Права и свободы могут быть ограничены в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения. Вводимые ограничения должны быть соразмерны указанным целям»*). Право на доступ к информации относится к фундаментальным правам человека и любые ограничения должны быть обоснованы и необходимы.

Закон «О защите государственных секретов», устанавливая принцип целесообразности засекречивания, не регламентирует сам порядок проведения экспертной оценки. Соответственно он должен быть отрегулирован подзаконным актом, регулирующим порядок засекречивания информации в правительственных органах. Таким документом является «Положение о порядке установления секретности категорий сведений, содержащихся в работах, документах и изделиях», утвержденное постановлением Правительства КР от 7 июля 1995 года № 267/9 (далее по тексту Положение). Однако оно не регламентирует этот порядок и отсутствие требования обязательной экспертной оценки приводит к тому, что засекречивается информация, распространение которой не угрожает интересам, перечисленным в статье 5 Закона «О защите государственных секретов». Отсутствие требования обязательной экспертной оценки приводит к тому, что информация засекречивается не столько в охраняемых законом интересах, сколько в интересах коррумпированных кругов или просто для спокойствия бюрократического аппарата.

Вышеуказанные выводы подтверждаются различными исследованиями. Исследовательская группа Общественного фонда «Голос свободы» в течении 7 месяцев 2011-2012 года отслеживала, как государственная система реагирует на запросы о предоставлении информации.<sup>14</sup> Было выявлено, что государственная система не исполняет требования Конституции и законов по разумному, целесообразному и соразмерному применению ограничений в доступе к информации. Так 39 (47 %) запросов были просто проигнорированы. В 4 % запросов было отказано со ссылкой на охраняемые интересы, но без оценки вреда, то есть без обоснования необходимости и целесообразности ограничения в доступе к информации. На 9,6 % запросов был дан формальный ответ, то есть ответ не по существу поставленных запросов. На 12,8 % запросов был дан неполный ответ, то есть были обойдены вниманием часть поставленных вопросов. При ответе на 5,6 % запросов ответ был получен с нарушением сроков, установленных законом. И только на 34,13 % запросов был дан своевременный и полный ответ.

23 декабря 2013 года организацией Международное бюджетное партнерство был объявлен Индекс бюджетной прозрачности, который по Кыргызской Республике составил 20 %. Эта означает, что правительство Кыргызской Республики предоставляет общественности скудную информацию по бюджету и финансовой деятельности в течение бюджетного года и практически неподотчетно перед ним. Из-за отсутствия доступа к детальной информации по бюджету общество плохо понимает действия властей по определению приоритетов и распределению ресурсов.

## Судебная практика

Судебный спор между автором настоящей статьи и Государственным комитетом национальной безопасности по поводу отказа последнего предоставить смету расходов ГКНБ, демонстрирует недееспособность действующей судебной системы. ГКНБ отказало в предоставлении своей сметы расходов, ссылаясь на правительственное постановление,<sup>15</sup> которое засекречивает бюджетные сведения правоохранительных органов. Автор сознательно создал данный прецедент против ведомства, деятельность которого по законам жанра действительно должна быть окутана тайной. Задачей прецедента было не облегчение доступа к государственным секретам, а получение от ГКНБ экспертной оценки целесообразности засекречивания сметы расходов в соответствии со статьей 3 Закона «О защите государственных секретов». Смета расходов ГКНБ содержит стандартные наименования расходов, представленные в агрегированном виде, такие как «зарплата», «транспорт», «закупки», «ремонт» и т.д., разглашение которых интересам безо-

<sup>14</sup> [www.inkg.info/dokumenty/otchety/1598-obobshchenie-praktiki-dostupa-k-informatsii-nakhodyashchejsya-v-vedenii-gosudarstvennykh-organov](http://www.inkg.info/dokumenty/otchety/1598-obobshchenie-praktiki-dostupa-k-informatsii-nakhodyashchejsya-v-vedenii-gosudarstvennykh-organov).

<sup>15</sup> «Положение о порядке установления секретности категорий сведений, содержащихся в работах, документах и изделиях», утвержденное постановлением Правительства КР от 7 июля 1995 года № 267/9.

пасности не угрожает. Изощренному уму несложно объяснить, как обобщенные бюджетные сведения силовиков могут угрожать нашей безопасности, но в условиях высокой коррупции в правоохранительной системе страны сокрытие этой информации в тайне угрожает нам в гораздо большей степени, потому что способствует обогащению высокопоставленных силовиков и непропорциональному усилению мощи полицейского аппарата. Сильные и оснащенные правоохранительные органы хороши, когда работают законы, когда обеспечивается неотвратимость наказания, в противном случае эта мощь оборачивается против граждан, а в перспективе и против самой верховной власти.

В соответствии с действующим в административном судопроизводстве<sup>16</sup> принципом «презумпции виновности»<sup>17</sup> государственной власти, ГКНБ должен был доказать, что распространение информации об их смете расходов угрожает интересам безопасности общества. К сожалению, представители ГКНБ не представили никакой экспертной оценки, а суд не потребовал у них такого рода объяснений. Суд удовлетворился тем, что смета расходов ГКНБ засекречена подзаконным актом Правительства, совершенно проигнорировав тот факт, что правительственное положение о засекречивании противоречит требованиям закона. К сожалению, суды не учитывают принцип иерархии нормативных правовых актов, закрепленный в статье 6 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах». Если нормативный правовой акт государственного органа противоречит закону, суд должен руководствоваться законом. Однако суды, как правило, в случае наличия нормативного правового акта о засекречивании информации, противоречащего требованиям законодательства, руководствуются подзаконными актами и отказывают в удовлетворении требования о предоставлении информации.

Самое шокирующее в этом прецеденте это тот факт, что автор продемонстрировал суду смету расходов ГКНБ, полученное автором по официальным каналам<sup>18</sup> и которое традиционно всегда было в свободном обороте. По логике аргументов силовиков такой факт должен был стать основанием для возбуждения уго-

<sup>16</sup> Судопроизводство о спорах между негосударственными субъектами с одной стороны и государственными субъектами с другой стороны по вопросам нарушения государственными субъектами прав и свобод граждан, законных интересов иных негосударственных субъектов со стороны органов власти. Следует отличать от судопроизводства по административным правонарушениям.

<sup>17</sup> Закреплен в пункте 4 статьи 267 ГПК КР и гласит: «Обязанность доказывания законности и обоснованности акта, действия (бездействия), обжалуемого в суде, возлагается на орган государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, принявших акт или допустивших действия (бездействия)».

<sup>18</sup> Официальное издание Комитета по бюджету и финансам «Парламентские слушания по обсуждению Закона 'О республиканском бюджете КР на 2012 год и прогнозе на 2013-2014 годы'», распространявшееся в свободном обороте.

ловного дела по статье «Разглашение сведений, составляющих государственную тайну», однако как ни странно, уголовного дела возбуждено не было.<sup>19</sup>

Порой государство тратит ресурсы на сокрытие того, что невозможно скрыть. Так, например, партия «За жизнь без барьеров» запросила сведения о линии, разделяющей муниципальную, частную и государственную собственность в г. Бишкек. Мэрия отказала, ссылаясь на Перечень сведений, подлежащих засекречиванию по системе Государственной картографической службы КР. Действительно, картография традиционно была одним из главных секретов любого государства, но возможности современного Интернета, в частности общедоступная программа «Карты Google»<sup>20</sup> сделали эти секреты бессмысленными. К тому же, для ответа на вопрос политической партии не было необходимости раскрывать даже эту бессмысленную тайну. Тем не менее, суд отказался признать нарушение права на доступ к информации, мотивируя это секретами картографии.

В течение нескольких лет Партнерская группа «Прецедент» добивается от Государственной службы исполнения наказаний официального предоставления сведений о расходах на питание, материально бытовое и медико-санитарное обеспечение заключенных. Выяснилось, что бюджет ГСИН засекречен специальным ведомственным приказом. Представители ГСИН также не представили суду экспертной оценки целесообразности засекречивания, а суд отказал заявителям в удовлетворении их требований со ссылкой на приказ о засекречивании. Примечательно в этом деле то, что в тюремных бунтах 2011-2012 года, заключенные и их родственники протестовали против невыносимых условий содержания, а правоохранительные органы заявляли, что причиной бунта был так называемый «прогон» от вора в законе, в связи с тем, что власти объявили войну организованной преступности. На самом деле актуально было и то и другое, но «где тонко там и рвется». Засекреченность расходов на гуманные условия содержания способствует коррупции, хищениям и растратам в этой сфере, а значит на руку организованной преступности, так как именно негуманные условия содержания дают им почву для контроля контингента.

## **Роль международных доноров в обеспечении бюджетной прозрачности**

Страны и донорские организации также ответственны за уровень прозрачности в странах, где они реализуют свои программы. У всех доноров и мировых финансовых институтов есть, или должны быть, стратегии общественных консультаций.

<sup>19</sup> Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела от 4 июня 2012 года, вынесенное следователем СУ ГКНБ Жаамбаевым. При этом ГКНБ, прилагая усилия для защиты от «мифических угроз», не предпринимает никаких мер от угроз реальных. Так 17 мая 2012 года ГКНБ были представлены данные о выдаче 21 тысячи незарегистрированных паспортов, которые были подтверждены официальной проверкой, однако до сих пор по данному факту не возбуждено уголовное дело.

<sup>20</sup> <http://maps.google.ru>.

Только путем общественных консультаций можно определить реальные потребности, а затем отследить произошли реальные изменения или не произошли. К сожалению, очень часто оценка потребностей и изменений происходит в узком кругу функционеров доноров и получателей донорской помощи. Например, милицмейская (полицейская) реформа в Кыргызстане в течение более чем десяти лет активно финансируется USAID и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе. Кулуарный способ оценки потребностей и изменений по этим программам привел к тому, что милиция дважды после падения действующей власти, прекратила свою деятельность по охране общественного порядка. На официальный запрос об общем размере указанной помощи со стороны обоих доноров, МВД КР сослалось на то, что существует договоренность с донорами об ограничении доступа к этой информации, и посоветовало обратиться к самим донорам. ОБСЕ получив запрос, отказало в предоставлении информации, а USAID вовсе проигнорировал запрос. В то же время оба донора продолжают свою деятельность по реформе милиции. Так 6 июня 2012 года между правительством США и правительством КР было заключено соглашение<sup>21</sup> о дополнительном финансировании на общую сумму 4,699,158 долларов США, однако каких либо общественных консультаций вновь проведено не было. Такое положение дает повод для подозрений в коррупции или в некомпетентности в среде международных функционеров. Если доноры избегают общественных консультаций и прячут общественно-значимую информацию, их деятельность приобретает деструктивный характер, усиливающий коррупцию и угрожающей интересам безопасности.

## Выводы и рекомендации

Таким образом, порочная практика засекречивания путем утверждения списков секретной информации, отсутствие процедуры экспертной оценки целесообразности засекречивания угрожают общественной безопасности. Для усиления безопасности необходимы некоторые корректировки законодательства, изменения в практике госорганов, в особенности в судебной практике, то есть возможность позитивных изменений зависит от всех трех ветвей власти. Так в сфере законодательства необходимо внести ряд принципиальных изменений в Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления»:

1. Исключить абзац 3 пункта 3 статьи 2 (*«Действие настоящего закона не распространяется на отношения, связанные с предоставлением информации, доступ к которой ограничен в соответствии с законода-*

<sup>21</sup> «Изменение № 12 в соглашение о контроле за наркотическими веществами и о содействии в области правоприменения между правительствами США и правительством КР, подписанное 21 декабря 2001 года» от 6 июня 2012 года. Подписан Послом США в Кыргызстане Памелой Спартлен и заместителем руководителя Аппарата Правительства, заведующим отделом обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Колбай Мусаевым.

тельством КР») так как это норма выводит вопросы ограничений права на доступ к информации за пределы действия данного закона. Это полностью лишает смысла этот закон, так как именно в нем должны быть прописаны условия, при которых доступ к информации может быть ограничен.

2. Ограничения права на доступ к информации должны определяться самим законом, без ссылок на другие законы о различных видах тайн. Вместо положений статьи 5 Закона необходимо установить три условия, при которых доступ к информации может ограничиваться:
  - ограничения должны быть обоснованы охраняемым законом интересом (законность);
  - последствия от раскрытия информации представляют угрозу нанесения существенного вреда данному интересу (оценка вреда);
  - вред, нанесенный данному интересу вследствие раскрытия информации, более опасен, чем вред от неудовлетворения общественного интереса (приоритет общественного интереса).
3. С целью приведения закона в соответствие с пунктом 3 ст. 33 Конституции, включить юридические лица с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организации, финансируемые из республиканского и местного бюджетов в перечень организаций, которые признаются как государственные органы или органы местного самоуправления.

Для изменения практики госорганов Правительству Кыргызской Республики необходимо:

1. Внести в Положение «О порядке установления секретности категорий сведений, содержащихся в работах, документах и изделиях», утвержденное постановлением Правительства от 7 июля 1995 года № 267/9, следующие нововведения:
  - установить требование обязательной экспертной оценки целесообразности засекречивания информации;
  - установить порядок проведения экспертной оценки;
  - установить, что экспертная оценка целесообразности засекречивания не может быть засекречена и должна быть доступна для общественности.
2. После введения вышеуказанных поправок пересмотреть все нормативные правовые акты правительственных органов, ограничивающие доступ к информации (перечни, инструкции и т.д.) на предмет целесообразности засекречивания в интересах государства и граждан.

Верховному суду рекомендуется обобщить судебную практику по делам о праве на доступ к информации и разослать руководящие разъяснения о следующем:

1. Применять принцип «презумпции виновности», посредством вынесения судебных решений в пользу заявителя в случаях, когда ответчик не выполнил свои обязательства по доказыванию законности принятого решения или нормативно-правового акта.
2. Соблюдать принцип иерархии нормативно-правовых актов, предусмотренный законодательством Кыргызской Республики.

Организациям донорам, действующим на территории Кыргызской Республики, рекомендуется:

1. Более широко использовать общественные консультации для оценки реальных потребностей общества в сфере, на улучшение которой направлено финансирование, и для оценки изменений по итогам реализации донорских программ.
2. Снять ограничения на доступ к информации о бюджете донорских программ.

# Глава 10

## Права человека в деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики

**Сардар Багишбеков**

*директор общественного фонда «Голос свободы»*

*Властям дозволено только то, что до-  
пускается законом, а человеку – все то,  
что не запрещено по закону.*

Марек Новицкий

### **Введение**

Все чаще в разговорах о ситуации с правами человека в Кыргызстане мы упоминаем органы внутренних дел (милиция). Милиция является первым звеном в системе уголовной юстиции и многое в ее деятельности является показателем выполнения или невыполнения государством, в пределах своей юрисдикции, взятых на себя международных обязательств в области обеспечения защиты прав и свобод индивида, отдельных групп.

Конституция Кыргызской Республики наряду с нормами международных договоров закрепляет фундаментальные права и свободы человека. Государственные же органы обязаны обеспечивать их реализацию и защиту в рамках принятых законов. Милиция, как один из государственных правоохранительных органов, уполномочена обеспечивать защиту закона, в чем и состоит ее основная роль, от которой исходят все остальные ключевые функции, как назначения отдельных подразделений, общие и частные задачи по минимизации негативных последствий от преступности, а также создание и поддержание безопасной социальной среды в обществе.

Как и во многих государствах, в Кыргызстане существует система двойных стандартов в вопросах соблюдения прав человека. Громкие заявления о приверженности демократическим принципам, о первостепенности и значимости прав человека больше походят на инициативы отдельных чиновников и политиков, нежели на четко сформулированную государственную концепцию. Наличие в стране законов, формальных правовых процедур и механизмов, а также государственных

институтов, призванных стоять на защите прав и свобод человека, не многое меняет. Человек, как правило, остаётся один на один перед произволом лиц, наделённых хоть какой-то властью. В условиях несовершенной и коррумпированной судебной системы, правоохранные структуры превратились в органы карательные. Причём правовой произвол направлен не только на представителей политической оппозиции или этнических и уязвимых групп, но и на любого члена общества.

Особую опасность благополучию общества представляет ситуация, когда бесчинство органов правопорядка, факты взяточничества, злоупотребления полномочиями, грубого обращения и насилия со стороны должностных лиц правоохранных органов возведены в ранг обычной нормы. При этом общество мало задумывается о том, что в условиях отсутствия социального порицания таких явлений проблема нарастает и не исчезнет по воле самих чиновников.

Причины злоупотреблений и нарушений прав человека со стороны милиции достаточно многогранны. Это, прежде всего коррумпированность правоохранных органов, низкий профессиональный уровень их сотрудников, отсутствие у некоторых из них элементарных морально-нравственных принципов. В органах милиции не редко встречаются случаи человеконенавистничества, насилия и жестокости. Все это создает в обществе атмосферу страха и безысходности. Принцип презумпции невиновности, как правило, не действует, и в нынешних условиях больше срабатывает принцип презумпции виновности, когда подозреваемый должен доказывать свою невиновность.

С советских времен, милиция занималась обеспечением порядка и законности, условно заявляя о главенстве интересов граждан в государственных делах. Многочисленные заверения уже независимого Кыргызстана на международной арене о приверженности к правам человека и демократии привлекли, в том числе и иностранную финансовую помощь в страну для реализации соответствующих реформ. Власти неоднократно заявляли о наличии достаточной политической воли для поэтапного реформирования правоохранных органов, при этом, будучи больше озабоченными соблюдением политического контроля, нежели продвижением демократических преобразований. Приоритетными задачами для властей стали вопросы безопасности, учитывая периодические политические и экономические кризисы в стране. Все это пока приводит к тому, что многие изменения законодательной базы, которые должны были способствовать трансформации общества, в большинстве своем остаются декларативными.

По сути, вносимые в работу милиции новшества должны с неизбежностью повлиять на характер деятельности других органов в системе отправления правосудия: прокуратура, суды, пенитенциарные учреждения и иные правоохранные службы. По этой причине реформа милиции должна также сопровождаться внесением изменений в деятельность судов и других органов системы уголовной юстиции, так как существующая практика работы этих структур может ограничить позитивный эффект и замедлить темпы преобразований.

В целом, права и свободы человека должны стать основным стержнем реформы МВД. При этом должны быть учтены потребности в коррекции уголовной политики государства через снижение репрессивного подхода в деятельности правоохранительных органов, развитие альтернативных мер взыскания и наказания, внедрение культуры прав человека в учебные программы, приоритизацию профилактики правонарушений, повышение роли общественного контроля, подотчетности, а также через широкое информирование общества.<sup>1</sup>

В свою очередь, правозащитное сообщество страны всегда приветствовало позитивные начинания и ни в коем случае не желало демотивировать отдельные стороны, которые способствуют продвижению реальных реформ.

## **Необходимость реформы органов внутренних дел в свете прав человека**

Общественный запрос на реформу правоохранительных органов существует и осознается властями. Сохранились многие принципы организации и функционирования правоохранительной системы, которые применялись в советское время, несмотря на то, что они перестали соответствовать изменившейся социальной действительности. Беснаказанность и рост коррупции в органах власти, а также практика вымогательства в системе правосудия свидетельствует о том, что системной реформы правоохранительных органов пока не произошло.

Весь период независимости страны сопровождается нареканиями в адрес милиции со стороны граждан. Существующая критика касательно результатов их деятельности вызвана во многом объективными причинами, которые широко обсуждаются в обществе. В истории постсоветского Кыргызстана милиция в руках коррумпированной власти не редко становилась средством подавления гражданских протестов, запугивания неугодных, контроля теневой экономики.

Несомненно, одним из важных элементов эффективного управления государством, равно как и благополучия общества, является то, чтобы преступность и посягательства были сведены к минимуму, чтобы те, кто нарушают закон, были привлечены к ответственности. Но при этом важно не переступить грань дозволенного в рамках прав человека, т.е. в достижении цели не все средства хороши. Очень важно при всем этом учитывать такие ценности как презумпция невиновности и гарантия верховенства права. Любая деятельность милиции, включая специальные операции, которые нередко достигаются за счет незаконных или бесчеловечных действий, представляет собой полное отрицание целей и принципов, касающиеся роли милиции. Без гуманности и законности, работа милиции является неполноценной. Кроме того, подобное поведение приводит в конечном итоге к хронической неэффективности, потому что сотрудники милиции, полагающиеся на неправомерное поведение в достижении результатов, не в состоянии поддерживать или развивать передовой практический опыт. Другая причина – они теряют

<sup>1</sup> Рабочая группа правозащитных организаций по стратегии взаимодействия с органами внутренних дел и содействию реформированию МВД, Общественный фонд «Вердикт».

доверие и репутацию надежности в обществе, которые крайне необходимы для обеспечения социального партнерства.

Как уже отмечалось, именно в деятельности органов правопорядка, договорные органы ООН чаще всего замечают нарушения основных гражданских и политических прав человека. При этом процедуры соответствующих Комитетов ООН признают в нарушениях вину самого государства, как субъекта того или иного международного договора. Следовательно, деятельность милиции является своего рода индикатором оценки выполнения или невыполнения Кыргызстаном взятых на себя международных обязательств. С учетом характера и целей такой деятельности, именно основополагающие права человека имеют наибольшее значение для определения рамок полномочий и функций милиции.

Например, полномочия применять или не применять чрезмерную силу регулируются правом человека на жизнь (как выражено, например, в статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>2</sup> (МПГПП)), а полномочия на лишение человека свободы регулируются правом на личную свободу и запретом на произвольное задержание (закреплено в статье 9 того же Пакта). Кроме того, абсолютное запрещение пыток (в статье 7 МПГПП) предназначено для защиты людей от бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, в том числе и со стороны сотрудников милиции, независимо от условий, а также полномочий, которыми те могут быть наделены.

В отношении функций милиции, таких, как предупреждение преступности, расследование преступлений и охрана общественного порядка, также можно найти подобные примеры. Приведем здесь только один из них – охрана общественного порядка. То, каким образом милиция должна реагировать на публичные собрания людей, а также на демонстрации, регулируется правом человека на свободу мирных собраний (как выражено, например, в статье 21 МПГПП). В этом смысле международное право закрепляет минимальные стандарты, которые реализуются чаще всего через принятие законов на национальном уровне. При этом важно учитывать иерархию нормативных актов, т.к. часто в практике ОВД приказы начальства или внутриведомственные инструкции стоят выше конституционных и других законов.

В связи с этим, через обучение и переподготовку сотрудников, необходимо внедрять понимание того, что свободы человека не могут быть ограничены решением отдельного чиновника или руководящего состава правоохранительного органа, а должны быть предусмотрены национальным законодательством.

Поддержание общественного порядка является фундаментальной функцией милиции, и общественный порядок имеет настолько основополагающее значение для осуществления прав человека, что на саму защиту прав человека можно смотреть как на функцию милиции. В дополнение к защите прав человека в качестве одной из основных своих функций, милиция также должна уважать права че-

---

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах Организации Объединённых Наций принят 16 декабря 1966 года, вступил в силу 23 марта 1976 года.

ловека. Другими словами, когда милиция пользуется своими полномочиями (например, применяет силу при задержании, использует специальные средства) она должна выбирать законные способы и средства, направленные на обеспечение прав человека. Защита и уважение прав человека являются неотъемлемой частью охраны общественного порядка и поэтому, устранение любой напряженности в отношениях между правопорядком и правами человека, создание культуры прав человека в органах милиции должны стать одними из актуальных задач, стоящими в настоящее время перед руководством МВД и обществом.

Права человека должны стать основой содержания всех дисциплин, преподаваемых в учебных заведениях ОВД, поскольку обеспечение прав человека должно быть основным смыслом любых действий сотрудников милиции. Следует задуматься и о том, чтобы сроки подготовки рядовых сотрудников милиции позволяли сформировать необходимые навыки и установки, позволяющие выполнять служебные обязанности не нарушая права человека.

## **Содействие в реализации прав человека**

Защита прав человека посредством охраны общественного порядка описана в положениях статьи 28 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право на общественный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены».

Положение данной статьи является тем источником, из которого международным сообществом было выделено право на развитие. Но это положение также включает в себя идею общественного порядка, означающего качество жизни на национальном уровне.

Очевидно, что права человека не могут быть реализованы без общественного порядка. А общественный порядок, характеризуемый низким уровнем преступности и социальной напряженности, зависит, в частности, от эффективности милиции. В этом смысле, вопрос обеспечения общественного порядка и безопасности может рассматриваться как положительный фактор, посредством которого реализуются права человека, т.е. через деятельность милиции государство выполняет свои обязательства. Например, право на жизнь, которое должно охраняться законом. Это означает, в частности, что государство должно принимать такие законы, которые закрепляют за милицией задачи по раскрытию подобных преступлений, а также предотвращение таких преступлений. Кроме того, в соответствии с международным и национальным законодательством, милиция обязана реагировать на преступления, связанные с торговлей людьми, а также предотвращать и эффективно расследовать дискриминационные преступления, включая реагирование на конкретные нарушения прав уязвимых групп населения.

Право на жизнь является одним из основных прав, и подобные примеры можно найти также и в сфере защиты политических, экономических, социальных и культурных прав. В случаях, когда существуют законы, запрещающие дискриминацию по признаку религии или религиозных убеждений, или запрещающие проявления религиозной нетерпимости, эффективное предупреждение и выявление наруше-

ний этих законов непосредственно поддерживает осуществление политических прав на свободу мысли, совести и религии, а также на свободу мнений и их выражения.

Деятельность милиции может дать отпор, с большей или меньшей эффективностью, проявлениям преступности, социальной напряженности и беспорядкам, и в то же время может предотвратить некоторые формы преступности или даже облегчить некоторые из социальных или экономических условий, которые лежат в основе этих напряжений или беспорядков. Когда основные причины не выявлены и не устранены, охрана общественного порядка может помочь в поддержании той формы общественного порядка, который характеризуется в основном относительным отсутствием беспорядков. Однако такой общественный порядок будет полагаться лишь на репрессию и несправедливость, а не на согласие, уважение демократических ценностей и социальную справедливость.

Такая форма социального порядка, в связи с нерешенностью проблемы внутренней напряженности в отношениях, не является стабильной, и она далека от той формы, при которой права и свободы человека осуществляются в полной мере.

## **Возможности ограничения прав человека**

Второй пункт статьи 29 Всеобщей декларации прав человека гласит: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

Приведенный принцип важен и интересен по ряду причин. Во-первых, это общий источник для более конкретных положений по ограничениям, которые можно найти в статьях Международного пакта о гражданских и политических правах, например, в статьях 18, 19 и 21 о защите прав на свободу мысли, совести и религии, свободу мнений и выражения, а также, соответственно, на свободу мирных собраний.

В то время как формулировки каждого из этих ограничительных оговорок немало отличаются, все они настаивают на том, чтобы любые ограничения на права, защищаемые в соответствующих статьях, были определены законом, и что подобные ограничения необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности, или для защиты прав и свобод других лиц. Другими словами, они определяют аналогичные основания для Всеобщей декларации прав человека с целью оправдания ограничений на осуществление отдельными лицами прав человека и свобод, которые эти статьи защищают.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> По материалам Хельсинского Фонда по правам человека, г. Варшава.

Во-вторых, допустимые причины ограничения прав могут также рассматриваться как выражение основных функций органов правопорядка, направленных на обеспечение признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния – и все это является преимуществом людей, живущих в демократическом обществе, и этого можно достичь, по крайней мере, частично, посредством эффективной работы системы правосудия.

Третья и последняя причина придания особого внимания данному положению Всеобщей декларации прав человека является наиболее важной. Предусматривая исключительные цели, ради которых права и свободы могут быть ограничены, Декларация устанавливает ограничения на полномочия. Поэтому милиция не может быть наделена законными полномочиями по ограничению прав и свобод для каких-либо других целей, предусматривая, что права и свободы могут подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом. Декларация формирует основное правило поведения, при котором милиция не может превышать свои законные полномочия, т.е. в этом смысле ей дозволено только то, что предусмотрено рамками закона.

К сожалению, хотя права человека охраняются законом, и любые ограничения закреплены в законе, сотрудники правоохранительных органов все же нарушают законы, направленные на защиту прав человека, когда эти сотрудники применяют другие законы. И в этом заключается парадокс потому что, действуя таким образом, милиция не сокращает преступность и беспорядки, она им способствует. Этот парадокс существует лишь потому, что готовность нарушать права человека остается частью милиции, в среде которой права человека, неотъемлемые и заложенные в каждом человеке, рассматриваются как несовместимые с процессом охраны общественного порядка, борьбой с преступностью.

В обществе ведется дискуссия о характере и степени напряженности, которая существует между «порядком» и «свободой», о взаимосвязи «охраны общественного порядка» и «прав человека», и о том, что почти все напряжения между «охраной общественного порядка» и «правами человека» могут быть устранены законом. В соответствии с законом, все права и свободы человека четко прояснены, ограничения этих прав и свобод также определены, равно как и функции милиции, отражающие эти ограничения. Милиция, легитимность которой основана на законе, должна соблюдать этот закон в абсолютной степени.

Сферами, в которых напряженность в вопросах охраны общественного порядка не урегулирована соблюдением законности, являются те сферы, в которых от сотрудников милиции в ходе выполнения ими своих обязанностей требуется или они в состоянии действовать по своему усмотрению. Данная проблема связана с предоставлением большой автономии действиям сотрудников ОВД, чем и пользуются многие должностные лица. Хотя масштабы и характер «усмотрений» варьируются от юрисдикции, все милицейские чиновники на разных уровнях в той или иной степени принимают решения по своему собственному усмотрению. Это связано с тем, что не всегда, не у всех сотрудников и не для всех законов имеется

возможность и желание соблюдать их последовательно и строго. Когда возникают вопросы наличия ресурсов и использования этих ресурсов, встает выбор относительно того, какие законы следует исполнять в первую очередь и в какой степени. Отдельные должностные лица имеют возможность игнорировать нарушения закона на низах, а также принимать решения правильно это или неправильно в отношении конкретных случаев нарушения закона.

Осуществление различных полномочий сотрудниками милиции связано с степенью их автономии, что является показателем степени, в которой большая часть работы милиции является неконтролируемой и скрытой от наблюдения. Большой частью надзором и контролем в органах милиции является надзор и контроль «после происшествия». Информация вводится в систему ОВД на низшем уровне, и поэтому, подчиненные получают возможность контролировать характер и качество этой информации. Руководители получают «отфильтрованное» описание происшествия, расследованием которой занимаются их подчиненные, формирующие информацию о предпринятых мерах.

На теоретическом уровне не существует напряженности между правами человека и охраной общественного порядка. Тот факт, что такая напряженность существует на практике, вредит не только защите прав человека, но и эффективной охране общественного порядка в долгосрочной перспективе. Краткосрочная «победа» в борьбе с частными проявлениями преступности может быть одобрена общественностью, мечтающей о наказании за неправомерные действия и о жизни в безопасности и в мире. Тем не менее, когда такая «победа» достигнута и обеспечена путем незаконных и неэтичных методов, у общественности остается меньше доверия. Когда же незаконные и неэтичные действия милиции приводят к ошибкам правосудия и наказанию невинных людей, что неизбежно происходит в таких случаях, одобрения прекращаются вовсе, общественное доверие и уважение к милиции теряется, люди все менее склонны сотрудничать и помогать милиции, общественность неохотно принимает показания сотрудников милиции в качестве свидетелей. «Победа» превращается в поражение.

Учитывая парадокс, что в целях соблюдения правопорядка милиция нарушает закон, можно рассмотреть часть вопроса, почему это происходит?

Деятельность сотрудников милиции может быть чрезвычайно трудной и требовательной – эмоционально, интеллектуально и физически. В своей профессии они могут испытывать личную опасность и дискомфорт, а также переживать тяжелые психологические травмы и тревоги. Сотрудники милиции должны реагировать на последствия преступности и часто испытывают разочарование, когда не могут своевременно пресечь или раскрыть преступления, особенно в атмосфере давления со стороны начальства, общества, средств массовой информации, а также со стороны отдельных политиков. В случае с резонансными преступлениями, это давление может быть таким, что сотрудники милиции начинают чувствовать, что они имеют некое моральное право и даже необходимость применять незаконные и бесчеловечные методы.

Это лишь некоторые из факторов, которые вместе взятые стоят перед отдельными должностными лицами с различными этическими проблемами и дилеммами. Это те факторы, которые создают или укрепляют суб-культуру, которая может быть враждебна к правам человека и верховенству закона, та суб-культура, которая может легко гармонизировать с абсурдным понятием, когда закон нарушается в «правоохранительных» целях.

Эти решающие факторы, особенно элементы суб-культуры в правоохранительных органах уже выявлены и обсуждены в ряде исследований,<sup>4</sup> которые утверждают, что деятельность органов правопорядка характеризуется широкими полномочиями, низкой прозрачностью и минимальным контролем. Подобные условия приводят к такой профессиональной культуре, состоящей из ряда сомнительных ценностей и общепринятой практики, которые стремятся обойти или игнорировать правовые нормы и ведомственные инструкции. Особенности этой профессиональной культуры включают в себя чувство миссии или мстителя, пессимизм в отношении социальной справедливости, позицию постоянного подозрения, изолированную общественную жизнь, сильный кодекс солидарности, политический консерватизм, этнические предрассудки, сексизм, категоризацию людей на слабых или уважаемых и готовность скрывать должностные преступления.

Подобные условия труда и особенности сложившейся практики враждебны к развитию культуры прав человека и в целом не способствуют обеспечению эффективного отправления правосудия. Необходимо осознавать, что это создает лишь видимость порядка и безопасности, а также тех условий, при которых сотрудники милиции должны будут соблюдать закон, понимая при этом важность соблюдения прав и свобод человека в вопросах охраны общественного порядка, борьбы с преступностью и т.д.

## **Как вывод – важность соблюдения закона**

В демократическом государстве, где преобладает власть закона, ни один человек или организация не могут стоять выше закона, и каждый человек, каждое учреждение несет ответственность перед законом. Такая ответственность особенно возлагается на сотрудников милиции, поскольку правоохранительные органы должны работать полностью и всегда в рамках закона. Общество, посредством политических процессов и институтов государства, наделяет органы правопорядка теми полномочиями, которые оно желает им предоставить, и также ограничивает эти полномочия. В то время как милиция может способствовать дискуссии о степени и характере этих полномочий и ограничений, ни у одного чиновника нет никакого оправдания действовать вне этих рамок.

Непростительно оправдание нарушений законов или «отклонения от правил» в целях предотвращения или раскрытия преступления, поддержания или восстановления общественного порядка:

<sup>4</sup> По материалам, доступным по ссылке: [www.manyppt.com/04/Police-Subculture.html](http://www.manyppt.com/04/Police-Subculture.html).

1. Если милиция нарушила закон в целях обеспечения соблюдения законности, это не снижает преступность, а наоборот – способствует ей;
2. Точка зрения самой милиции на характер и степень своих полномочий является лишь одним из множества мнений, которые нужно учитывать при принятии решений о том, какими должны быть эти полномочия. В этом смысле, общественность заинтересована в том, чтобы реформы ОВД не возглавлялись самим ведомством;
3. Если отдельные сотрудники милиции начинают решать, какие законы они будут игнорировать или какие права человека они будут нарушать в каждом конкретном случае, правоохранный процесс становится произвольным и неопределенным из-за огромного числа частных решений, принимаемых людьми, воплощающих на практике свои индивидуальные стандарты;
4. Некоторые нарушения закона со стороны милиции представляют собой серьезные виды преступлений и нарушения прав человека. К примеру, пытки и некоторые формы жестокого обращения, незаконные задержания и посягательства на собственность;
5. Нарушение закона милицией может привести к крайне тяжелым последствиям. К примеру, это может привести к осуждению и наказанию лиц, невиновных в преступлениях и в таких случаях это может означать, что действительно виновные остаются безнаказанными и могут продолжать представлять опасность для общества;
6. Нарушения закона и нарушения прав человека со стороны милиции в процессе правоохранительной деятельности может иметь крайне неблагоприятные последствия; обнаружение таких нарушений может привести к потере доверия в отношении милиции, законов и всей системы правосудия.

Многие этические проблемы и этические дилеммы, с которыми сталкиваются сотрудники милиции, могут быть решены путем ссылки на правовые нормы, применимые в данной ситуации и на принципах соблюдения прав человека. Через выявление и принятие соответствующих этических принципов милицию следует побуждать соблюдать закон. Когда закон не может дать четкий алгоритм действий, когда приходится действовать по своему усмотрению, права человека должны выступать как стержень для принятия решения и соответствующего поведения сотрудника милиции.

Есть вероятность, что путем совместных усилий и продвижения реформ органов внутренних дел в рамках стандартов прав человека, наше государство сможет в действительности отвечать на практике своим заявлениям – «Кыргызская Республика неукоснительно придерживается политики приоритета интересов личности над общественными интересами, постоянно работает над созданием всеобщей правовой системы по вопросам защиты прав человека. Исполнение общепризнанных норм международного права, в том числе путем исполнения взятых на

себя обязательств по международным договорам, является важным направлением в осуществлении государственной политики».<sup>5</sup>

## Ссылки:

1. *Всеобщая декларация прав человека*  
Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml).
2. *Международный пакт о гражданских и политических правах*  
Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml).
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/decl\\_conv/conventions/code\\_of\\_conduct.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml).
4. *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности*  
Составлено Старшим советником Генерального секретаря ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности, декабрь 2006 г., <http://polis.osce.org/library>.
5. *Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом*  
Составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ, май 2008 г., [www.osce.org/ru](http://www.osce.org/ru).

---

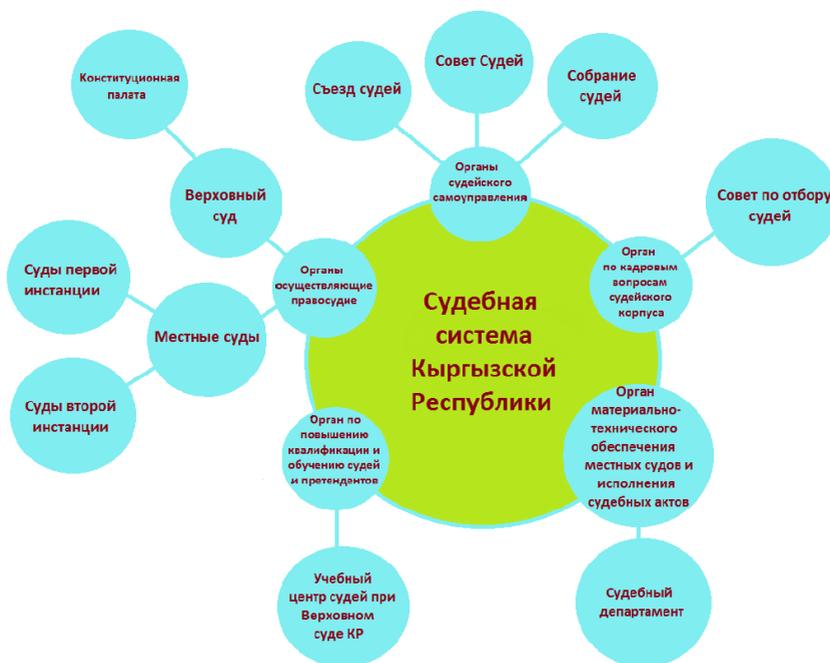
<sup>5</sup> Второй периодический доклад Правительства Кыргызской Республики по выполнению Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания за период с 1999 по 2011 гг., стр. 1.

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение №1

### Краткий справочный обзор судебной системы Кыргызской Республики

В настоящее время структура судебной системы Кыргызской Республики схематично выглядит следующим образом:



### *Судейское самоуправление*

Судейское самоуправление – это способ организации судейского сообщества, позволяющий решать вопросы внутренней деятельности судов через свои органы. Органами судейского самоуправления являются Съезд судей Кыргызской Республики, Совет судей Кыргызской Республики и Собрание судей Кыргызской Республики.

Высшим органом судейского самоуправления является Съезд судей Кыргызской Республики. Он созывается один раз в три года. Решения Съезда судей имеют обязательный характер для членов судейского сообщества.

В период между Съездами судей действует Совет судей Кыргызской Республики. В своей работе Совет судей подотчетен Съезду судей. Члены Совета судей избираются на съезде судей сроком на три года.

Из состава своих членов Совет судей создает постоянно действующие рабочие органы – комиссии по основным направлениям своей деятельности, например бюджетную, дисциплинарную, экспертно-учебную.

Состав комиссий и их руководители формируются на первом заседании Совета судей. Комиссии подотчетны Совету судей.

Собрание судей является первичным органом судейского самоуправления в судах. Собрание судей созывается не реже одного раза в год.

### *Верховный суд Кыргызской Республики. Конституционная палата Верховного суда*

Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам. В составе Верховного суда действует Конституционная палата.

Верховный суд состоит из 35 судей: председателя, 3 заместителей председателя и 31 судьи Верховного суда. При этом заместители председателя являются председателями судебных коллегий.

Судьей Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет.

Конституционная палата Верховного суда является органом, осуществляющим конституционный контроль.

Судьей Конституционной палаты Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет.

Совет по отбору судей Кыргызской Республики объявляет конкурс на замещение вакантных мест судей Верховного суда и Конституционной палаты. По результатам конкурсного отбора вносит Президенту Кыргызской Республики предложение о внесении представления в парламент для избрания на должность судьи Верховного суда, Конституционной палаты.

### *Местные суды*

Систему местных судов составляют:

1. суды первой инстанции (районные суды, районные суды в городе, городские суды, межрайонные суды, военные суды гарнизонов) – 68 единиц (в том числе 7 гарнизонных судов);

- суды второй инстанции (областные суды, Бишкекский городской суд, Военный суд Кыргызской Республики) – 9 единиц (в том числе военный суд).

Судьей местного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 30 лет и не старше 65 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет.

Судьи местных судов назначаются Президентом по представлению Совета по отбору судей в первый раз сроком на 5 лет, а в последующем – до достижения предельного возраста.

В судах первой инстанции работают 272 судей. В судах второй инстанции – 115 судей.

### *Совет по отбору судей*

Совет по отбору судей – орган осуществляющий отбор судей, состоящий из 24 членов. Совет судей, парламентское большинство и парламентская оппозиция избирают по одной трети состава Совета соответственно.

Судьи в состав Совета избираются Советом судей в порядке, установленном съездом судей, с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола. При этом судьи, избираемые в состав Совета, должны представлять все инстанции судов.

Представители гражданского общества в состав Совета избираются парламентским большинством и парламентской оппозицией на заседаниях с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола. Кандидаты от гражданского общества на должности членов Совета выдвигаются от учебных, научных учреждений, общественных объединений и других организаций.

## Приложение № 2

### Средняя заработная плата судей Кыргызской Республики в разрезе стран

В представленной ниже сравнительной таблице видно, насколько низким сегодня является уровень заработной платы судей Кыргызской Республики по сравнению заработной платой судей в других странах:

<i>Страна</i>	<i>Судьи 1-й инстанции</i>	<i>Судьи Верховного суда</i>
Албания	604 €	1,207 €
Армения	506 €	759 €
Грузия	958 €	1,900 €
Монголия	423 €	554 €
Польша	1,266 €	3,652 €
Эстония	2,898 €	3,985 €
<b>Кыргызстан*</b>	<b>289 €</b>	<b>662 €</b>

\* Сведения взяты из деклараций судей, размещенных в Интернете:  
[www.mkk.gov.kg](http://www.mkk.gov.kg).



## Приложение № 3

# Закон Кыргызской Республики «О Национальном центре Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» от 12 июля 2012 года № 104

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Организация и функционирование Национального центра

Глава 3. Гарантии независимости Национального центра

Глава 4. Превентивные посещения мест лишения и ограничения свободы

Глава 5. Взаимодействие Национального центра с государственными органами и международными организациями

Глава 6. Заключительные положения

Настоящий Закон направлен на создание системы предупреждения пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство видов обращения и наказания в местах лишения и ограничения свободы в отношении содержащихся в них лиц и определяет порядок организации и деятельности Национального центра Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее – Национальный центр).

## Глава 1. Общие положения

*Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе.*

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

*жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание* (далее – *жестокое обращение*) – обращение и наказание, которые унижают лицо как личность или вызывают у него чувство страха, неполноценности, которое может сломить нравственное или физическое сопротивление этого лица и вызывает при этом достаточно сильное физическое или нравственное страдание;

*место лишения свободы* – место, предназначенное для содержания лица, подвергнутого административному задержанию или аресту, задержанного по подозрению в совершении преступления, заключенного под стражу в связи с обвинением в совершении преступления, отбывающего наказание в виде лишения свободы по приговору суда, в том числе:

- камеры временного задержания, изоляторы временного содержания и следственные изоляторы;
- колонии-поселения, исправительные колонии, воспитательные колонии, тюрьмы;
- приемники-распределители органов внутренних дел;

- гауптвахты;
- помещения органов пограничной службы для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию;
- пункты приема и временного размещения перемещенных внутри республики лиц и лиц, ищущих убежища;

*место ограничения свободы* – любое место, которое по своим характеристикам не классифицируется как место лишения свободы, где лицо пребывает или может пребывать по распоряжению государственного органа (должностного лица) либо с его ведома, которое оно не может покинуть по своей воле, в том числе:

- место расположения и объекты правоохранительных органов;
- центры адаптации и реабилитации несовершеннолетних;
- воинские части органов внутренних дел, обороны, национальной безопасности, уголовно-исполнительной системы и уполномоченного государственного органа в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций;
- психоневрологические учреждения;
- специализированные учреждения для принудительного лечения больных психическими заболеваниями, алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией;
- государственные и негосударственные медико-социальные учреждения для престарелых, несовершеннолетних и лиц с ограниченными возможностями здоровья (дома для престарелых, детские дома и др.);
- специальные учреждения для детей и подростков, нуждающихся в особых условиях воспитания;

*национальный превентивный механизм* – это система предупреждения пыток и жестокого обращения в местах лишения и ограничения свободы в отношении содержащихся в них лиц, функционирующая посредством деятельности уполномоченного государственного органа – Национального центра;

*превентивное посещение мест лишения и ограничения свободы* – беспрепятственное посещение мест лишения и ограничения свободы, осуществляемое сотрудниками Национального центра, членами Координационного совета и экспертами на регулярной основе без предварительного уведомления в любое время в целях предупреждения, защиты лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц от пыток и жестокого обращения и улучшения условий содержания;

*пытка* – умышленное причинение какому-либо лицу физических или психических страданий, совершенное с целью получить от него или от другого лица сведения или признания, наказать его за деяние, которое совершило оно или другое лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить к совершению определенных действий его или другое лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такое деяние со-

вершается должностным лицом либо по его подстрекательству или с его ведома, или молчаливого согласия любым иным лицом.

### *Статья 2. Сфера действия настоящего Закона*

1. Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие в связи с организацией и функционированием системы предупреждения пыток и жестокого обращения в местах лишения и ограничения свободы в отношении содержащихся в них лиц, отношения между Национальным центром, государственными органами, некоммерческими и международными организациями и иные отношения, возникающие в данной сфере.

2. Настоящий Закон не ограничивает права Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики (далее – Акыйкатчы/ Омбудсмен), государственных органов и некоммерческих организаций на посещение мест лишения и ограничения свободы, предусмотренные действующим законодательством Кыргызской Республики.

### *Статья 3. Правовая основа деятельности Национального центра*

1. Правовой основой деятельности Национального центра является Конституция Кыргызской Республики, настоящий Закон, другие законы и иные нормативные правовые акты Кыргызской Республики.

2. Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

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

### *Статья 4. Принципы организации и функционирования Национального центра*

1. Организация и функционирование Национального центра осуществляются в соответствии с принципами законности, независимости, гласности, беспристрастности и недискриминации по признаку пола, расы, языка, этнической принадлежности, происхождения, вероисповедания, возраста, инвалидности, политических или иных убеждений, образования, имущественного и иного положения, а также других обстоятельств.

2. При реализации полномочий Национального центра не допускается вмешательство в производство оперативно-розыскных мероприятий и уголовно-процессуальных действий, за исключением случаев, когда эти мероприятия и действия сопряжены с пытками и жестоким обращением, и такое вмешательство необходимо для устранения опасности, непосредственно угрожающей лицу и его правам.

## Глава 2. Организация и функционирование Национального центра

### Статья 5. Национальный центр

1. Национальный центр – уполномоченный государственный орган, образуемый с целью содействия выполнению Кыргызской Республикой обязательств по Факультативному протоколу к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

2. Национальный центр является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, расчетный, валютный и иные счета в банках Кыргызской Республики и за рубежом, гербовую печать со своим наименованием, штампы, фирменные бланки, собственную символику и другие необходимые реквизиты.

3. Национальный центр является независимым органом, самостоятельно организующим и осуществляющим свою деятельность в пределах компетенции, предоставленной ему настоящим Законом и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики. Органам государственной власти и управления и их должностным лицам запрещается вмешательство в любой форме в решение вопросов, связанных с деятельностью Национального центра.

4. Органами управления Национального центра являются Координационный совет и директор.

5. Структура и штатная численность Национального центра утверждаются Координационным советом по представлению директора Национального центра с учетом соблюдения требований об обязательном функционировании представительств (представителей) Национального центра во всех областях и в городах Бишкек и Ош, с учетом количества, географического расположения и наполняемости мест лишения и ограничения свободы.

6. Сотрудники Национального центра назначаются на должности директором Национального центра по представлению Координационного совета по результатам конкурсного отбора. Конкурсный отбор на вакантные должности сотрудников Национального центра проводится Координационным советом по правилам, установленным Регламентом Координационного совета.

7. Сотрудники Национального центра освобождаются от должности директором Национального центра.

8. При отборе кандидатов на должность сотрудника Национального центра обеспечивается гендерный баланс и представленность разных этнических групп, групп меньшинств.

9. В кадровом составе Национального центра не должно преобладать более 70 процентов представителей одного пола. В случае если по конкурсу на вакантное место сотрудника Национального центра прошли два кандидата разного пола, то при равных условиях должен быть принят кандидат того пола, который менее представлен в Национальном центре.

10. Заработная плата сотрудникам Национального центра устанавливается на уровне заработной платы государственных служащих Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена).

### *Статья 6. Цели и задачи Национального центра*

1. Основными целями Национального центра являются предупреждение пыток и жестокого обращения в местах лишения и ограничения свободы в отношении содержащихся в них лиц и содействие улучшению условий содержания.

2. Основными задачами Национального центра являются:

- 1) разработка стратегии по предупреждению пыток и жестокого обращения в местах лишения и ограничения свободы и улучшению условий содержания, координация и отслеживание ее исполнения, участие в ее реализации;
- 2) обеспечение эффективного функционирования системы регулярных превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы сотрудниками Национального центра, членами Координационного совета и экспертами;
- 3) разработка и реализация просветительских и образовательных мероприятий, направленных на устранение причин и условий, влекущих применение пыток и жестокого обращения;
- 4) содействие совершенствованию нормативной правовой базы в области борьбы с пытками и жестоким обращением;
- 5) взаимодействие с государственными органами для обеспечения эффективной деятельности системы предупреждения пыток и жестокого обращения;
- 6) формирование в обществе нетерпимости к пыткам и жестокому обращению и осознания важности борьбы с ними;
- 7) содействие развитию международного сотрудничества в области борьбы с пытками и жестоким обращением.

### *Статья 7. Функции и права Национального центра*

1. Национальный центр:

- 1) осуществляет регулярные превентивные посещения мест лишения и ограничения свободы;
- 2) разрабатывает методологию и ежегодную программу превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы;
- 3) осуществляет просветительские и образовательные мероприятия, направленные на устранение причин и условий, влекущих применение пыток и жестокого обращения, и повышение уровня общественной осведомленности о законодательстве в области прав человека, механизмах их защиты;
- 4) периодически обобщает практику превентивных посещений по стране и анализирует ситуацию с пытками и жестоким обращением в местах лишения и ограничения свободы;
- 5) определяет системные причины, которые влекут или могут повлечь применение пыток и жестокое обращение в отношении лишенных свободы и

ограниченных в свободе лиц, доводит их до сведения государственных органов и общественности;

- 6) устанавливает прямые контакты, осуществляет обмен информацией с государственными органами Кыргызской Республики в целях практической реализации рекомендаций по устранению причин и условий, влекущих применение пыток и жестокое обращение в отношении лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц;
- 7) направляет в органы прокуратуры сообщение об установленном факте применения пыток и жестокого обращения в отношении лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц для расследования и привлечения виновных к ответственности;
- 8) содействует сотрудничеству некоммерческих организаций, администраций мест лишения и ограничения свободы, иных органов, осуществляющих полномочия по обеспечению законных прав и свобод лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц по предупреждению и пресечению пыток и жестокого обращения;
- 9) организует освещение результатов превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы в средствах массовой информации и на веб-сайте Национального центра;
- 10) устанавливает связи и обмен информацией с Подкомитетом по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Комитета ООН против пыток (далее Подкомитет по предупреждению), национальными превентивными механизмами других государств, международными организациями, заключает с ними соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи;
- 11) представляет предложения и замечания, касающиеся действующего законодательства или законопроектов в области предупреждения пыток и жестокого обращения;
- 12) участвует в подготовке и представлении отчетов Кыргызской Республики в сфере обеспечения и защиты прав человека в международные органы по правам человека;
- 13) самостоятельно определяет объем необходимых средств для финансирования Национального центра и самостоятельно распоряжается средствами в пределах сметы расходов.

## 2. Национальный центр вправе:

- 1) вносить в соответствующие государственные органы Кыргызской Республики предложения по вопросам совершенствования государственной политики в области предупреждения пыток и жестокого обращения в отношении лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц, улучшения условий содержания;

- 2) запрашивать в установленном порядке от государственных органов и органов местного самоуправления, некоммерческих организаций любую информацию, за исключением охраняемой законом, аналитические, справочно-статистические материалы, необходимые для реализации своих задач и функций.

### *Статья 8. Требования к сотрудникам Национального центра*

1. Сотрудником Национального центра может быть избрано любое дееспособное лицо, являющееся гражданином Кыргызской Республики, имеющее высшее образование, опыт практической работы юристом, педагогом, врачом, психологом, психиатром, социальным работником, а также опыт работы с уязвимыми группами общества, такими как мигранты, несовершеннолетние, лица с ограниченными возможностями здоровья, с этническими и языковыми меньшинствами, а также имеющее профессиональный опыт в управлении и осуществлении контроля над местами лишения и ограничения свободы или опыт мониторинга мест лишения и ограничения свободы.

2. Сотрудниками Национального центра не могут быть судьи, сотрудники правоохранительных органов, работники уголовно-исполнительной системы, лица, занятые в местах с ограничением свободы (места с высокой концентрацией особо уязвимых групп, таких как несовершеннолетние, женщины, лица с ограниченными возможностями здоровья, мигранты, душевнобольные и т.д.), а также лица, имеющие судимость за совершение преступления.

### *Статья 9. Координационный совет*

1. Координационный совет является высшим органом управления Национального центра и состоит из одиннадцати членов.

2. В состав Координационного совета входят:

- 1) Акыйкатчы (Омбудсмен) – по должности;
- 2) один депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (далее – Жогорку Кенеш), предложенный парламентским большинством;
- 3) один депутат Жогорку Кенеша, предложенный парламентской оппозицией;
- 4) 8 представителей некоммерческих организаций, зарегистрированных в установленном законом порядке, уставная деятельность которых связана с защитой прав на свободу от пыток, жестоких видов обращений и наказания.

3. Состав Координационного совета избирается сроком на 4 года. Одно и то же лицо не может быть членом Координационного совета более двух сроков подряд, за исключением Акыйкатчы (Омбудсмена). Руководители парламентских комитетов, руководители депутатских фракций и/или политических партий могут быть членами Координационного совета без каких-либо ограничений.

4. Члены Координационного совета осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе. Им гарантируется возмещение расходов на служебные поездки при осуществлении полномочий члена Координационного совета.

5. Руководство Координационным советом осуществляет председатель, а в его отсутствие – заместитель председателя.

6. Организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Координационного совета осуществляет Национальный центр.

#### *Статья 10. Порядок формирования Координационного совета*

1. Члены Координационного совета из числа депутатов Жогорку Кенеша избираются парламентским большинством и парламентской оппозицией.

За 2 месяца до истечения срока полномочий членов Координационного совета из числа депутатов Жогорку Кенеша председатель Координационного совета извещает об этом Торага Жогорку Кенеша и предлагает избрать новых членов Координационного совета от парламентского большинства и парламентской оппозиции.

В случае досрочного прекращения полномочий члена Координационного совета из числа депутатов Жогорку Кенеша председатель Координационного совета не позднее 10 дней извещает Торага Жогорку Кенеша об избрании членов Координационного совета от соответствующего депутатского объединения фракций.

2. Заседания парламентского большинства и парламентской оппозиции проводятся раздельно и считаются правомочными при присутствии не менее половины их членов.

Избранным в состав Координационного совета считается кандидат от парламентского большинства и кандидат от парламентской оппозиции, получившие наибольшее количество голосов членов парламентского большинства и парламентской оппозиции соответственно. Голосование по кандидатурам проводится открыто.

3. Члены Координационного совета от некоммерческих организаций избираются жеребьевкой. Правом выдвижения кандидата в члены Координационного совета обладают некоммерческие организации, уставная деятельность которых связана с защитой прав на свободу от пыток, жестоких видов обращений и наказания. Одна некоммерческая организация вправе предлагать одного кандидата в члены Координационного совета.

К кандидатам в члены Координационного совета от некоммерческих организаций предъявляются требования, предъявляемые к сотрудникам Национального центра в соответствии со статьей 8 настоящего Закона.

4. За 3 месяца до истечения сроков полномочий членов Координационного совета от некоммерческих организаций Национальный центр публикует в официальных печатных органах Кыргызской Республики и на веб-сайте Национального центра объявление с предложением к некоммерческим организациям о выдвижении кандидатов в члены Координационного совета.

5. Не позднее 30 дней со дня опубликования Национальным центром объявления о выдвижении кандидатов некоммерческие организации направляют в Национальный центр предложения по кандидатурам в члены Координационного совета.

Соответствующее решение, принятое некоммерческой организацией и оформленное в соответствии с ее учредительными документами, направляется в Национальный центр вместе с копией свидетельства о регистрации юридического лица и Устава организации.

6. Национальный центр запрашивает у соответствующих государственных органов сведения о наличии судимости кандидатов, а также проводит предварительную проверку данных о кандидатах на предмет их соответствия требованиям, предъявляемым к лицам, претендующим на должность члена Координационного совета от некоммерческих организаций.

Рассмотрение предложений о кандидатах в члены Координационного совета от некоммерческих организаций осуществляется рабочей комиссией, членами которой могут быть директор Национального центра, Акыйкатчы (Омбудсмен), представители международных организаций и научные работники, на предмет соответствия деятельности некоммерческих организаций работам, связанным с защитой прав и свобод лиц, находящихся в местах лишения и ограничения свободы, и поступившим рекомендациям от других некоммерческих организаций. Рабочая комиссия формируется Жогорку Кенешем. Жогорку Кенеш вправе самостоятельно определять состав и количество членов рабочей комиссии. Порядок и результаты рассмотрения предложений о кандидатах в члены Координационного совета от некоммерческих организаций, выдвигаемых для участия в жеребьевке, должны быть опубликованы на официальном сайте Национального центра. Допущенные к жеребьевке кандидаты приглашаются на процедуру жеребьевки.

7. Национальный центр приглашает на процедуру жеребьевки по одному представителю от каждой некоммерческой организации, выдвинувшей кандидата в члены Координационного совета. Перед началом жеребьевки директор Национального центра информирует представителей некоммерческих организаций об общем количестве кандидатов, выдвинутых в члены Координационного совета, о кандидатах, не допущенных к жеребьевке, с указанием мотивов отклонения, о количестве кандидатов, допущенных к жеребьевке.

8. Фамилии кандидатов, допущенных к жеребьевке, запечатываются в одинаковые конверты без каких-либо пометок, опускаются в урну и перемешиваются.

9. Избранным членом Координационного совета от некоммерческих организаций считается кандидат, конверт с фамилией которого был извлечен директором Национального центра из урны.

10. В случае если число кандидатов от некоммерческих организаций на вакантные должности членов Координационного совета после отклонения кандидатур в соответствии с частью 7 настоящей статьи будет равно числу вакансий, то все они считаются избранными в состав Координационного совета.

В случае если число кандидатов от некоммерческих организаций на вакантные должности членов Координационного совета после отклонения кандидатур в соответствии с частью 7 настоящей статьи будет менее числа вакансий, то проводится дополнительный конкурс по правилам, установленным частями 3-9 настоящей статьи.

11. Действия Национального центра, установленные частью 6 настоящей статьи, должны быть завершены за 10 дней до истечения срока полномочий членов Координационного совета.

12. В случае досрочного прекращения полномочий членов Координационного совета из числа депутатов Жогорку Кенеша и представителей некоммерческих организаций вакантные места членов Координационного совета замещаются в порядке, установленном настоящей статьёй.

### *Статья 11. Полномочия Координационного совета*

#### 1. Координационный совет:

- 1) определяет общую стратегию и приоритеты развития деятельности Национального центра;
- 2) регулярно рассматривает вопрос об обращении с лицами, содержащимися в местах лишения и ограничения свободы, с целью усиления, при необходимости, их защиты от пыток и жестокого обращения;
- 3) утверждает методологию и ежегодную программу превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы, разработанные Национальным центром;
- 4) вырабатывает и представляет рекомендации и обращения соответствующим государственным органам, должностным лицам в целях улучшения обращения с лишенными свободы и ограниченными в свободе лицами и условий их содержания;
- 5) заслушивает на своих заседаниях руководителей государственных органов о мерах, принятых в соответствии с его обращениями и рекомендациями;
- 6) разрабатывает и утверждает Регламент Координационного совета, Положение о Национальном центре, вносит дополнения и изменения в них;
- 7) избирает директора Национального центра и его заместителя по результатам конкурсного отбора, досрочно прекращает их полномочия;
- 8) проводит отбор кандидатов на вакантные места сотрудников Национального центра и представляет директору Национального центра кандидатуру для назначения;
- 9) дает согласие для привлечения члена Координационного совета из числа представителей некоммерческих организаций, сотрудников Национального центра к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

- 10) осуществляет общественную экспертизу проектов законов, иных нормативных правовых актов, касающихся вопросов защиты лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц от пыток и жестокого обращения, порядка и условий их содержания;
  - 11) одобряет проект бюджета Национального центра;
  - 12) утверждает структуру и штатную численность Национального центра по представлению директора Национального центра;
  - 13) утверждает размер вознаграждения для директора Национального центра в пределах сметы расходов;
  - 14) утверждает размер вознаграждения для сотрудников Национального центра в пределах сметы расходов. Размер вознаграждения сотрудников Национального центра не может быть менее 80 процентов от вознаграждения директора Национального центра.
2. Координационный совет вправе:
- 1) представлять предложения и замечания, касающиеся действующего законодательства Кыргызской Республики;
  - 2) привлекать независимый аудит для проведения аудита финансовой отчетности деятельности Национального центра.

### *Статья 12. Первое и последующие заседания Координационного совета*

1. Первое заседание первого состава Координационного совета должно быть проведено не позднее 30 дней со дня его формирования. Первое заседание первого состава Координационного совета проходит под председательством старейшего члена Координационного совета.

2. На первом заседании первого состава Координационного совета утверждается Регламент его деятельности, избираются председатель Координационного совета и его заместитель.

3. Заседание Координационного совета считается правомочным, если на нем присутствует не менее 7 членов его состава. Решения Координационного совета принимаются большинством голосов от общего числа его членов, если иное не установлено настоящим Законом.

4. Заседания Координационного совета проводятся один раз в месяц по инициативе председателя Координационного совета, который устанавливает дату, время и место проведения заседания. Вопросы, выносимые на рассмотрение Координационного совета, подготавливаются Национальным центром.

5. Внеочередные заседания созываются по инициативе председателя Координационного совета, директора Национального центра или по инициативе 7 членов Координационного совета.

6. На всех заседаниях Координационного совета, за исключением первого заседания первого состава, директор Национального центра участвует в обязательном порядке.

### *Статья 13. Прекращение полномочий члена Координационного совета*

1. Полномочия члена Координационного совета прекращаются по следующим основаниям:

- 1) истечение срока, на который он избран;
- 2) добровольный отказ от дальнейшего исполнения обязанностей путем подачи письменного заявления о сложении своих полномочий;
- 3) выезд на постоянное жительство за пределы Кыргызской Республики;
- 4) вступление в законную силу обвинительного приговора суда;
- 5) вступление в законную силу решения суда о признании его безвестно отсутствующим;
- 6) в случае смерти;
- 7) признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 8) неучастие в работе без уважительной причины в течение 3 месяцев;
- 9) нарушение этики и допущение действий, повлекших нарушение прав и свобод лица, находящегося в местах лишения и ограничения свободы.

2. Досрочное прекращение полномочий члена Координационного совета осуществляется решением Координационного совета, принимаемое большинством голосов от общего числа членов Координационного совета.

3. Координационный совет вправе инициировать перед Жогорку Кенешем отзыв члена Координационного совета из числа депутатов Жогорку Кенеша по основаниям, указанным в пунктах 8 и 9 части 1 настоящей статьи. В этом случае Жогорку Кенеш решает вопрос о досрочном отзыве члена Координационного совета большинством голосов от присутствующих на заседании при наличии заключения профильного комитета Жогорку Кенеша.

4. Полномочия Акыйкатчы (Омбудсмена) в качестве члена Координационного совета прекращаются досрочно в случае прекращения его полномочий в должности Акыйкатчы (Омбудсмена) в установленном законом порядке.

### *Статья 14. Директор Национального центра*

1. Национальный центр возглавляет директор Национального центра.

2. Директор Национального центра избирается Координационным советом по результатам конкурсного отбора сроком на 2 года. Одно и то же лицо может быть избрано директором Национального центра не более двух сроков подряд.

3. Директором Национального центра может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 25 лет, имеющий высшее образование, опыт практической работы на руководящих должностях не менее 3 лет. Опыт работы в области защиты

прав человека является преимуществом при отборе кандидата на должность директора Национального центра.

4. Директор Национального центра:

- 1) организует деятельность Национального центра;
- 2) представляет Национальный центр во взаимоотношениях с государственными органами, органами местного самоуправления и иными организациями;
- 3) вносит вопросы, подлежащие рассмотрению, на заседаниях Координационного совета;
- 4) участвует на заседаниях Координационного совета и обеспечивает исполнение его решений;
- 5) организует обобщение результатов работы Национального центра и принимает меры, направленные на улучшение организации его деятельности;
- 6) представляет на утверждение Координационному совету структуру и штатную численность Национального центра;
- 7) назначает сотрудников Национального центра по представлению Координационного совета, досрочно прекращает их полномочия;
- 8) представляет доклад о деятельности и финансовый отчет Национального центра за прошедший год в Жогорку Кенеш;
- 9) осуществляет другие полномочия, возложенные на него настоящим Законом.

5. Директор Национального центра подотчетен Координационному совету в пределах его компетенции.

6. В период отсутствия директора Национального центра исполнение обязанностей директора возлагается на его заместителя. Процедура избрания заместителя директора Национального центра проходит по правилам избрания директора.

#### *Статья 15. Доклады Национального центра*

1. Национальный центр ежегодно до 1 марта представляет в Жогорку Кенеш доклад о своей деятельности за предыдущий год.

2. Ежегодный доклад должен содержать общие оценки, заключения о состоянии сферы предупреждения пыток и жестокого обращения и рекомендации по их предупреждению. В нем должны быть указаны государственные органы (должностные лица), которые препятствовали деятельности Национального центра, не принимали во внимание его рекомендации.

3. К ежегодному докладу прилагается финансовый отчет Национального центра за прошедший год.

4. При необходимости Национальный центр может представить в Жогорку Кенеш специальный доклад (доклады) по фактам грубых нарушений прав человека,

выявленных в местах лишения и ограничения свободы и требующих немедленного решения.

5. Ежегодные и специальные доклады, финансовые отчеты Национального центра подлежат опубликованию и распространению в официальных печатных органах и на веб-сайте Национального центра не позднее одного месяца со дня их представления в Жогорку Кенеш.

#### *Статья 16. Рекомендации Координационного совета*

1. По результатам обобщения практики превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы Координационный совет вырабатывает рекомендации в целях устранения причин и условий, способствующих применению пыток и жестокого обращения в отношении лиц, содержащихся в местах лишения и ограничения свободы, и улучшения условий содержания.

2. Рекомендации Координационного совета направляются в соответствующие государственные органы Кыргызской Республики, должностным лицам для принятия соответствующих мер реагирования.

3. Государственные органы, должностные лица обязаны в течение месяца со дня получения рекомендаций проинформировать Координационный совет о принятых мерах.

В случаях выявления Национальным центром фактов по применению пыток и других видов жестокого обращения государственные органы обязаны безотлагательно принять меры по устранению причин и условий, способствовавших данным действиям, и в течение суток предоставить информацию о принятых мерах в отношении допустившего данные неправомерные действия работника.

### *Глава 3. Гарантии независимости Национального центра*

#### *Статья 17. Организационно-функциональная независимость Национального центра*

Организационно-функциональная независимость Национального центра обеспечивается:

- прозрачными процедурами и критериями отбора и назначения сотрудников Национального центра, избрания членов Координационного совета, сроками полномочий и процедурами досрочного прекращения полномочий;
- невмешательством в организационно-функциональную деятельность Национального центра;
- иммунитетом членов Координационного совета, сотрудников Национального центра;
- достаточным финансированием деятельности Национального центра.

*Статья 18. Недопустимость вмешательства в деятельность Национального центра*

1. Вмешательство и воспрепятствование деятельности членов Координационного совета, сотрудников Национального центра запрещаются и влекут установленную законом уголовную и административную ответственность.

2. Члены Координационного совета, сотрудники Национального центра не подлежат вызову и допросу в качестве свидетеля об обстоятельствах частной жизни лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц, которые стали известны им во время бесед с ними.

*Статья 19. Иммунитет членов Координационного совета, сотрудников Национального центра*

1. Члены Координационного совета, сотрудники Национального центра могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, с согласия Координационного совета в порядке, установленном настоящим Законом.

2. Для получения согласия на привлечение члена Координационного совета, сотрудника Национального центра к ответственности прокурор вносит в Координационный совет представление, в котором указываются обстоятельства дела и квалификация деяния.

3. Решение о даче согласия на привлечение члена Координационного совета, сотрудника Национального центра к ответственности принимается, если за него проголосовало не менее 9 членов Координационного совета не позднее 10 дней со дня внесения представления.

4. Член Координационного совета, сотрудник Национального центра в период и в связи с исполнением своих полномочий не может быть задержан и арестован, подвергнут обыску и личному досмотру без согласия Координационного совета, кроме случаев, когда он был застигнут на месте совершения преступления.

Член Координационного совета, сотрудник Национального центра, подвергнутый административному задержанию или задержанный по подозрению в совершении преступления, подлежит немедленному освобождению после установления его личности.

5. Не допускается наложение ареста на личный багаж, документы и корреспонденцию члена Координационного совета, сотрудника Национального центра в период исполнения им своих полномочий, а также досмотр и изъятие багажа, документов и корреспонденции.

6. Вопросы иммунитета депутатов Жогорку Кенеша и Акыйкатчы (Омбудсмена), являющихся членами Координационного совета, регламентируются соответствующими законами.

*Статья 20. Использование информации в деятельности Национального центра*

1. Члены Координационного совета, сотрудники Национального центра, привлекаемые для участия в превентивных посещениях, эксперты в период исполнения и после прекращения своих полномочий не вправе разглашать информацию, распространение которой создает угрозу безопасности функционирования мест лишения и ограничения свободы, содержащихся в них лиц и работающего персонала, а также сведения о частной жизни, ставшие известными в результате их деятельности, иначе как с согласия лица, к которому эта информация относится.

2. Никто не может быть привлечен к ответственности или подвергнут иному воздействию, а также иным образом ущемлен в своих правах и свободах за предоставление членам Координационного совета и сотрудникам Национального центра информации, будь то правдивой или ложной, и ни одно такое лицо или организация не могут быть каким-либо иным образом ущемлены в правах и свободах.

3. Не допускается преследование в любой форме лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц за обращение с предложениями, заявлениями или жалобами в связи с нарушениями их прав и законных интересов.

4. Национальный центр вправе публиковать общую информацию, полученную из личных данных, и публиковать соответствующую информацию, касающуюся любых других вопросов, которая использует данные личного характера анонимно.

*Статья 21. Финансирование деятельности Национального центра*

1. Финансирование деятельности Национального центра осуществляется из средств республиканского бюджета, а также из иных средств, не противоречащих законодательству Кыргызской Республики.

2. В республиканском бюджете ежегодно предусматриваются средства, необходимые для обеспечения эффективного функционирования Национального центра. Национальный центр формирует проект бюджета и направляет его для согласования в Правительство Кыргызской Республики. В случае наличия разногласий Правительство Кыргызской Республики включает предложения Национального центра без изменений в проект республиканского бюджета, подлежащий направлению в Жогорку Кенеш, и прилагает свое заключение.

3. Национальный центр самостоятельно распоряжается средствами в пределах сметы расходов.

4. Финансовая отчетность представляется директором Национального центра в уставленном законом порядке.

## *Глава 4. Превентивные посещения мест лишения и ограничения свободы*

### *Статья 22. Места лишения и ограничения свободы, подлежащие превентивным посещениям*

1. Программа превентивных посещений, осуществляемых Национальным центром, охватывает все места лишения и ограничения свободы, находящиеся под юрисдикцией Кыргызской Республики.

2. Национальному центру предоставляется доступ к любой информации о количестве мест лишения и ограничения свободы, их местонахождении и о количестве содержащихся в них лиц.

3. Национальный центр составляет и периодически обновляет список мест лишения и ограничения свободы в разрезе соответствующих министерств и ведомств, областей и городов Бишкек и Ош.

4. Национальный центр самостоятельно выбирает места лишения и ограничения свободы для превентивного посещения.

### *Статья 23. Типы превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы*

1. Превентивные посещения мест лишения и ограничения свободы проводятся посредством периодических посещений с проведением всесторонней проверки, промежуточных или специальных посещений на основе единой методологии, разработанной Национальным центром и утвержденной Координационным советом.

2. Превентивное посещение мест лишения и ограничения свободы с проведением всесторонней проверки имеет целью всесторонний анализ и оценку системы лишения и ограничения свободы и выявление основных причин, способствующих применению пыток и жестокого обращения в отношении лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц. Посещение с проведением всесторонней проверки сопровождается индивидуальными беседами с не менее чем одной третью от общего количества лиц, содержащихся в местах лишения и ограничения свободы, изучением информации, касающейся обращения с ними, включая медицинские карты отдельных лиц с их согласия, приказы и распоряжения администрации о наложении взысканий, документацию, удостоверяющую законность их пребывания в указанных местах.

3. Промежуточное превентивное посещение мест лишения и ограничения свободы осуществляется в период между посещениями с проведением всесторонней проверки через неопределенные промежутки времени без предварительного уведомления. Цель промежуточных превентивных посещений заключается в том, чтобы проследить за выполнением рекомендаций и гарантировать, что лишенные свободы и ограниченные в свободе лица, сотрудники мест лишения и ограничения свободы не подверглись репрессиям за сотрудничество с группой, осуществлявшей превентивное посещение.

4. Специальные посещения проводятся по каждому сообщению о применении пыток и жестокого обращения, факте смерти в местах лишения и ограничения свободы или для исследования конкретной проблемы.

*Статья 24. Периодичность превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы*

1. Национальный центр самостоятельно определяет периодичность посещений тех или иных мест лишения и ограничения свободы в зависимости от финансовых ресурсов, предоставленных для функционирования Национального центра.

2. Превентивные посещения мест лишения и ограничения свободы с проведением всесторонней проверки осуществляются в соответствии со списком мест лишения и ограничения свободы и программой посещений, которая ежегодно разрабатывается Национальным центром и утверждается Координационным советом.

3. Периодичность промежуточных превентивных посещений определяется директором Национального центра, руководителями территориальных представительств (представителями) с учетом количества, географического расположения, типа и наполняемости мест лишения и ограничения свободы. Минимальная частота промежуточных посещений любого места лишения и ограничения свободы зависит от результатов предыдущих посещений, наличия или отсутствия неправительственных источников информации относительно ситуации с соблюдением права на свободу от пыток и жестокого обращения в данном месте лишения и ограничения свободы.

4. В любом случае каждое место лишения и ограничения свободы должно быть подвергнуто посещению с проведением всесторонней проверки не менее одного раза в 2 года, а промежуточные превентивные посещения должны составлять не менее половины общего времени, использованного для всех типов посещений.

*Статья 25. Порядок превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы*

1. Превентивные посещения мест лишения и ограничения свободы осуществляются в любой день и в любое время суток без предварительного уведомления.

2. Для осуществления превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы директором Национального центра или руководителями территориальных представительств (представителями) формируются группы из числа сотрудников Национального центра и членов Координационного совета. При необходимости для участия в превентивных посещениях мест лишения и ограничения свободы привлекаются эксперты разного профиля. Состав и количество членов группы зависят от типа превентивного посещения, типа места лишения и ограничения свободы и количества содержащихся в нем лиц. В любом случае минимальное количество членов их группы должно быть 2, один из которых должен быть членом Координационного совета или сотрудником Национального центра.

3. При формировании групп обеспечивается гендерный баланс и представленность разных этнических групп, групп меньшинств. В состав группы должны быть включены лица, обладающие профессиональными навыками, необходимыми для эффективного превентивного посещения с учетом специфики посещаемого места лишения и ограничения свободы.

4. Привлекаемый для участия в превентивных посещениях мест лишения и ограничения свободы эксперт должен обладать компетенцией и профессиональными знаниями, необходимыми для эффективного превентивного посещения. Эксперт сопровождает группу во время превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы и представляет ей мотивированные заключения по вопросам, входящим в круг его экспертных познаний. Порядок отбора и привлечения эксперта к участию в превентивных посещениях определяется Координационным советом.

5. Место лишения и ограничения свободы для превентивного посещения определяют директор Национального центра или руководители территориальных представительств (представители) Национального центра.

6. Допуск группы на территорию места лишения и ограничения свободы осуществляется администрацией при предъявлении удостоверения установленного образца и письменного направления установленного образца, заверенного директором Национального центра или руководителем территориального представительства (представителем), с указанием членов группы, осуществляющей превентивные посещения. Если в состав группы включен эксперт, дополнительно предъявляется письменное разрешение установленного образца, выданное директором Национального центра или руководителем территориального представительства (представителем).

7. При входе на территорию и выходе с территории места лишения и ограничения свободы вещи, включая документы и одежду членов группы, осуществляющей превентивное посещение, не подвергаются досмотру.

8. Обеспечение безопасности членов групп, осуществляющих превентивное посещение мест лишения и ограничения свободы, возлагается на администрацию этих мест.

9. При наличии обстоятельств, вызывающих сомнение в беспристрастности члена группы, осуществляющей превентивное посещение, он обязан отказаться от участия в превентивном посещении места лишения и ограничения свободы.

10. Руководитель администрации места лишения и ограничения свободы информирует директора Национального центра о неправомерных действиях члена группы, осуществляющей превентивное посещение.

11. По результатам каждого превентивного посещения места лишения и ограничения свободы составляется письменный отчет по форме, утвержденной Координационным советом, и подписывается всеми членами группы, принимавшими в нем участие. Член группы вправе иметь особое мнение, которое прилагается к

отчету. Порядок рассмотрения особого мнения, изложенного по результатам превентивного посещения, определяется Координационным советом.

12. Отчеты, за исключением конфиденциальной и личной информации, размещаются на официальном сайте Национального центра.

13. Нарушение членом группы требований настоящего Закона и других нормативных правовых актов, регулирующих порядок функционирования мест лишения и ограничения свободы, влечет установленную законом ответственность при соблюдении требований статьи 19 настоящего Закона.

*Статья 26. Права и обязанности членов Координационного совета и сотрудников Национального центра при осуществлении превентивных посещений*

1. Члены Координационного совета и сотрудники Национального центра при осуществлении превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы вправе:

- 1) иметь доступ к информации о количестве лиц, находящихся в местах лишения и ограничения свободы, а также о количестве таких мест и их местонахождении;
- 2) выбирать беспрепятственно места, которые они считают необходимыми посетить, и лиц, с которыми они считают необходимым побеседовать;
- 3) иметь беспрепятственный допуск к любым местам лишения и ограничения свободы, их сооружениям и объектам без предварительного уведомления в любой день и в любое время суток;
- 4) проводить не ограниченные во времени беседы с лишенными свободы и ограниченными в свободе лицами наедине, а также с любым другим лицом, которое может представить информацию, необходимую для достижения целей превентивного посещения, при необходимости с помощью переводчика;
- 5) запрашивать и получать от администрации мест лишения и ограничения свободы информацию, касающуюся обращения с лишенными свободы и ограниченными в свободе лицами, а также условий их содержания под стражей, включая медицинские карты отдельных лиц с их согласия, приказы и распоряжения администрации о наложении взысканий, знакомиться с документацией, удостоверяющей законность их пребывания в указанных местах;
- 6) производить фото-, аудио- и видеосъемку, снимать копии с документов, полученных от администрации места лишения и ограничения свободы. Производство фото- и видеосъемок объектов, обеспечивающих безопасность и охрану лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц, осуществляется с разрешения администрации, а также с согласия лиц, на которых направлены фото- и видеокамеры.

2. Члены Координационного совета и сотрудники Национального центра при осуществлении превентивных посещений мест лишения и ограничения свободы обязаны:

- 1) соблюдать Конституцию, настоящий Закон, другие нормативные правовые акты Кыргызской Республики;
- 2) не допускать действий, унижающих достоинство работников мест лишения и ограничения свободы, обеспечивающих внутренний распорядок, а также лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц;
- 3) требовать, в случае необходимости, немедленного оказания медицинской помощи и проведения медицинского освидетельствования лиц, подвергшихся насилию, присутствовать при его проведении с их согласия, а также делать соответствующие заявления;
- 4) незамедлительно информировать директора Национального центра об установленном факте применения пыток и жестокого обращения в отношении лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц для последующего направления сообщения в органы прокуратуры для расследования и привлечения виновных к ответственности.

## *Глава 5. Взаимодействие Национального центра с государственными органами и международными организациями*

### *Статья 27. Взаимодействие Национального центра с Подкомитетом по предупреждению и национальными превентивными механизмами других стран*

1. Национальный центр поддерживает прямые контакты, осуществляет обмен информацией по вопросам, касающимся методов и стратегий по предупреждению пыток и жестокого обращения с Подкомитетом по предупреждению, при необходимости конфиденциально.

2. В соответствии с мандатом, изложенным в Факультативном протоколе к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Подкомитет по предупреждению вправе:

- 1) оказывать Национальному центру услуги в области профессиональной подготовки и технической помощи в целях укрепления его потенциала;
- 2) консультировать Национальный центр и оказывать помощь в деле оценки потребностей и мер, необходимых для усиления защиты лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц от пыток и жестокого обращения и улучшения условий содержания;
- 3) представлять рекомендации и замечания в целях укрепления возможностей и мандата Национального центра для предупреждения пыток и жестокого обращения.

3. Национальный центр устанавливает и поддерживает контакты с национальными органами по предупреждению пыток и жестокого обращения в местах лишения и ограничения свободы (национальными превентивными механизмами) других стран с целью совмещения усилий по предупреждению пыток и жестокого обращения, обмена опытом и распространения наилучшей практики.

*Статья 28. Взаимодействие Национального центра с Акыйкатчы (Омбудсменом)*

1. Национальный центр и Акыйкатчы (Омбудсмен) координируют свою деятельность в соответствии с положениями настоящего Закона.

2. Национальный центр при осуществлении своей деятельности может проводить совместные мероприятия с Акыйкатчы (Омбудсменом) и его Аппаратом в рамках своих полномочий.

3. Национальный центр и Акыйкатчы (Омбудсмен) вправе делать совместные публичные заявления по вопросам соблюдения права на свободу от пыток и жестокого обращения в местах лишения и ограничения свободы и условий содержания в средствах массовой информации.

*Статья 29. Взаимодействие Национального центра с государственными органами*

1. Национальный центр осуществляет свою деятельность в прямом постоянном контакте с государственными органами, должностными лицами Кыргызской Республики.

2. Государственные органы, должностные лица Кыргызской Республики в пределах их компетенции обязаны:

- 1) по обращению Национального центра оказать необходимое содействие в организации его работы;
- 2) рассмотреть рекомендации Координационного совета и содействовать их реализации;
- 3) направлять в Национальный центр проекты нормативных правовых актов, касающихся прав и свобод лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц, порядка и условий их содержания, а также вопросов предупреждения пыток и жестокого обращения;
- 4) публиковать и распространять ежегодные и специальные доклады Национального центра.

## *Глава 6. Заключительные положения*

*Статья 30. Положение о формировании первого состава Координационного совета*

1. Первый состав Координационного совета должен быть сформирован не позднее 3 месяцев со дня вступления в силу настоящего Закона.

2. В течение 10 дней со дня вступления в силу настоящего Закона Акыйкатчы (Омбудсмен) направляет Торага Жогорку Кенеша членов Координационного совета по правилам, установленным частями 1 и 2 статьи 10 настоящего Закона.

3. В течение 10 дней со дня вступления в силу настоящего Закона Акыйкатчы (Омбудсмен) публикует в официальных печатных органах Кыргызской Республики и на веб-сайте Акыйкатчы (Омбудсмена) объявление с предложением к некоммерческим организациям, уставная деятельность которых связана с защитой или содействием защите прав и свобод человека, о выдвижении кандидатов в члены Координационного совета.

Рассмотрение предложений о кандидатах Координационного совета от некоммерческих организаций осуществляется рабочей комиссией на предмет соответствия деятельности неправительственной организации работам, связанным с защитой прав и свобод лиц, находящихся в местах лишения и ограничения свободы, и поступившим рекомендациям от других некоммерческих организаций, членами которых могут быть Акыйкатчы (Омбудсмен), депутаты Жогорку Кенеша, представители международных организаций и научные работники. Порядок и результаты рассмотрения предложений о кандидатах в члены Координационного совета от некоммерческих организаций, выдвигаемых для участия в жеребьевке, должны быть опубликованы на официальном сайте Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена) и Жогорку Кенеша. Допущенные к жеребьевке кандидаты приглашаются на процедуру жеребьевки.

4. Избранными членами Координационного совета от некоммерческих организаций считаются первые 8 кандидатов, конверты с фамилиями которых были извлечены Акыйкатчы (Омбудсменом) из урны.

5. В случае если число кандидатов от некоммерческих организаций на вакантные должности членов Координационного совета после отклонения кандидатур в соответствии с частью 7 статьи 10 настоящего Закона составит 8, то все они считаются избранными в состав Координационного совета.

В случае если число кандидатов от некоммерческих организаций на вакантные должности членов Координационного совета после отклонения кандидатур в соответствии с частью 7 статьи 10 настоящего Закона будет менее 8, то проводится дополнительный конкурс по правилам, установленным частями 3, 5-8 статьи 10 и 3-5 настоящей статьи.

6. Срок полномочий 4 членов Координационного совета из числа представителей некоммерческих организаций, отобранных в первый состав Координационного совета, заканчивается по истечении 2-летнего срока. Имена этих членов определяются жеребьевкой на первом заседании первого состава Координационного совета.

*Статья 31. Вступление в силу настоящего Закона*

1. Настоящий Закон вступает в силу со дня официального опубликования.

2. Правительству Кыргызской Республики в 3-месячный срок после принятия настоящего Закона:

- представить в Жогорку Кенеш предложения по приведению действующего законодательства Кыргызской Республики в соответствие с настоящим Законом;
- решить организационно-технические вопросы, связанные с реализацией настоящего Закона.

Президент Кыргызской Республики

А.Атамбаев

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.

*Альманах 2012 года: государственное управление и реформирование сектора безопасности Кыргызстана, под ред. Аиды Алымбаевой (Женева-Бикшек: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2013 г.).*

**Серия «Менеджмент безопасности и обороны» № 4.RU**

**Женевский центр демократического контроля  
над вооруженными силами**

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

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

Дизайн обложки: ООО Принтхаус

Формат: 6.25 x 9

**ISBN 978-92-9222-278-9**



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law

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

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

ISBN 978-92-9222-278-9

**Security and Defence Management Series no. 4.RU**