

РЕФОРМИРОВАНИЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

РЕФОРМИРОВАНИЕ
РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ
В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Под общей редакцией

Г. Ясутиса и А. Алымбаевой

Бишкек • 2021

УДК 327
ББК 66.4(0),3
P45

Издатель: DCAF (Женевский центр по управлению сектором безопасности)

Публикация подготовлена благодаря финансовой поддержке Федерального министерства обороны, гражданской защиты и спорта Швейцарской Конфедерации

Р45 Реформирование разведывательных служб в странах Центральной Азии / Под общ. ред. Г. Ясутиса и А. Алымбаевой. – Бишкек, 2021. – 120 с.
ISBN 978-9967-11-759-4

DCAF (Женевский центр по управлению сектором безопасности) является международным фондом, чья миссия состоит в том, чтобы помочь международному сообществу в надлежащем управлении и реформировании сектора безопасности. DCAF разрабатывает и продвигает нормы и стандарты, проводит специализированные исследования политики, определяет надлежащие практики и рекомендации в вопросах содействия демократическому управлению сектором безопасности и осуществляет консультативную поддержку и программы практической помощи в заинтересованных странах.

Взгляды, изложенные в данной публикации, выражают мнения авторов и могут не совпадать с позицией Женевского центра по управлению сектором безопасности и Федерального министерства обороны, гражданской защиты и спорта Швейцарской Конфедерации.

УДК 327
ББК 66.4(0),3

Содержание

Предисловие	4
<i>Рустам Бурнашев.</i> Специальные государственные органы Республики Казахстан	5
<i>Аида Алымбаева.</i> Разведывательная служба Кыргызстана: проблемы реформирования	32
<i>Парвиз Муллоджанов.</i> Реформа сектора госбезопасности в Таджикистане.....	70
<i>Гражвидас Ясутис, Ричард Стайн.</i> Реформа разведывательного сектора в Туркменистане	85
<i>Мукбил Тошотар.</i> Процессы реформирования узбекской разведывательной спецслужбы	99

Предисловие

Данное исследование охватывает процессы реформирования разведывательных служб в странах Центральной Азии (Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане) в постсоветский период. В нем рассматриваются органы государственной безопасности этих стран, их ключевые полномочия и структуры, затрагиваются существующие проблемы, препятствующие эффективному функционированию служб разведки, включая политические препоны, а также описываются предпосылки к реформам.

По итогам проведенных исследований авторы-эксперты из стран Центральной Азии предлагают свои рекомендации по надлежащему управлению специальными службами, адресованные правительствам стран Центральной Азии, а также международным организациям.

Настоящая публикация призвана привлечь внимание к вопросу о необходимости реформирования разведывательных структур в странах Центральной Азии и применения новых подходов, соответствующих принципам демократического управления.

DCAF (Женевский центр по управлению сектором безопасности) стремится внести свой вклад в безопасность Центральной Азии посредством продвижения идеи создания в странах этого региона более подотчетных и эффективных систем безопасности и правосудия. Основная цель DCAF – поддерживать развитие потенциала стран Центральной Азии в сфере безопасности и правосудия в рамках демократического управления, верховенства закона и уважения прав человека, тем самым способствуя миру, справедливости и устойчивому развитию.

DCAF благодарит Федеральное министерство обороны, гражданской защиты и спорта Швейцарской Конфедерации за щедрую поддержку в подготовке и осуществлении данной публикации.

Дарко Станчич,
руководитель отдела Европы
и Центральной Азии, DCAF

Специальные государственные органы Республики Казахстан

Аннотация

Один из ключевых вопросов развития специальных служб в модернистских государствах состоит в том, как согласовать повышение их эффективности, обуславливающее выход за рамки обычных полицейских практик, с демократическим надзором, предполагающим верховенство закона, прежде всего в области защиты прав человека. В статье рассматривается, насколько этот вопрос актуален для Казахстана, который не является модернистским государством в полном смысле этого слова, и как здесь выстраивается система контроля над специальными службами. Методологической основой исследования является концепция слабых государств. Статья опирается на кабинетное исследование нормативно-правовой базы деятельности казахстанских специальных служб и анализ открытых источников.

Ключевые слова: Казахстан, слабое государство, специальные службы, реформа сектора безопасности.

Введение

Один из ключевых вопросов развития специальных служб в модернистских государствах:¹ как согласовать необходимость повышения их эффективности, которая опирается на идеи «секьюритизации»² и «чрезвычайного положения»³, иными словами – на выходе за рамки «нормальной» политики и обычных полицейских практик, с демократическим надзором за их деятельностью, который предполагает вер-

¹ О модернистских государствах см., например: *Buzan B., Waever O. Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 22; *Foucault M. Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977–1978*, New York: Picador, 2009.

² *Waever O. Securitization and Desecuritization, On Security*, New York: Columbia University Press, 1995, pp. 46–86.

³ *Schmitt C. Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Chicago: University of Chicago Press, 2005.

ховенство закона, прежде всего – в области защиты прав человека? Особую остроту эта дилемма приобрела в начале XXI века в связи с ростом угрозы терроризма. Насколько этот вопрос актуален для стран, не являющихся модернистскими в полном смысле этого слова, в частности – для таких государств, как Казахстан? Какие особенности выстраивания гражданского контроля над сектором безопасности в целом и специальными службами в частности здесь проявляются? Как происходит в Казахстане реформирование сектора безопасности и специальных служб?

Попытки ответить на эти вопросы начинают предприниматься в ряде работ с начала 2000-х годов прежде всего с точки зрения обеспечения военной и военно-политической безопасности Казахстана⁴. Несколько позже публикуются работы, посвященные вопросам реформирования сектора безопасности⁵. Как правило, все указанные тексты исходят из реалистских или описательных перспектив, что ограничивает возможности выявления внутренних структурных факторов, определяющих особенности строительства и реформирования сектора безопасности в Казахстане. Также данная литература фокусируется на секторе безопасности в целом и не рассматривает детально вопрос функционирования казахстанских специальных служб.

Особенностью данной статьи является то, что в ней делается попытка ответить на поставленные выше вопросы на основании

⁴ *Allison R.* Central Asian Military Reform: National, Regional and International Influences, Oil, Transition and Security in Central Asia, London and New York: RoutledgeCurzon, 2003, pp. 219–233; *Бурнашев Р., Черных И.* Безопасность в Центральной Азии: методологические рамки анализа. – Алматы: Казахстанско-немецкий университет, 2006; *Marat E.* The Military and the State in Central Asia: From Red Army to Independence, London: Routledge, 2009; *Peyrouse S.* The Central Asian Armies Facing the Challenge of Formation, *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*, 2010, Issue 11, Security and Defense Reform in Central Asia. – URL: <https://journals.openedition.org/pipss/3799>; *McDermott R.* The Crisis in the Kazakh Armed Forces, *Central Asia and the Caucasus*, Volume 4, 2002, Issue 16, pp. 65–74; *McDermott R.* Kazakhstan's Defense Policy: An Assessment of the Trends, Carlisle: US Army War College, 2009.

⁵ *Peyrouse S.* Security Reform in Kazakhstan, *Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities*, Groningen: CESS, 2010, pp. 19–26; *Marat E.* Security Sector Reform in Central Asia Geneva: DCAF, 2012; *Burnashev R.* Parliamentary Oversight of the Security Sector: Kazakhstan, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Case Studies from Central Asia*, Geneva: DCAF, 2020, pp. 4–12; *Burnashev R.* Overview of State Security Agencies in Kazakhstan, *Overview of National Security Agencies in Central Asian Countries*, Geneva: DCAF, 2020, pp. 5–28.

концепции слабых государств, под которыми понимаются страны, испытывающие серьезный недостаток наиболее фундаментальных качеств государства – «эффективных институтов, монополии на инструменты насилия и консенсус относительно идеи государства»⁶. В слабом государстве сектор безопасности – система, включающая в себя ведомства, имеющие право на применение силы от имени государства, государственные органы, контролирующие работу силовых структур, а также надзорные механизмы – обладает структурной спецификой, которая обусловлена как минимум двумя моментами. С одной стороны, государственные институты, в том числе – силовые структуры и контролирующие их органы, неэффективны с той точки зрения, что они обеспечивают не столько национальную безопасность, сколько безопасность режима или групп интересов, аффилированных с этими институтами. С другой стороны, возможностью применения насилия обладает не государство как институциональное единство, а режим или даже группы интересов. Таким образом, сектор безопасности фрагментирован и зависит не от государственных институтов и правового порядка, а от действующего политического режима и конфигурации силового потенциала групп интересов. На сектор безопасности накладывает отпечаток слабость общества (а следовательно – и гражданского сектора) и отсутствие консенсуса относительно идеи государства – все это приводит к тому, что гражданский надзор и демократический контроль над сектором безопасности является затрудненным и неэффективным. В статье обосновывается, что присущий Казахстану тип государственности и общества определяет то, что специальные службы страны обеспечивают не столько национальную безопасность, сколько безопасность режима, а гражданско-демократический надзор за этими органами носит в значительной степени декларативный характер.

В силу особенностей объекта анализа, статья опирается исключительно на кабинетное исследование нормативно-правовой базы деятельности казахстанских специальных служб и открытые источники. Поскольку в законодательстве Казахстана не используется термин «специальная служба», а вместо этого принят термин «специальные государственные органы», то именно данная терминология в дальнейшем будет использована в статье.

⁶ *Jackson R. Regime Security, Contemporary Security Studies, Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 203.*

Статья состоит из трех разделов, первый из которых посвящен описанию специальных служб Казахстана, их структуры и функций. Во втором разделе дается анализ основных реформ специальных служб и управления ими. Третий раздел посвящен сравнению положений правовых актов, регулирующих деятельность специальных служб Казахстана, с принципами работы таких служб, предложенных Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия).

1. Полномочия, основные функции и структура специальных государственных органов

Законодательство Казахстана определяет специальные государственные органы как органы, «осуществляющие разведывательную и контрразведывательную деятельность, а также комплекс правовых, организационных, оперативно-розыскных и технических мер, направленных на обеспечение безопасности охраняемых лиц и объектов, в целях предотвращения угроз национальной безопасности Республики Казахстан»⁷. К специальным государственным органам Казахстана относятся органы национальной безопасности, уполномоченный орган в сфере внешней разведки и Служба государственной охраны. Все специальные государственные органы непосредственно подчинены и подотчетны президенту страны и являются составной частью сил обеспечения национальной безопасности.

Органом, координирующим проведение единой государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и обороноспособности, в том числе – деятельность специальных государственных органов, является Совет Безопасности Республики Казахстан, основными задачами которого являются «планирование, рассмотрение и оценка реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, укрепления обороноспособности страны, обеспечения законности и правопорядка»⁸. В соответствии с законодательством право возглавлять Совет Безопасности в качестве председателя

⁷ Закон «О специальных государственных органах Республики Казахстан» от 13 февраля 2012 года № 552-IV. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000552>, ст. 3.

⁸ Закон «О Совете Безопасности Республики Казахстан» от 5 июля 2018 года № 178-VI. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000178>, ст. 2.

пожизненно принадлежит первому президенту Республики Казахстан – Елбасы⁹. Состав Совета Безопасности формируется президентом республики по согласованию с председателем Совета Безопасности.

Органы национальной безопасности

Органы национальной безопасности Казахстана представлены Комитетом национальной безопасности (КНБ), который осуществляет руководство единой системой органов национальной безопасности страны, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельностью, охраной государственной границы, поддержание и обеспечение правительственной связи, межведомственную координацию в сферах деятельности, отнесенных к его компетенции, а также единую политику в области защиты государственных секретов. Деятельность КНБ определяется специальным Положением¹⁰. Статус, полномочия и организация деятельности органов КНБ также определяются Законом «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан»¹¹. Руководство Комитетом осуществляется председателем КНБ, который назначается президентом страны с согласия Сената парламента Казахстана и освобождается от должности президентом. В состав КНБ как отдельные ведомства входят:

- Пограничная служба – ведомство, осуществляющее защиту и охрану государственной границы. Пограничную службу возглавляет заместитель председателя КНБ – директор Пограничной службы, назначаемый и освобождаемый от должности президентом республики по представлению председателя КНБ;¹²

⁹ Закон «О Совете Безопасности Республики Казахстан» от 5 июля 2018 года № 178-VI. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000178>, ст. 1.

¹⁰ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете национальной безопасности Республики Казахстан» от 1 апреля 1996 года № 2922. – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U960002922_

¹¹ Закон «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 года № 2710. – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002710_, ст. 8, 8-1, 9.

¹² Указ Президента Республики Казахстан от 10 декабря 1999 года № 282 «Вопросы Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U990000282_

- Службы специального назначения «А» – их функции на законодательном уровне отнесены к секретным и не раскрываются;¹³
- Служба внешней разведки (см. пункт 1.2 данной статьи);
- Служба правительственной связи – ее функции на законодательном уровне отнесены к секретным и не раскрываются. Директор Службы правительственной связи назначается на должность и освобождается от должности президентом страны по представлению председателя КНБ¹⁴.

Миссией КНБ является «создание, поддержание и развитие условий, необходимых для обеспечения должного уровня защищенности основ конституционного строя, государственного суверенитета, территориальной целостности, экономического, научно-технического и оборонного потенциала страны от разведывательно-подрывной деятельности противника, охраны Государственной границы, поддержания и обеспечения правительственной связью, обеспечения Председателя Совета Безопасности, Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов Республики Казахстан разведывательной информацией в целях принятия решений в политической, финансово-экономической, военно-политической, научно-технической, гуманитарной, экологической и иных областях, затрагивающих национальные интересы Республики Казахстан»¹⁵.

Функции КНБ:¹⁶

- участие в формировании, разработке и реализации государственной политики и государственных программ в области обеспечения национальной безопасности, в том числе – выработка стратегических направлений деятельности, целей, задач, целевых индикаторов и стратегии развития системы органов национальной безопасности, а также осуществление мониторинга

¹³ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете национальной безопасности...», п. 12-1-1.

¹⁴ Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов национальной безопасности Республики Казахстан» от 14 ноября 2014 года № 954. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000954>

¹⁵ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете национальной безопасности Республики Казахстан», п. 10-2.

¹⁶ Там же, п. 12.

- достижения стратегических целей и процесса реализации стратегии развития системы органов национальной безопасности;
- участие в подготовке заключаемых Казахстаном международных договоров, а также в разработке нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы обеспечения национальной безопасности Казахстана, развитие международного сотрудничества в области безопасности;
 - организация и осуществление разведывательной деятельности в интересах Казахстана, обеспечение президента Казахстана и государственных органов информацией, необходимой для принятия решений в сфере обеспечения национальной безопасности;
 - организация и осуществление контрразведывательной¹⁷, оперативно-розыскной деятельности и досудебного расследования, разработка и осуществление мер по контрразведывательной защите сведений, составляющих государственные секреты, контроль деятельности государственных органов и организаций в этой сфере, в том числе – осуществление деятельности по противодействию техническим разведкам, выявление и пресечение использования сетей и средств связи в целях, наносящих ущерб безопасности Казахстана;
 - реализация единой политики в области защиты государственных секретов в государственных органах и организациях, развитие и совершенствование системы защиты государственных секретов, организация технического обеспечения контрразведывательных, оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, проводимых органами национальной безопасности, осуществление радиоэлектронной и радиотехнической разведки, координация и контроль работы по обеспечению режима секретности в государственных органах и организациях, осуществление мероприятий по киберзащите информации, коммуникаций и стратегических объектов инфраструктуры государства в киберпространстве;
 - участие в разработке и осуществлении мер по локализации и нейтрализации внешних и внутренних факторов, создающих условия для проведения в отношении Казахстана разведы-

¹⁷ Контрразведывательную деятельность также осуществляют органы военной контрразведки, которые создаются в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан (Закон «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 года, ст. 10).

- вательно-подрывных акций, в том числе в сфере противодействия транснациональным преступным сообществам, незаконной миграции, незаконному обороту оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, специальных технических средств и электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации;
- разработка и реализация мер по противодействию терроризму и экстремизму, иной деятельности, направленной на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности и подрыв безопасности Казахстана, осуществление координации деятельности государственных органов по противодействию терроризму и экстремизму, деятельность по повышению уровня антитеррористической защиты объектов, уязвимых в террористическом отношении;
 - организация и обеспечение защиты и охраны государственной границы, в том числе – разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, направленной на обеспечение пограничной безопасности, анализ и прогнозирование обстановки в пограничном пространстве и на каналах международных сообщений;
 - выявление, предупреждение и пресечение чрезвычайных ситуаций социального характера, которые могут быть вызваны массовым переходом государственной границы Казахстана с территориями сопредельных государств; попытками насильственного изменения конституционного строя Казахстана; актами терроризма; действиями, направленными на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Республики Казахстан; диверсиями; вооруженным мятежом.

В целом, функции КНБ Казахстана, в явной форме прописанные в действующем законодательстве, не выходят за рамки перечня, традиционно относимого к сфере специальных служб. Однако необходимо отметить, что ряд функций этой организации и некоторых входящих в нее ведомств не раскрываются и официально относятся к секретной информации. К секретным относятся и некоторые права КНБ¹⁸. Такая

¹⁸ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете национальной безопасности...», п. 12, 12-1-1. 12-2, 13.

ситуация повышает автономность КНБ и входящих в него ведомств и снижает возможность гражданского и демократического контроля их деятельности. Еще одной особенностью определения функций КНБ является их «открытость» и возможность расширения за счет введения в перечень функций формулировки «выполняет и иные функции, отнесенные к его ведению законами и актами Президента Республики Казахстан»¹⁹. Таким образом, функционал КНБ и входящих в него ведомств может меняться произвольно за счет решения только президента страны.

Уполномоченный орган в сфере внешней разведки

Уполномоченным органом в сфере внешней разведки в Казахстане выступает Служба внешней разведки – ведомство, в настоящее время входящее в состав КНБ, осуществляющее и координирующее разведывательную деятельность в целях обеспечения председателя Совета Безопасности, президента, парламента и правительства, государственных органов и государственных организаций Республики Казахстан разведывательной информацией для принятия решений в политической, финансово-экономической, военно-политической, научно-технической, гуманитарной, экологической и иных областях, затрагивающих национальные интересы Казахстана²⁰. Руководство Службой осуществляет заместитель председателя КНБ – директор Службы внешней разведки, который назначается на должность и освобождается от должности президентом республики по представлению председателя КНБ²¹.

Основными функциями Службы внешней разведки являются²².

- сбор, накопление, анализ, оценка, систематизация и обобщение разведывательной информации, подготовка на ее основе прогнозов, предложений и рекомендаций по защите и

¹⁹ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете национальной безопасности...», п. 12.

²⁰ Внешнюю разведку в пределах своей компетенции также осуществляет Министерство обороны. (Закон «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» от 7 января 2005 года № 29-III. – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000029_).

²¹ Указ Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах Комитета национальной безопасности Республики Казахстан» от 18 сентября 2019 года № 163. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000163>

²² Там же, п. 14; Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете национальной безопасности Республики Казахстан», п. 12-1-2.

- продвижению национальных интересов Казахстана, предоставление разведывательной информации председателю Совета Безопасности, президенту страны, парламенту, правительству, государственным органам и организациям;
- осуществление контрразведывательных и оперативно-розыскных мероприятий, радиотехнической и радиоэлектронной разведки, осуществление защиты сведений, составляющих государственные секреты, в загранучреждениях Казахстана и на объектах Службы внешней разведки;
 - участие в обеспечении безопасности президента Казахстана и других охраняемых лиц за рубежом;
 - участие в подготовке заключаемых Казахстаном международных договоров, разработке проектов законов и иных нормативных правовых актов, поддержание и развитие международного сотрудничества, а также выполнение международных обязательств Казахстана;
 - разработка стратегии, тактики и планов осуществляемой разведывательной деятельности на среднесрочный и краткосрочный периоды, организация научно-методического обеспечения основных направлений разведывательной деятельности.

Перечень функций Службы внешней разведки не содержит секретных пунктов, но также носит «открытый» характер и может быть расширен не только через принятие соответствующих законов, но и актами президента страны.

Служба государственной охраны

Служба государственной охраны Республики Казахстан – государственный орган, выполняющий функции Службы охраны президента и Республиканской гвардии и обеспечивающий безопасность охраняемых лиц и объектов, а также являющийся организующим и координирующим органом по вопросам обеспечения безопасности охраняемых лиц²³. Руководство Службой осуществляется ее начальником, который назначается и освобождается от должности президентом страны. В структуру Службы государственной охраны входят Силы особого назначения

²³ Закон «О Службе государственной охраны Республики Казахстан» от 3 октября 1995 года № 2483. – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002483_; Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Службе государственной охраны Республики Казахстан» от 4 мая 2014 года № 814. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000814>

(до 2019 года – Служба обороны объектов), в том числе – президентские полки «Айбын» (воинская часть 0112) и «Батыр» (воинская часть 0111), а также воинская часть 0116²⁴.

Миссия Службы государственной охраны Республики Казахстан – обеспечение безопасности первого президента Республики Казахстан – Елбасы, других охраняемых лиц и объектов, организация и координация вопросов обеспечения безопасности охраняемых лиц²⁵.

Функциями Службы государственной охраны являются:²⁶

- организация и проведение охранных мероприятий по обеспечению безопасности первого президента Республики Казахстан – Елбасы, других охраняемых лиц и объектов, в том числе – осуществление пропускного режима, согласование всех видов ремонтных, строительных и иных работ на охраняемых объектах, проведение санитарно-гигиенического, экологического, радиационного, биологического, химического и противоэпидемического контроля;
- проведение оперативно-розыскных и контрразведывательных мероприятий, выявление, предупреждение и пресечение правонарушений, направленных против жизни, здоровья, прав, свобод, достоинства и собственности первого президента Республики Казахстан – Елбасы, других охраняемых лиц;
- организация мероприятий по обезвреживанию и уничтожению взрывных устройств, взрывоопасных предметов на территории охраняемых объектов и в местах проведения охранных мероприятий;
- проведение информационно-аналитической работы, в том числе – обеспечение первого президента Республики Казахстан – Елбасы связью, реализация мероприятий по противодействию средствам технических разведок, технической защите информации и защите сведений, составляющих государственные секреты;
- участие совместно с Управлением делами Президента и Министерством здравоохранения в решении организационных

²⁴ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Службе государственной охраны Республики Казахстан».

²⁵ Там же, п. 15.

²⁶ Там же, п. 19.

вопросов, связанных с медицинским обслуживанием охраняемых лиц.

Функции Сил особого назначения:²⁷

- участие в проведении охранных и оборонных мероприятий по обеспечению безопасности охраняемых лиц и объектов;
- участие в антитеррористических операциях по обеспечению безопасности охраняемых лиц и объектов;
- участие в выполнении церемониальных и протокольных мероприятий.

Выделение Службы государственной охраны как одного из специальных государственных органов и введение в определение функций этих органов функции «обеспечение безопасности охраняемых лиц», к которым, в первую очередь относится первый президент Республики Казахстан – Елбасы, на законодательном уровне фиксирует то, что специальные государственные органы Казахстана обеспечивают не только национальную и государственную безопасность, но и безопасность режима.

2. Реформа специальных государственных органов и их управления

Традиционно под реформированием сектора безопасности понимают процесс его трансформации с тем, чтобы он отвечал требованиям эффективного и действенного обеспечения безопасности в условиях гражданского и демократического надзора и контроля, а также уважения прав человека и верховенства закона. Концепция реформирования сектора безопасности основана на представлении, что демократическая система управления, прозрачность и открытость повышают эффективность и надежность государственных органов и служб безопасности, фокусирует их деятельность на обеспечении именно национальной и государственной безопасности, а не безопасности режима или отдельных групп интересов, способствует росту доверия населения к ним и ведет к повышению их легитимности. Реформирование специальных служб (специальных государственных органов), как правило, рассматривается в рамках общего процесса реформирования сектора безопасности.

²⁷ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Службе государственной охраны Республики Казахстан», п. 20.

Впервые право Казахстана на собственные органы государственной безопасности было провозглашено в Декларации о государственном суверенитете в 1990 году²⁸. После провозглашения независимости²⁹ и начала государственного строительства Казахстан взял под свой контроль специальные государственные органы, действовавшие в Советском Союзе и дислоцировавшиеся на его территории. Уже в декабре 1990 года было принято Временное положение об органах государственной безопасности Республики Казахстан³⁰. На начальном этапе, помимо изменения системы подчинения, преобразования специальных государственных органов касаются их переименования. В 1992 году Комитет государственной безопасности был преобразован в Комитет национальной безопасности³¹.

Первый этап строительства системы национальной безопасности Казахстана и его специальных служб связан с принятием Закона «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан»³². Особенностью этого закона является то, что он определяет гласность деятельности органов национальной безопасности в отношении их общего бюджета, компетенции и основных направлений деятельности, а также фактов противоправных действий их сотрудников³³. В этот же период принимается первая редакция Положения о Комитете национальной безопасности Республики Казахстан, его органах на местах и подчиненных Комитету национальной безопасности войсках³⁴.

²⁸ Постановление Верховного Совета Казахской ССР «О Декларации о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики» от 25 октября 1990 года № 307-XII. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/B900001700_, п. 13.

²⁹ Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 года. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910004400_

³⁰ Постановление Кабинета министров Республики Казахстан «О Комитете государственной безопасности Республики Казахстан» от 19 декабря 1991 года № 788. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/P910000788_

³¹ Указ Президента Республики Казахстан «О преобразовании Комитета государственной безопасности Республики Казахстан» от 13 июля 1992 года № 844. – URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/knb/documents/details/687?lang=ru>

³² Закон «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» от 20 июня 1992 года № 1403-XII.

³³ Там же, ст. 6.

³⁴ Постановление Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете национальной безопасности Республики Казахстан, его органах на местах и подчиненных Комитету национальной безопасности войсках» от 30 декабря 1992 года № 1042. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K920001042_

В середине 1990-х годов начинается **второй этап** строительства системы национальной безопасности Казахстана и его специальных служб. Этот этап связан с началом формирования в Казахстане суперпрезидентской модели управления. В декабре 1995 года была принята вторая редакция Закона «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан»³⁵. Также формируется новый специальный государственный орган – Служба государственной охраны Республики Казахстан³⁶. Ключевой особенностью этого этапа становится трансформация системы подотчетности органов государственной безопасности. В 1991 году КГБ Республики Казахстан был подотчетен Верховному Совету, президенту страны и Кабинету министров, более того, депутаты Верховного Совета имели право получать информацию о деятельности КГБ в соответствии с их статусом³⁷. В соответствии с законодательством 1992 года, КНБ был подотчетен президенту и подконтролен Верховному Совету Республики Казахстан³⁸. Законодательство 1995 года, действующее до настоящего времени, определило, что контроль за деятельностью органов национальной безопасности осуществляет исключительно президент³⁹.

Дальнейшие трансформации специальных государственных органов касаются двух моментов. Во-первых, передачи ряда функций от одного специального органа другому, например, функции по обеспечению правительственной связи от Комитета национальной безопасности Службе охраны президента в 1995 году, с формированием в структуре последней подразделений и войск правительственной связи⁴⁰. Во-вторых, структурных изменений. Например, в 1997 году на базе Департамента разведки КНБ Республики Казахстан была

³⁵ Закон «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 года.

³⁶ Закон «О Службе государственной охраны Республики Казахстан».

³⁷ Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан «О Комитете государственной безопасности Республики Казахстан», п. 17.

³⁸ Закон «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» от 20 июня 1992 года, ст. 18.

³⁹ Закон «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 года, ст. 24.

⁴⁰ Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан “Об органах национальной безопасности Республики Казахстан” и некоторые акты Президента Республики Казахстан» от 8 декабря 1995 года № 2674. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002674>

образована Служба «Барлау» Республики Казахстан – орган внешней разведки, непосредственно подчиненный и подотчетный президенту страны⁴¹. В 2009 году Служба «Барлау» КНБ Республики Казахстан была упразднена и ее функции были переданы Службе внешней разведки Республики Казахстан «Сырбар» – государственному органу, непосредственно подчиненному и подотчетному президенту⁴². Однако уже в 2019 году Служба внешней разведки была вновь введена в структуру КНБ Республики Казахстан⁴³.

Таким образом, можно констатировать принципиальное различие в понимании сущности реформирования специальных служб (специальных государственных органов), принятого у модернистских стран демократического лагеря и в Казахстане. В Казахстане реформа этого сектора с 1995 года понимается исключительно как совершенствование структуры системы специальных государственных органов или, еще более узко, «как сочетание военной подготовки, оказания технической поддержки и поставок оборудования»⁴⁴. В то время как вторая составляющая реформирования сектора безопасности – формирование системы демократического надзора и контроля – практически не рассматривается и не реализуется. Так, показательно, что в документах, формирующих нормативно-правовую базу сектора безопасности в Казахстане, вопрос гражданского контроля и надзора не поднимается в принципе. Даже формальный парламентский надзор за органами безопасности носит номинальный характер⁴⁵.

⁴¹ Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией» от 5 ноября 1997 года № 3731. – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U970003731_

⁴² Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по укреплению национальной безопасности Республики Казахстан и дальнейшему совершенствованию разведывательной деятельности» от 17 февраля 2009 года № 739. – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000739_

⁴³ Указ Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах Комитета национальной безопасности Республики Казахстан».

⁴⁴ *Boonstra J., Marat E., Axonova V. Security Sector Reform in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan: What Role for Europe?*, Groningen: EUCAM, 2013, p. 5.

⁴⁵ *Burnashev R. Parliamentary Oversight of the Security Sector: Kazakhstan, Parliamentary Oversight of the Security Sector: Case Studies from Central Asia*, Geneva: DCAF, 2020, pp. 4–12.

3. Оценка правовых актов спецслужбы в сравнении с принципами, принятыми Венецианской комиссией

Ключевая идея Рекомендации 1713 (2005) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Демократический надзор за сектором безопасности в государствах-членах»⁴⁶, Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) по данным рекомендациям и ответа на эти рекомендации со стороны Комитета министров, принятого на 969-м заседании депутатов-министров (21 июня 2006 года)⁴⁷, состоит в том, что повышение эффективности работы специальных служб в связи с ростом угрозы террористических атак, должно сопровождаться параллельным усилением демократического надзора за их деятельностью. При этом последнее должно рассматриваться как необходимость и приоритет. Соответствующее законодательство должно быть адаптировано к задаче борьбы с нынешним уровнем террористических угроз при одновременной защите прав человека, верховенства закона и демократии. Особое внимание в выполнении этой задачи должно быть уделено парламентам и их специализированным комитетам, а также судам. Таким образом предполагается формирование «демократической безопасности». В Заключении Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) это принципиальное положение конкретизируется в 14 основных выводах⁴⁸, с которыми ниже сравниваются нормы, регулирующие деятельность специальных служб Казахстана, и практика работы этих служб.

Косвенно, законодательство Казахстана признает, что специальные государственные органы могут действовать вне рамок принятых стандартов обычных полицейских сил. Так, Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан» фиксирует, что «Республика Казахстан обеспечивает свою национальную безопасность всеми имеющимися в ее распоряжении средствами и методами, в том числе экономическими, политическими, военными, правовыми, специальными

⁴⁶ Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2005), Recommendation 1713 (2005) Democratic oversight of the security sector in member states. – URL: <https://pace.coe.int/en/files/17360>

⁴⁷ Committee of Ministers (2006) Replay to the Recommendation 1713 (2005) Democratic oversight of the security sector in member states. – URL: <https://pace.coe.int/en/files/11529>

⁴⁸ Там же.

(разведка, контрразведка)»⁴⁹. В случае возникновения чрезвычайной ситуации социального характера – противоречий и конфликтов в сфере социальных отношений, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью, значительный имущественный ущерб или нарушения условий жизнедеятельности населения – в Казахстане или на его отдельных территориях может вводиться соответствующий правовой режим, предполагающий экстренное реагирование и функционирование государственных органов, осуществляющих предупреждение и ликвидацию соответствующих чрезвычайных обстоятельств⁵⁰. Правовой режим чрезвычайной ситуации социального характера вводится по решению руководителя государственного органа по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации социального характера⁵¹. В качестве такого органа может выступать:⁵²

1. В случае чрезвычайных ситуаций, вызванных массовым переходом государственной границы Казахстана с территориями сопредельных государств; попытками насильственного изменения конституционного строя Казахстана; актами терроризма; действиями, направленными на насильственный захват власти или насильственное удержание власти; диверсиями; вооруженным мятежом – местные исполнительные органы власти.
2. В случае чрезвычайных ситуаций, вызванных массовыми беспорядками; межнациональными и межконфессиональными конфликтами; блокадой или захватом отдельных местностей, особо важных и стратегических объектов; организацией и деятельностью незаконных вооруженных формирований – Министерство внутренних дел.
3. В случае чрезвычайных ситуаций, вызванных провокационными действиями со стороны других государств с целью навязывания вооруженного конфликта; нарушениями территориальной целостности Казахстана – Министерство обороны.

В целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций социального характера создаются постоянно действующие республикан-

⁴⁹ Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 6 января 2012 года № 527-IV. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527>, ст. 18.

⁵⁰ Закон «О чрезвычайном положении» от 8 февраля 2003 года № 387. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000387_, ст. 3-1.

⁵¹ Там же, ст. 3-1.

⁵² Там же, ст. 3-2

ский и региональные оперативные штабы. Если в качестве государственного органа по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации социального характера выступает местный исполнительный орган власти, то в состав оперативного штаба в качестве заместителя его руководителя входит представитель КНБ⁵³.

Помимо правового режима чрезвычайной ситуации, в случае, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность Казахстана, безопасность его граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное функционирование конституционных органов государства, законодательство предполагает введение чрезвычайного положения⁵⁴. Чрезвычайное положение на всей территории Казахстана или в отдельных его местностях вводится исключительно указом президента страны после официальных консультаций с премьер-министром и председателями палат парламента с незамедлительным информированием парламента Республики Казахстан⁵⁵.

Таким образом, специальные государственные органы не обладают полномочиями по введению режима чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения и определению периода их действия. Более того, в качестве принципов обеспечения национальной безопасности законодательство Казахстана фиксирует:⁵⁶

- приоритетность предупредительно-профилактических мер;
- своевременность и адекватность мер обеспечения национальной безопасности масштабам и характеру нанесенного и потенциального ущерба национальной безопасности;
- контролируемость реализации всей совокупности действий по защите национальной безопасности.

Законодательство Республики Казахстан закрепляет ответственность должностных лиц за превышение их полномочий при обеспечении национальной безопасности⁵⁷, также фиксируются обязанности сотрудников специальных государственных органов⁵⁸, в том числе:

⁵³ Закон «О чрезвычайном положении» от 8 февраля 2003 года № 387. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000387_, ст. 3-3

⁵⁴ Там же, ст. 4.

⁵⁵ Там же, ст. 5.

⁵⁶ Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан», ст. 3.

⁵⁷ Закон «О чрезвычайном положении» от 8 февраля 2003 года № 387. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000387_, ст. 17.

⁵⁸ Закон «О специальных государственных органах...», ст. 18.

- соблюдать Конституцию и законодательство Казахстана;
- обеспечивать соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов физических и юридических лиц, государства;
- соблюдать установленные законодательством нормы служебной этики;
- информировать руководство в случаях возникновения конфликта интересов.

За невыполнение или ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей сотрудники несут уголовную, административную, гражданско-правовую, дисциплинарную ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан⁵⁹.

Роль, функции, задачи, полномочия и обязанности специальных государственных органов Казахстана достаточно четко определены и разграничены в рамках действующего законодательства. При этом, однако, сохраняется возможность расширения их перечня, за счет того, что соответствующие статьи в законодательстве всегда содержат пункт «и иные функции (задачи)», наполнение которого может происходить на *ad hoc* основе за счет принятия соответствующих законов или актов президента страны. Идея разграничения компетенций и обеспечения согласованного функционирования всех органов и должностных лиц государства, а также граждан и организаций, принимающих участие в реализации мер по обеспечению национальной безопасности, закреплена законодательно⁶⁰.

Во всех законах и иных нормативных актах, регулирующих деятельность специальных государственных органов, фиксируется приоритет международных обязательств Казахстана над национальными. Так, в Законе «О национальной безопасности Республики Казахстан» указывается, что «если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные нормы, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора». При этом, одновременно, фиксируется, что не допускается заключение международных договоров, способных нанести ущерб национальной безопасности или ведущих к утрате независимости Казахстана, а также сужающих сферу его суверенных прав⁶¹.

⁵⁹ Закон «О специальных государственных органах...», ст. 21.

⁶⁰ Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан», ст. 18.

⁶¹ Там же, ст. 2.

Большинство законов и нормативных актов, регулирующих деятельность специальных государственных органов, включают в себя статьи, закрепляющие принципы деятельности этих органов. В число этих принципов входят и положения, соответствующие международным обязательствам Казахстана по защите прав человека: соблюдение законности при осуществлении деятельности по обеспечению национальной безопасности и приоритет прав и свобод человека и гражданина⁶². Статья 17 Закона «О национальной безопасности Республики Казахстан» непосредственно посвящена гарантии прав и свобод человека и гражданина при обеспечении национальной безопасности⁶³ и гласит, что «Казахстан в соответствии с законодательством и международными договорами обеспечивает безопасность каждого человека и гражданина на своей территории» и что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения». Предполагается, что в деятельности специальных государственных органов отступления от основных прав и свобод человека должны быть сведены к минимуму. Например, Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан» фиксирует недопустимость принятия решений и совершения действий, «заведомо способных привести к... необоснованному ограничению прав и свобод человека и гражданина»⁶⁴. Однако четкого регламентирования этого вопроса, например, какие ограничения прав и свобод человека могут считаться обоснованными, в документах не зафиксировано, также как нет однозначной фиксации ответственности специальных государственных органов за необоснованные нарушения прав человека.

В качестве принципов деятельности специальных государственных органов Казахстана законодательно закрепляются сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности, а также секретность и конспирация⁶⁵. Оценить, насколько соблюдается принцип необходи-

⁶² Там же, ст. 3; Закон «О специальных государственных органах...», ст. 5; Закон «О контрразведывательной деятельности...» от 28 декабря 2016 года № 35-VI ЗПК. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000035>, ст. 4.

⁶³ Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан», ст. 17.

⁶⁴ Там же, ст. 19.

⁶⁵ Закон «О специальных государственных органах...», ст. 5; Закон «О контрразведывательной деятельности ...», ст. 4.

мости и достаточности уровня секретности, рекомендуемый Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия), в деятельности специальных государственных органов Казахстана, на основе открытых источников не представляется возможным.

В соответствии с Законом «О национальной безопасности Республики Казахстан» деятельность по обеспечению национальной безопасности финансируется за счет бюджетных средств⁶⁶. Аналогичные положения зафиксированы и в нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность отдельных специальных государственных органов Казахстана. Однако механизм контроля этого финансирования не определен.

Законодательство Республики Казахстан предполагает гарантированную государственную поддержку, в том числе – правовую защиту, лицам, оказывающим содействие в обеспечении национальной безопасности⁶⁷.

Контрразведывательная деятельность, в том числе – специальная проверка граждан, поступающих и состоящих на государственной службе, проведение специальной проверки граждан, оформляемых на допуск к сведениям, составляющим государственные секреты, а также выдача разрешений организациям на деятельность, связанную с использованием сведений, составляющих государственные секреты, входит в функциональные обязанности специальных государственных органов Казахстана и закреплена законодательно⁶⁸. Какое-либо регламентирование этих функций, помимо общих принципов работы специальных государственных органов, в законах не зафиксировано и, вероятнее всего, относится к секретной информации.

Таким образом, законодательство Казахстана, регулирующее деятельность специальных государственных органов с точки зрения декларации ответственности специальных служб, в том числе – в области защиты прав человека, а также с точки зрения определенности роли, функций и полномочий специальных служб, в значительной степени соответствует положениям Заключения Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии).

Ключевые расхождения фиксируются с точки зрения системы контроля за деятельностью специальных государственных органов

⁶⁶ Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан», ст. 26.

⁶⁷ Там же, ст. 17.

⁶⁸ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения о Комитете национальной безопасности Республики Казахстан», п. 3.

и, главное, возможности использования их не только в национальных интересах.

Модель управления в Казахстане, сформированная под первого президента – Елбасы Нурсултана Назарбаева, может быть охарактеризована как суперпрезидентская⁶⁹. Такая характеристика определяется статусом президента как «главы государства, его высшего должностного лица, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства», а также «обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти»⁷⁰. На законодательном уровне закреплено, что в Республике Казахстан основные функции контроля специальных государственных органов находятся в непосредственном ведении президента. Президент определяет основные направления государственной политики в области обеспечения национальной безопасности; обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти в области защиты национальных интересов страны; издает акты по вопросам обеспечения национальной безопасности; образует Совет Безопасности Республики Казахстан; утверждает Стратегию национальной безопасности Республики Казахстан⁷¹. Все органы национальной безопасности, в том числе – специальные государственные органы, непосредственно подчиняются президенту и подотчетны ему⁷². Президент определяет основные направления и приоритеты контрразведывательной деятельности, а также контролирует деятельность органов, осуществляющих контрразведывательную деятельность⁷³.

Как и в любой суперпрезидентской модели управления и в рамках модели управления посредством произвола (модель «arbitrary rule» или «rule by law»)⁷⁴, в Казахстане только декларируется принцип разделения властей. Фактически, до марта 2019 года, власть в Казахстане была

⁶⁹ Прокофьев В. Конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан // Вопросы управления. – 2017. – № 2. – С. 7–12.

⁷⁰ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>, ст. 40.

⁷¹ Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан», ст. 10

⁷² Закон «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 года.

⁷³ Закон «О контрразведывательной деятельности...», ст. 6.

⁷⁴ Gel'man V. Post-Soviet Transitions and Democratization: Towards Theory-Building, Democratization, Volume 10, 2003, Issue 2, pp. 87–104; Tulumlu A. The Rule by Law: Negotiating Stability in Kazakhstan Kazakhstan in the Making: Legitimacy, Symbols, and Social Changes, Lanham: Lexington Books, 2016.

сосредоточена в руках президента Нурсултана Назарбаева и подконтрольных ему административных учреждений, прежде всего – Администрации президента. После сложения Нурсултаном Назарбаевым с себя полномочий президента Казахстана ситуация существенно трансформировалась. Несмотря на то, что действующим президентом страны стал Косым-Жомарт Токаев, Нурсултан Назарбаев, как первый президент – Елбасы, сохранил достаточно широкий круг полномочий⁷⁵, в том числе – право пожизненно возглавлять Совет Безопасности⁷⁶. Более того, в октябре 2019 года указом президента⁷⁷ были внесены изменения в процедуру назначения ряда должностных лиц, в том числе – руководителей органов, непосредственно подчиненных президенту, в соответствии с которыми они назначаются на должность по согласованию с председателем Совета Безопасности. Таким образом, в настоящее время с юридической точки зрения можно говорить, что в Казахстане в сфере управления сектором безопасности существует некая форма двоевластия. Очевидно, что такое положение дел сохранится до смерти Нурсултана Назарбаева.

Одну из ключевых ролей в сфере управления сектором безопасности в Казахстане играет правительство, которое вносит в Мажилис парламента проекты законов, касающихся сектора безопасности, и обеспечивает их исполнение; разрабатывает и организует осуществление основных направлений обеспечения национальной безопасности; руководит деятельностью министерств, иных центральных и местных исполнительных органов по обеспечению национальной безопасности⁷⁸. Однако в силу того, что все специальные государственные органы непосредственно подчинены и подотчетны президенту республики, влияние на них правительства минимально.

Центральным органом, контролирующим работу специальных государственных органов на государственном уровне, в модели «демократической безопасности» должны выступать парламентские структуры. Парламент Республики Казахстан обладает рядом возможностей в этом секторе в таких направлениях, как выработка

⁷⁵ Закон «О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы» от 20 июля 2000 № 83-ІІ. – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000083_

⁷⁶ Закон «О Совете Безопасности Республики Казахстан».

⁷⁷ Указ Президент Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Президента Республики Казахстан» от 9 октября 2019 года. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000184>

⁷⁸ Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан».

политики безопасности, формирование бюджета, принятие законов, регулирующих сектор безопасности, а также ратификация международных соглашений и договоров по вопросам безопасности. Однако фактически участие парламента в определении деятельности специальных государственных органов в Казахстане ограничено. Кандидатура председателя КНБ с парламентом (Сенатом) только согласуется⁷⁹. Руководители других специальных государственных органов Казахстана назначаются в обход парламента. Хотя в полномочия парламента входит утверждение республиканского бюджета и правительственных отчетов по его исполнению⁸⁰, фактически он утверждает только основные статьи бюджета, без их спецификации. Поэтому реального бюджетного контроля за деятельностью специальных государственных органов парламента не имеет. В Казахстане предусмотрено проведение парламента слушаний только по вопросам обороны и Вооруженных сил⁸¹. Слушания по другим вопросам национальной безопасности, а также парламента запросы и проверки в этой сфере законодательно не предусмотрены. В соответствии с Конституцией «право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилесе»⁸². Конституция прямо указывает, что парламента «вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся... обеспечения обороны и безопасности государства»⁸³. Тем не менее, законы Казахстана вступают в силу только после их подписания президентом⁸⁴. Более того, деятельность специальных государственных органов Казахстана может регулироваться и актами президента напрямую, без их какого-либо обсуждения или утверждения в парламенте. Парламентский контроль специальных государственных органов ограничен тем, что, начиная с парламента выборов 2007 года, в Мажилесе (нижней палате) парламента Казахстана доминирует пропрезидентская партия «Нур Отан». На выборах 2021 года ее

⁷⁹ Конституция Республики Казахстан, ст. 55.

⁸⁰ Там же, ст. 53, 54.

⁸¹ Закон «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан», ст. 9.

⁸² Конституция Республики Казахстан, ст. 61.

⁸³ Там же.

⁸⁴ Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 года № 2529. – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529_, ст. 19.

члены получили 71 процент мест в Мажилисе (76 депутатов из 107). Такое положение дел гарантирует парламентскую поддержку любому решению, принимаемому президентом.

В систему контроля деятельности силовых структур также вовлечены суды, которые призваны обеспечивать защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, исполнение Конституции и законодательства Казахстана, а также заключенных им международных договоров, осуществлять правосудие по делам об уголовных и иных правонарушениях, посягающих на безопасность человека и гражданина, общества и государства⁸⁵. Высший надзор за соблюдением законности в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляет Прокуратура Республики Казахстан⁸⁶. Согласно действующему законодательству судьи и Генеральный прокурор назначаются президентом, а председатель и судьи Верховного суда – Сенатом парламента по представлению президента⁸⁷. Соответственно, системы судебного и прокурорского контролей находятся в зависимости от президента страны. Серьезным фактором, укрепляющим позиции президента Казахстана, является и то, что три из семи членов Конституционного совета – органа, осуществляющего в Казахстане конституционный надзор – назначаются президентом, в том числе – председатель Совета, позиция которого в случае равенства голосов при обсуждении того или иного вопроса является решающей⁸⁸. При этом Конституционный совет может рассматривать на соответствие Конституции законы и постановления, принимаемые парламентом страны, но не указы президента⁸⁹.

Выводы

В Казахстане фиксируется очевидный прогресс в реформировании специальных государственных органов с точки зрения совершенствования их структуры и системы управления. Однако какого-либо действенного реформирования специальных государственных

⁸⁵ Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан», ст. 14.

⁸⁶ Там же, ст. 27.

⁸⁷ Указ Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах кадровой политики в системе органов государственной власти» от 29 марта 2002 года № 828. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000828>

⁸⁸ Конституция Республики Казахстан, ст. 71.

⁸⁹ Там же, ст. 72.

органов с точки зрения внедрения механизмов демократического надзора и контроля в Казахстане не происходит.

Одной из ключевых проблем деятельности специальных государственных органов Казахстана является то, что они могут быть использованы не только в национальных интересах, но и в интересах отдельных групп влияния, а также – в личных интересах первого президента Казахстана – Елбасы и личных интересах действующего президента.

На практике, специальные государственные органы Казахстана сфокусированы не на обеспечении национальной или государственной безопасности, понимаемой как безопасность конкретного социально-политического единства, национального государства с его собственным способом жизни и независимым самоуправлением, не говоря уже об обеспечении безопасности человека или предотвращения структурного и культурного насилия, а на обеспечении безопасности режима. Показательно, что уже в определении специальных государственных органов законодательство Казахстана акцентирует «безопасность охраняемых лиц», причем не столько действующего президента, сколько первого президента – Елбасы. Это приводит к тому, что находящиеся у власти группы интересов мало заинтересованы в реформировании как сектора безопасности в целом, так и специальных государственных органов в частности, если такое реформирование предполагает установление демократического и гражданского надзора и контроля. Более того, требования таких реформ рассматриваются как угроза режиму. При этом на декларативном уровне постоянно отмечается, что в центре внимания сектора безопасности находятся интересы, права и свободы человека.

Ситуация усугубляется тем, что в Казахстане наряду со слабым государством фиксируется и слабое общество. Это приводит к тому, что политическая фрагментированность не ограничивается социальной коллективной идентичностью, построенной на некоторых общих разделяемых ценностях. Разрозненность и ситуативность гражданских инициатив не позволяет гражданскому обществу консолидировать свою позицию относительно реформ сектора безопасности.

Слабость государства и общества и определяемая ими фрагментированность политического и социального поля в Казахстане приводят к тому, что в стране отсутствует стратегия реформ сектора безопасности и специальных государственных органов. Понятие

«безопасность» рассматривается как интуитивно понятное, серьезной теоретической проработки этого концепта на государственном уровне нет. Это не только затрудняет выстраивание целостной модели реформирования сектора безопасности, но и позволяет активно манипулировать проблематикой безопасности, эффективно секьюритизируя наиболее опасные для политического режима направления гражданской активности.

Разведывательная служба Кыргызстана: проблемы реформирования

Аннотация

На сегодняшний день Государственный комитет национальной безопасности (ГКНБ) Кыргызской Республики, уполномоченный осуществлять разведывательную службу в стране, остается нереструктурированным органом, что обусловлено, главным образом, причинами политического характера.

В настоящей статье анализируются основные вехи развития ГКНБ, описываются ключевые проблемы его реформирования и впервые оценивается соответствие деятельности данного органа принципам, определенным Европейской комиссией за демократию через право, более известной как Венецианская комиссия, которые касаются вопросов демократического надзора за деятельностью спецслужб. В статье также приводятся рекомендации относительно возможных путей реформирования деятельности ГКНБ.

Ключевые слова: Кыргызстан, Государственный комитет национальной безопасности, реформирование, политизация, секретность.

Введение

Первое полугодие 2021 года ознаменовалось в Кыргызской Республике (КР) рекордным количеством уголовных дел, возбужденных против действующих и бывших высокопоставленных чиновников Государственным комитетом национальной безопасности (ГКНБ), являющимся в стране главным уполномоченным органом по осуществлению разведывательной и контрразведывательной деятельности¹.

Среди задержанных были экс-премьер-министры, действующие члены парламента (Жогорку Кенеша) и руководители судебных органов.

¹ Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1362-ХП «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/710>

Так, в январе 2021 года ГКНБ арестовал Мухаммедкалыя Абылгазиева, занимавшего пост премьер-министра с апреля 2018 по июнь 2020 г. при правлении президента Сооронбая Жээнбекова². В мае 2021 г. ГКНБ задержал другого экс-премьер-министра – Омурбека Бабанова, руководившего кабинетом министров с декабря 2010 по сентябрь 2011 г. во время президентства Алмазбека Атамбаева. В течение первого полугодия 2021 года главная разведывательная служба КР задержала нескольких действующих депутатов парламента, включая родного брата бывшего президента С. Жээнбекова – Асылбека Жээнбекова, который в недавнем прошлом был спикером парламента. Среди задержанных депутатов были член комитета по бюджету, в прошлом заместитель спикера парламента Торобай Зулпукаров и член комитета по транспорту Кубанычбек Жумалиев, который при первом президенте Аскаре Акаеве работал премьер-министром. Громкий резонанс вызвало возбуждение уголовного дела в марте 2021 г. в отношении действовавшего в то время председателя Верховного суда Гульбары Калиевой, высшего должностного лица судебной системы КР – главы судебной ветви власти³. В июне 2021 г. был арестован экс-руководитель аппарата президента КР Данияр Нарымбаев, работавший при А. Атамбаеве. Было много других арестов государственных управленцев, а также крупных бизнесменов. Важно отметить, что подавляющее большинство задержанных Госкомитетом национальной безопасности чиновников подозревались в совершении коррупционных преступлений.

Возбуждение уголовных дел по коррупции, осуществленное ГКНБ, свидетельствует о наличии у этого ведомства не только разведывательных или контрразведывательных, но и правоохранительных функций, что является неким отступлением от классического понимания сущности разведывательных служб, каковыми являются, например, эти службы в США или Великобритании. Более того, уголовные процессы, инициированные ГКНБ в отношении руководителей судебных, исполнительных и законодательных органов власти, указывают на то, что эта служба занимает особое положение в иерархии государственного управления, о чем будет детально рассказано далее, в первой главе.

² АКС ГКНБ: По фактам коррупции и незаконного обогащения задержан бывший премьер-министр КР Абылгазиев М. Б. – URL: <https://gknb.gov.kg/press/post/813>

³ ГКНБ сообщил подробности уголовного дела в отношении председателя Верховного суда // Azattyk.org. – 2020. – 26 дек. – URL: <https://rus.azattyk.org/a/31019902.html>

До 2021 года государственными органами, уполномоченными вести разведывательную деятельность в Кыргызстане, кроме ГКНБ, являлись орган военной разведки и ведомство в сфере охраны государственной границы (Государственная погранслужба). В ноябре 2020 года Садыр Жапаров, исполнявший в то время обязанности президента и одновременно премьер-министра, принял решение перевести Государственную пограничную службу, представлявшую собой самостоятельную структуру, в ведение ГКНБ в целях «повышения эффективности борьбы с незаконным ввозом товаров, грузов, наркотических средств и оружия, а также оптимизации функций госорганов»⁴. Теперь в Кыргызстане два органа уполномочены осуществлять разведывательную и контрразведывательную деятельность – ГКНБ и Министерство обороны. При этом, согласно законодательству, ГКНБ играет ведущую, главную роль, «направляя, координируя и контролируя деятельность органов военной контрразведки»⁵. В общественном доступе практически отсутствует какая-либо информация о разведывательной деятельности Вооруженных сил, а также нормативно-правовые акты (НПА), регламентирующие эту деятельность, что не дает возможности всесторонне и глубоко изучить орган военной разведки.

Если описывать политический контекст, в котором функционировал ГКНБ в последние годы, например в течение прошлых десяти лет (2011–2021 гг.), начиная с правления А. Атамбаева, то следует отметить, что в это время происходило усиление роли президентской власти. Став главой государства в декабре 2011 года, А. Атамбаев стремился укрепить свое влияние в стране, и в первую очередь – через подчинение себе парламента, в составе которого было много оппозиционных политиков. К тому же после Апрельской революции 2010 г., согласно новой Конституции, парламенту были даны широкие властные полномочия, включая право формировать и распускать кабинет министров во главе с премьер-министром, а президент был лишен многих прежних функций. Новая Конституция заложила правовую основу для президентско-парламентской формы правления в стране. В конкуренции между президентом и парламентом усили-

⁴ Погранслужбу присоединили к Госкомитету национальной безопасности // 24.kg. – 2020. – 13 нояб. – URL: https://24.kg/obschestvo/172995_pogranslujbu_prisoedinili_kgoskomitetu_natsionalnoy_bezopasnosti/

⁵ Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1362-ХІІ «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/710>

лась политизация ГКНБ: президент Атамбаев использовал его для давления на депутатов путем инициирования уголовных дел против них⁶. Ведь ГКНБ был единственным правоохранительным ведомством, находившимся в прямом подчинении у главы государства. В ситуации, когда у президента отсутствовали иные структуры, уполномоченные осуществлять полицейские функции, он склонен был расширять полицейские полномочия ГКНБ. В результате президент Атамбаев взял контроль над регистрацией и стал главным центром принятия государственных решений. Его преемник С. Жээнбеков, являвшийся президентом с ноября 2017 по январь 2021 г., продолжил этот путь.

В мае 2021 года новый президент страны Садыр Жапаров инициировал и продвинул принятие новой Конституции КР, которая закрепила в стране президентскую форму правления.

ГКНБ является самой закрытой и в то же время самой малоизученной структурой среди органов сектора безопасности. Ограниченность доступа к данным, внутренним правовым актам, издаваемым ГКНБ, а также отчетам о его работе, которые издаются под грифом «совершенно секретно», не позволяет отечественным и зарубежным аналитикам всесторонне исследовать структуру и деятельность этого органа. Поэтому исследователи редко фокусируются на анализе деятельности национального разведывательного органа Кыргызстана. Необходимо отметить, что в целом сектор безопасности КР, за исключением МВД и армии, никогда не являлся объектом пристального и постоянного изучения со стороны академического сообщества.

Из опубликованных работ на эту тему можно выделить статью Л. Марковитца, в которой сравниваются кыргызские и таджикские спецслужбы, ведущие борьбу с наркотрафиком, терроризмом и экстремизмом, на предмет их уровня подготовки, технической оснащенности и, в целом, институционального развития⁷. В статье указывается, что частая смена политического руководства в Кыргызстане, внутренние межэтнические конфликты, соперничество между

⁶ Например, к уголовной ответственности были привлечены 7 депутатов пятого созыва парламента (2010–2015 гг.).

⁷ *Lawrence Markowitz*, 'The Crystallization of State Security Institutions in Tajikistan and Kyrgyzstan', Paper presented at 2017 Annual Convention of Association for the Study of Nationalities, New York, NY. – available at: http://ipsr.ku.edu/trafficking/pdf/ASN2017_Markowitz.pdf

региональными и центральными элитами, хроническое недофинансирование сделали силовые структуры этой республики институционально более слабыми по сравнению с аналогичными таджикскими структурами⁸. Марковитц подчеркивает, что при этом силовые ведомства Кыргызстана являются в отличие от таджикских менее репрессивными по отношению к организациям гражданского общества (ОГО), включая религиозные организации⁹.

Примечательна статья К. Осмоналиева, где освещается история становления национальной спецслужбы КР в период с 1991 по 2012 г. и определяются ключевые преграды на пути ее реформирования¹⁰. Осмоналиев подчеркивает, что в эти годы в органах национальной безопасности Кыргызстана наблюдалась большая текучесть кадров, что сказалось на их потенциале эффективно бороться с новыми вызовами безопасности. Например, в период с 2007 до 2010 г. из органов национальной безопасности уволились около 300 сотрудников¹¹. Автор также указывает, что за три-четыре года до Апрельской революции 2010 г. ГКНБ, по сути, превратился в структуру, занимавшуюся больше преследованием политических оппонентов правящего режима президента К. Бакиева, а не выполнявшую работу по своему прямому предназначению¹².

Автор другой статьи, У. Жумабаев, поднимает проблему отсутствия отдельного закона, регламентирующего разведывательную и контрразведывательную практику как самостоятельный вид государственной деятельности, прописывающего порядок организации, круг субъектов, статус и полномочия разведывательных и контрразведывательных служб¹³.

⁸ Lawrence Markowitz, 'The Crystallization of State Security Institutions in Tajikistan and Kyrgyzstan', Paper presented at 2017 Annual Convention of Association for the Study of Nationalities, New York, NY. – available at: http://ipsr.ku.edu/trafficking/pdf/ASN2017_Markowitz.pdf

⁹ Там же.

¹⁰ Осмоналиев К. Реформирование органов национальной безопасности Кыргызской Республики // Альманах 2012: Государственное управление и реформирование сектора безопасности Кыргызстана / Под ред. А. Алымбаевой; Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами. – Женева–Бишкек, 2012. – URL: <https://www.dcaf.ch/almanac-security-sector-reform-kyrgyz-republic>

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ Жумабаев У. Вопросы законодательной основы оперативной деятельности органов национальной безопасности Кыргызской Республики // Вестник КРСУ. – 2019. – Т. 19. – № 7. – С. 87–92.

Автор отмечает, что в настоящее время внешняя разведка и контрразведка определяются в текущих НПА в качестве функций отдельных органов, например, ГКНБ, Министерства обороны и Погранслужбы, но не представлены в отдельном законе, как например, в России или Казахстане¹⁴. По мнению У. Жумабаева, это сказывается на качестве работы данных служб, и в частности – на обеспечении соблюдения прав граждан на охраняемую законом тайну переписки, а также ослабляет прокурорский надзор за законностью внешней разведывательной и контрразведывательной деятельности в КР¹⁵.

В статье Ж. Супатаевой и А. Абылаева освещается положительная роль новой структуры ГКНБ – Антикоррупционной службы (АКС), созданной указом А. Атамбаева в декабре 2011 г. для борьбы с проявлениями коррупции¹⁶. Следует, однако, отметить, что хотя противодействие коррупции было неотъемлемой частью мандата ГКНБ КР с момента его учреждения в 1991 году, создание особой специализированной структуры – АКС – свидетельствует не только об усилении правоохранительной функции национальной разведывательной службы, но и о расширении ее роли в системе принуждения. Ведь в этот период АКС ГКНБ возбуждает уголовные дела в отношении многих оппозиционных политиков, например, экс-мэра столицы Наримана Тюлеева, депутатов парламента, таких как Омурбек Текебаев, Карганбек Самаков и др.

В ряде работ исследователей упоминается роль ГКНБ в антитеррористических или антинаркотических кампаниях, но этот орган не рассматривается как объект институционального анализа. Например, в статьях А. Купатадзе и М. Омеличевой ГКНБ КР представлен как один из госорганов, ведущих борьбу с наркотрафиком и терроризмом, и не выступает в качестве объекта исследования¹⁷.

¹⁴ Жумабаев У. Вопросы законодательной основы оперативной деятельности органов национальной безопасности Кыргызской Республики // Вестник КРСУ. – 2019. – Т. 19. – № 7. – С. 87–92.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Супатаева Ж. Э., Абылаев А. А. Политика первого этапа антикоррупционной кампании Кыргызстана, 2011–2014 гг. // Известия вузов Кыргызстана. – 2015. – № 10. – URL: <http://science-journal.kg/media/Papers/ivk/2015/10/124-126.pdf>

¹⁷ Kapatadze, Alexander, ‘Transitions After Transitions’: Coloured Revolutions and Organized Crime in Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan. PhD Thesis, 2010, St. Andrews University, available at: <https://research-repository.st-andrews.ac.uk/handle/10023/1320>; Omelicheva, Mariya Y., Convergence of Counterterrorism Policies: A Case Study of Kyrgyzstan and Central Asia. *Studies in Conflict & Terrorism*, 2010, 32(10), 893–908.

Новизна данной статьи заключается в том, что в ней анализируются разные аспекты функционирования ГКНБ, описываются проблемы его реформирования и впервые оценивается соответствие деятельности этого органа принципам, определенным Европейской комиссией за демократию через право, более известной как Венецианская комиссия, которые касаются вопросов демократического надзора за деятельностью спецслужб. Для изучения этих вопросов были использованы такие методологические инструменты, как обзор вторичных данных, проведение интервью с национальными экспертами.

Статья состоит из нескольких глав. В первой главе описываются предназначение, основные функции и структура ГКНБ. Во второй главе освещаются различные вехи развития ГКНБ. В третьей главе оценивается соответствие его деятельности принципам, определенным Венецианской комиссией¹⁸. В заключении даны рекомендации относительно возможных путей реформирования главной разведывательной службы страны, а также указаны потенциальные рамки для включения международного сообщества в процесс реформирования.

1. Предназначение, основные функции и структура разведывательных служб КР

Необходимо отметить, что в Кыргызстане не существует единого нормативно-правового акта, регламентирующего разведывательную и контрразведывательную деятельность. Эта область регулируется ведомственным Законом «Об органах национальной безопасности», регулирующим деятельность ГКНБ и закрепляющим за ним функцию разведки и контрразведки. В 2019 году были попытки со стороны правительства продвинуть отдельный законопроект «О внешней разведывательной деятельности», который был внесен на рассмотрение парламента¹⁹. Данный законо-

¹⁸ Venice Commission (2007), “Report on the Democratic Oversight of the Security Services adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June, 2007, Studies no. 388 / 2006 and no.719/2013, Council of Europe, available at: <https://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/2006/EDOC10972.pdf>

¹⁹ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 26 августа 2019 года № 427 «О проекте закона Кыргызской Республики “О внешней разведывательной деятельности”». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/157042>

проект был позже включен в сессионный план работы парламента на 2019–2020 годы, но так и не был рассмотрен²⁰.

Полномочия и функции. Согласно Закону «Об органах национальной безопасности», одним из предназначений ГКНБ является выявление, предупреждение и пресечение разведывательно-подрывной деятельности иностранных спецслужб и организаций (статья 1)²¹. Но сфера деятельности ГКНБ не ограничивается только разведкой и контрразведкой. Этот орган имеет широкий круг функций, которыми он наделен для «пресечения противоправных посягательств на конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность страны, а также обеспечения безопасности граждан и государства» (статья 9)²².

К основным функциям ГКНБ, кроме осуществления разведки и контрразведки, относятся:

- выявление, предупреждение и противодействие экстремистской деятельности;
- борьба с терроризмом;
- противодействие коррупции;
- пресечение контрабанды и наркобизнеса;
- организация системы защиты государственных секретов;
- предупреждение, пресечение и локализация массовых беспорядков и межнациональных конфликтов, а также чрезвычайных происшествий на стратегических и военных объектах;
- обеспечение безопасности проводимых на территории страны важных государственных и общественно-политических мероприятий; участие в охране государственных и общественных деятелей других государств в период их пребывания в республике, а также охрана, совместно с органами внутренних дел,

²⁰ Постановление Жогорку Кенеша «Об утверждении сессионного плана деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики VI созыва на 2019–2020 годы». – URL: <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/5841/ot-26-sentyabrya-2019-goda-3260-vi-ob-utverzhenii-sessionnogo-plana-deyatelnosti-zhogorku-kenesha-kirgizskoy-respubliki-vi-soziva-na-2019-2020-godi>

²¹ Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1362-XII «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/710>

²² Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1362-XII «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/710>

- отдельных дипломатических представительств зарубежных стран, аккредитованных при органах государственной власти;
- обеспечение безопасности объектов оборонной промышленности, транспорта, связи, финансово-кредитной системы и других стратегических объектов;
 - обеспечение безопасности дипломатических представительств КР и ее граждан за границей;
 - защита специальных видов связи (правительственной, шифрованной, засекреченной).

Несмотря на упразднение Антикоррупционной службы при ГКНБ в июне 2021 года²³, которая была создана указом президента А. Атамбаева в декабре 2011 года с целью предупреждения, пресечения, выявления, а также расследования коррупционных и должностных преступлений в отношении лиц, занимающих политические и высшие административные государственные и муниципальные должности, а также лиц, работающих в правоохранительных, судебных органах, других государственных и муниципальных органах²⁴, борьба с коррупцией по-прежнему остается одной из задач ГКНБ, как указано в Законе «Об органах национальной безопасности».

С передачей Государственной пограничной службы в ведение ГКНБ, новой функцией этого органа стала защита государственной границы и обеспечение неприкосновенности, а также целостности территории страны²⁵.

Как видим, кроме разведки и контрразведки, у ГКНБ широкий круг задач, который неуклонно расширялся начиная с конца 1990-х годов²⁶.

²³ Указ Президента КР от 25 июня 2021 года УП № 271 «Об упразднении Антикоррупционной службы Государственного комитета национальной безопасности КР». URL: http://www.president.kg/ru/sobytiya/ukazy/19876_uprazhdnena_antikorrupcionnaya_slughba_gknb

²⁴ Указ Президента КР от 14 декабря 2011 года УП № 27 «Об образовании Антикоррупционной службы в Государственном комитете национальной безопасности КР». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61205?cl=ru-ru>

²⁵ Мусабаева А., Алымбаева А., Алиева Г. Анализ контекста институционализации сектора безопасности Кыргызской Республики. 1991–2019. – Б., 2020. – 162 с.

²⁶ Алымбаева А. Обзор ведомств Кыргызстана в сфере обеспечения государственной безопасности // Обзор органов обеспечения государственной безопасности в странах Центральной Азии / Под ред. А. Алымбаевой; Женевский центр по управлению сектором безопасности. – Бишкек, 2020. – 139 с. – URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Overview_Natl_Security_Agencies_In_Central_Asian_Countries_RUSSIAN_0.pdf

Для выполнения этих задач ГКНБ уполномочен осуществлять предварительное следствие, следствие, оперативно-розыскные работы и дознание. Другими словами, ГКНБ также выполняет правоохранительные и следственные функции.

Организационная структура

На сайте ГКНБ не отражены все его структурные подразделения, что говорит о закрытом характере деятельности главной отечественной спецслужбы. Опираясь на открытые источники информации, а также на доступные общественности нормативно-правовые акты, удалось составить следующую предполагаемую структуру ГКНБ:

- Антитеррористическая служба (Антитеррористический центр);
- Служба контрразведки (2-ая служба);
- Орган государственной охраны (9-ая служба);
- Координационный центр по обеспечению кибербезопасности (КЦКБ);²⁷
- Антитеррористическое спецподразделение «Альфа»;
- Служба анализа и прогнозирования рисков национальной безопасности;²⁸
- Управления ГКНБ по областям:
 - 1) Управление ГКНБ по Иссык-Кульской области;
 - 2) Управление ГКНБ по Нарынской области;
 - 3) Управление ГКНБ по Таласской области;
 - 4) Управление ГКНБ по г. Ош и Ошской области;
 - 5) Управление ГКНБ по Жалалабатской области;
 - 6) Управление ГКНБ по Баткенской области;
- Институт профессиональной подготовки и повышения квалификации им. генерал-лейтенанта А. К. Бакаева.

²⁷ Подраздел «Руководство» на официальном сайте ГКНБ. – URL: <https://gknb.gov.kg/vedomstvo/rukovodstvo> (дата посещения: 23.01.2021).

²⁸ Жакыпбек Байымбетов назначен директором Службы анализа и прогнозирования рисков национальной безопасности Государственного комитета национальной безопасности, 26 мая 2018. – URL: www.president.kg/ru/sobytiya/11713_ghakipbek_bayimbetov_naznachen_direktorom_slughbi_analiza_i_prognozirovaniya_riskov_nacionalnoy_bezopasnosti_gosudarstvennogo_komiteta_nacionalnoy_bezopasnosti

Сведения о других структурных подразделениях ГКНБ отсутствуют в открытом доступе, кроме информации о войсках и подразделениях Пограничной службы (ПС). В структуру ПС входят 15 войсковых частей (войсковая часть № 2021, 2022 и др.)²⁹.

Графически предполагаемая структура ГКНБ выглядит следующим образом:³⁰



Основные задачи подразделений ГКНБ

Антитеррористический центр (АТЦ) образован в январе 2011 года с целью: 1) координации деятельности госорганов в сфере выявления, предупреждения и пресечения террористической и иной экстремистской деятельности, работы по планированию и проведению антитеррористических операций; 2) оказания противодействия терроризму путем предупреждения, выявления и пресечения пре-

²⁹ Ведомственная классификация в разрезе получателей бюджетных средств на 1 июля 2020. – URL: <http://www.minfin.kg/ru/novosti/byudzhet/byudzhetnaya-klassifikatsiya/show6106>

³⁰ Согласно открытым источникам информации (официальный сайт ГКНБ – <https://gknb.gov.kg>, НПА КР, публикации в СМИ).

ступлений террористического характера, а также посредством предупреждения, выявления и пресечения международной террористической деятельности³¹.

9-ая служба (Служба государственной охраны) обеспечивает безопасность первых лиц государства, в частности, президента, экс-президентов, премьер-министра, спикера парламента, председателя Конституционного суда³². Государственная охрана также предоставляется главам зарубежных государств и делегаций в период их пребывания в КР³³. Кроме того, данное подразделение ГКНБ занимается охраной объектов, в которых временно или постоянно размещены охраняемые лица.

Координационный центр по обеспечению кибербезопасности (КЦКБ) является новым структурным подразделением ГКНБ, созданным в мае 2020 года³⁴. КЦКБ координирует деятельность госорганов, ОМСУ, госпредприятий по вопросам обеспечения кибербезопасности, реагирования на компьютерные инциденты, а также выявления, предупреждения и пресечения причин и условий, способствующих подготовке и реализации компьютерных атак³⁵. Основными функциями КЦКБ являются: разработка и внесение предложений по формированию политики в сфере обеспечения кибербезопасности; координация и непосредственное участие в мероприятиях по реагированию на компьютерные инциденты, выявлению, предупреждению и пресечению компьютерных атак; участие в обеспечении информационной безопасности; проведение специальных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий.

Служба анализа и прогнозирования рисков национальной безопасности. В открытых источниках информации, а также в доступных общественности НПА ничего не говорится о задачах и функциях

³¹ Положение об Антитеррористическом центре ГКНБ КР. Постановление Правительства КР от 15 февраля 2013 года № 71. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94248?cl=ru-ru>

³² Закон «О Службе государственной охраны КР» от 24 декабря 1997 года (в редакции Закона КР от 8 октября 2008 года № 207). – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/605/50?cl=ru-ru>

³³ Там же.

³⁴ Постановление Правительства КР от 21 мая 2020 года № 266 «О некоторых вопросах в сфере обеспечения кибербезопасности Кыргызской Республики». – URL: <https://www.gov.kg/ru/npa/s/2498>

³⁵ Положение о Координационном центре по обеспечению кибербезопасности Государственного комитета национальной безопасности КР. Постановление Правительства КР от 21 мая 2020 года № 266. – URL: <https://www.gov.kg/ru/npa/s/2498>

этой службы. О ее существовании стало известно благодаря назначениям руководителей этой службы. Так, например, в мае 2018 года президент С. Жээнбеков назначил Жакыпбека Байымбетова директором этого подразделения в ранге заместителя председателя ГКНБ³⁶. Выяснить, существует ли до сих пор эта служба, не представляется возможным, что подчеркивает закрытый характер деятельности ГКНБ.

Антитеррористическое спецподразделение «Альфа», созданное в 1992 году, занимается оперативно-розыскной работой по предупреждению и пресечению террористических акций, массовых беспорядков и преступлений экстремистского характера, направленных на дестабилизацию общественно-политической обстановки, насильственное изменение конституционного строя, посягательство на территориальную целостность и суверенитет КР³⁷.

Пограничная служба (ПС). Задачи ПС заключаются в осуществлении системы политических, правовых, организационных, экономических, экологических, технических, оперативных, военных и иных мер по недопущению противоправного, насильственного изменения установленного порядка прохождения государственной границы, незаконного использования (освоения) сопредельными государствами или их гражданами приграничных участков территории КР, а также в непосредственной охране государственной границы на суше, пограничных реках и иных водоемах.

В целом, деятельность ГКНБ имеет разнообразную направленность, и кроме разведки и контрразведки данное ведомство наделено правоохранительными функциями.

2. Был ли реформирован ГКНБ?

Как известно, реформа органов сектора безопасности, куда входят и разведывательные службы, подразумевает процесс повышения их эффективности и подотчетности, улучшения управления и демократиче-

³⁶ Жакыпбек Байымбетов назначен директором Службы анализа и прогнозирования рисков национальной безопасности Государственного комитета национальной безопасности, 26 мая 2018 г. – URL: http://www.president.kg/ru/sobytiya/11713_ghakipbek_bayimbetov_naznachen_direktorom_slughbi_analiza_i_prognozirovaniya_riskov_nacionalnoy_bezопасnosti_gosudarstvennogo_komiteta_nacionalnoy_bezопасnosti

³⁷ Альфа», «Шумкар», «Скорпион»: рассказ о самых секретных службах Кыргызстана. – URL: <https://ru.sputnik.kg/longread/20200729/1049162468/specnaz-otryad-boec-podgotovka-strelba-vooruzhenie-kyrgyzstan.html>

ского надзора, обеспечения верховенства права и уважения прав человека³⁸. Исходя из этого, можно сказать, что главное национальное разведывательное ведомство страны – ГКНБ – не подверглось кардинальному преобразованию, чтобы соответствовать этим критериям реформирования. В течение всего постсоветского периода ГКНБ оставался наименее подверженным институциональным изменениям из всех органов сектора безопасности³⁹.

Первый президент Кыргызстана Аскар Акаев, руководивший страной с 1990 по 2005 г. и инициировавший курс на демократизацию общества, не стал ликвидировать Государственный комитет безопасности (ГКБ) Киргизской ССР, как это было, например, в некоторых странах Восточной Европы или Прибалтики. В ноябре 1991 г. он переименовал КГБ Киргизской ССР в Государственный комитет по национальной безопасности (ГКНБ) с сохранением прежнего личного состава: в нем продолжали работать старые советские кадры, не настроенные на изменение системы. А. Акаев не видел прямой угрозы для своей власти от этой службы. Ведь органы исполнительной власти, включая все ведомства сектора безопасности, находились в прямом подчинении ему. Главным подходом Акаева в отношении ГКНБ было назначение на должность руководителя этого ведомства гражданских лиц – людей извне системы. Например, первым председателем ГКНБ был Анарбек Бакаев, выходец из академической сферы, как и сам Акаев, ставший потом партийным функционером и позже возглавивший Министерство образования суверенного Кыргызстана. Он прежде не был связан со спецслужбами. Руководил Бакаев ГКНБ с 1991 по 1997 год⁴⁰. Следующим главой этого учреждения стал Феликс Кулов (1997–1998 гг.), также не работавший прежде в органах безопасности, но пришедший из системы МВД. Мисир Аширкулов, руководивший Министерством национальной безопасности с 1996 по 1998 г., также не был выходцем из спецслужб. Болот Джанузаков, возглавлявший это ведомство с

³⁸ Справочное пособие по реформе сектора безопасности. Реформа сектора безопасности. Применение принципов надлежащего управления к сектору безопасности / Женевский центр по управлению сектором безопасности. – URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/BG_2_Security%20Sector%20Reform_RUS.pdf

³⁹ Мусабоева А., Алымбаева А., Алиева Г. Анализ контекста институционализации сектора безопасности Кыргызской Республики. 1991–2019. – Б., 2020. – 162 с.

⁴⁰ Память о личности жива – Анарбеку Бакаеву было бы 70 // *Kabar.kg*. – 2020. – 25 апр. – URL: <http://kabar.kg/news/pamiat-o-lichnosti-zhiva-anarbeku-bakaevu-70-let/>

2001 по 2002 г., был доверенным лицом А. Акаева, долгие годы работал в его команде и ранее не имел непосредственного опыта работы в ГКНБ.

Назначение людей извне системы не привнесло в деятельность ГКНБ серьезных новшеств и перемен. В целом, реформирование сектора безопасности не входило в приоритетные задачи властей молодого суверенного Кыргызстана. Первостепенной задачей новой политэлиты было выйти из экономического кризиса. Из-за низкой зарплаты, что было обусловлено сложной экономической ситуацией в стране в 1990-х годах, из ГКНБ стали уходить профессиональные кадры, а для самого ведомства экономическая безопасность посредством борьбы с коррупцией стала ключевым направлением работы. Кроме того, А. Акаев не только не преобразовал разведслужбу, но в процессе борьбы со своими политическими оппонентами, усилившейся с конца 1990-х годов, стал использовать ГКНБ для их устрашения. Например, в 2000 году ГКНБ (тогда Министерство национальной безопасности) арестовал Ф. Кулова, заявившего о своем желании стать соперником А. Акаева в президентской гонке в октябре 2000 года⁴¹.

Практика А. Акаева и последующих авторитарных президентов Кыргызстана, а именно Курманбека Бакиева, Алмазбека Атамбаева и Сооронбая Жээнбекова, демонстрирует, что главы государства часто прибегали к системе принуждения для поддержания своей власти, а силовые структуры (прокуратура, суды, милиция и ГКНБ) играли непосредственную роль в реализации этой системы в жизни. Этим объясняется отсутствие у политического истеблишмента заинтересованности в трансформировании разведывательной службы и внедрении в нее принципов демократического управления.

С первых лет функционирования ГКНБ КР, согласно Закону «Об органах национальной безопасности КР», он выполняет полицейские функции, такие как задержание граждан, проведение дознания, осуществление предварительного следствия, обысков, оперативно-розыскных мероприятий, возбуждение уголовных дел⁴². Как и МВД,

⁴¹ Сообщение № 1369/2005. Феликс Кулов против Кыргызстана, ССР/С/99/D/1369/2005, 19 августа 2010 г. / Комитет по правам человека. Девяносто девятая сессия, 12–30 июля 2010 года. – URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/hrcommittee/Rview1369sess99.html>

⁴² Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1362-ХІІ «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/710>

ГКНБ имеет свои следственные изоляторы (СИЗО), где содержатся подозреваемые. Наличие у ГКНБ и МВД дублирующих функций приводит к конкуренции между ними. Важно отметить, что некоторые из этих функций (например, проведение дознания и предварительного следствия) сохранились с советских времен⁴³. С тех пор разведслужба кардинально не изменилась, унаследовав от советского периода структуру и содержание работы. Более того, в постсоветское время полицейские функции разведслужбы расширились, что особенно было очевидным во время правления президента Курманбека Бакиева.

В период правления К. Бакиева с августа 2005 по апрель 2010 г. ГКНБ расширяет свои полномочия. Например, в 2009 году новым направлением его работы стала борьба с экстремизмом, в том числе религиозным, что также являлось и сферой деятельности МВД. По заявлениям местных и международных правозащитных организаций, принимаемые ГКНБ меры по борьбе с экстремизмом и терроризмом не соответствовали обязательствам страны по международному праву⁴⁴. Были отмечены многочисленные нарушения прав и свобод лиц, подвергшихся насилию и беззаконию со стороны ГКНБ в ходе борьбы с терроризмом и экстремизмом. В 2009 году к функциям ГКНБ также добавились следующие направления работы: участие в обеспечении информационной безопасности; осуществление государственного контроля за исполнением требований при обеспечении криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи⁴⁵.

В отличие от акаевского периода, особенностью бакиевского режима была своеобразная «формализация» неформальных акторов и структур, представлявших президентский клан, путем назначения родственников и людей из ближайшего окружения на

⁴³ Закон СССР от 16.05.1991 № 2159-1 «Об органах государственной безопасности в СССР». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3164#cw5BWfSonabsH1QJ2>

⁴⁴ Кыргызстан: нарушения прав человека в связи с делом о «Ноокатских событиях» / Правозащитный центр «Мемориал», 27 января 2009 г. – URL: <https://memohrc.org/ru/reports/kyrgyzstan-narusheniya-prav-cheloveka-v-svyazi-s-delom-onookatskih-sobytyiah>

⁴⁵ Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1362-ХП «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/710>

государственные посты⁴⁶. Например, Бакиев назначил своего старшего сына заместителем председателя ГКНБ, своего младшего брата – вначале зампреда ГКНБ, а затем начальником Службы государственной охраны. По существу, Бакиев и члены его семьи стали контролировать органы правопорядка. Правоохранительные ведомства нужны были клану Бакиевых для поддержания стабильности его режима.

В период президентства Бакиева произошла сильная политизация разведывательной службы. В этот период ГКНБ широко использовался в качестве инструмента преследования и давления на политических оппонентов власти, включая оппозиционных журналистов. В канун Апрельской революции 2010 года Бакиев дал указание ГКНБ арестовать ряд лидеров оппозиционного блока, включая Омурбека Текебаева, Алмазбека Атамбаева, Темира Сариева.

Помимо политизации, еще одной серьезной проблемой в разведывательной службе являлась коррупция. Обладавшие полицейскими полномочиями сотрудники ГКНБ были замешаны во многих правонарушениях, таких как поборы, вымогательство, взятки⁴⁷. В этот период также происходит скрещивание органов сектора безопасности, включая МВД и ГКНБ, с организованной преступностью⁴⁸. Криминальные группы пытались расширить свои ниши, например в сфере наркотрафика, а органы сектора безопасности прикрывали их операции, получая взамен откаты⁴⁹. Преступные группы также стремились обеспечить неприкосновенность своему нелегальному бизнесу, прибегая к услугам правоохранительных органов⁵⁰. Такие действия свидетельствуют о том, что госорганы, призванные обеспечивать безопасность общества, в период правления Бакиева были сами источником произвола, стирая грань между правовым обществом и преступным.

Придя к власти в 2011 году, вновь избранный президент А. Атамбаев продолжил расширять полномочия ГКНБ. Например, в 2011 году этот орган был наделен функцией осуществления мероприятий по предупреждению, пресечению, выявлению, а также расследованию

⁴⁶ *Борисов Н.* Курманбек Бакиев как политический преемник Аскара Акаева: провал проекта консолидации политического режима в Кыргызстане // Центральная Азия и Кавказ. – 2010. – № 3.

⁴⁷ *Мусабаева А., Алымбаева А., Алиева Г.* Анализ контекста институционализации сектора безопасности Кыргызской Республики. 1991–2019. – Б., 2020. – 162 с.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Там же.

коррупционных преступлений в отношении лиц, занимающих политические и высшие административные государственные и муниципальные должности, а также лиц, работающих в правоохранительных и судебных органах⁵¹. Для выполнения этой новой задачи указом президента Атамбаева при ГКНБ была создана новая структура – Антикоррупционная служба. Теперь ГКНБ получил полномочия возбуждать уголовные дела даже против судей и депутатов парламента, что практически лишило независимости судебную и законодательную ветви власти, нарушив принцип, заложенный в Конституции КР, принятой после Апрельской революции 2010 года. В ситуации, когда у президента А. Атамбаева, согласно новой Конституции 2010 года, отсутствовали иные структуры, уполномоченные осуществлять полицейские функции, он был склонен расширять полицейские полномочия ГКНБ, чтобы использовать его в качестве рычага давления на своих политических противников, что было продемонстрировано при задержании сотрудниками ГКНБ оппозиционных парламентариев – Бекболота Талгарбекова в 2016 году⁵², Омурбека Текебаев и Омурбека Бабанова в 2017 году⁵³ и многих других.

Следующий президент страны Сооронбай Жээнбеков, находившийся у власти с 2017 по 2020 г., продолжил политизировать ГКНБ и использовал его в карательных целях. При его правлении ГКНБ задерживал неугодных властям политических акторов. Например, был арестован экс-президент А. Атамбаев и его соратники – экс-премьер-министр Сапар Исаков, экс-мэры Бишкека Кубанычбек Кулматов, Албек Ибраимов и другие.

Нынешний президент Кыргызстана Садыр Жапаров, официально избранный на данный пост в январе 2021 года, пока не предпринял решительных мер по кардинальному изменению ГКНБ. Одним из важных его решений стал недавний указ о ликвидации Антикоррупционной службы, созданной А. Атамбаевым в 2011 году. Упразднения АКС требовали НПО, считавшие его нелегитимным органом, подо-

⁵¹ Указ Президента КР от 14 декабря 2011 года УП № 27 «Об образовании Антикоррупционной службы в Государственном комитете национальной безопасности КР». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61205?cl=ru-ru>

⁵² Оппозиционный лидер «Народного парламента» задержан в Бишкеке // KLOOP.KG. – 2016. – 12 мая. – URL: <https://kloop.kg/blog/2016/05/12/oppozitsionnyj-lider-narodnogo-parlamenta-zaderzhan-v-bishkeke/>

⁵³ ГКНБ: Бабанов после возвращения будет привлечен к ответственности в рамках закона // Azattyk.org, – 2019. – 22 марта. – URL: <https://rus.azattyk.org/a/29835883.html>

рвавшим независимость парламента и судов⁵⁴. Однако, видимо, ГКНБ будет продолжать заниматься пресечением коррупционных деяний, так как борьба с коррупцией все еще остается одной из его функций согласно действующему Закону «Об органах национальной безопасности».

На данный момент все еще отсутствует действенный, всесторонний контроль над деятельностью ГКНБ со стороны парламента, Счетной палаты, института Омбудсмена и организаций гражданского общества, чтобы говорить о сдвигах в период правления С. Жапарова. Парламентский контроль в отношении ГКНБ практически отсутствует. Во-первых, парламентарии лишены основного инструмента воздействия на ГКНБ – полномочия назначать и освобождать от должности руководителя данного ведомства. Во-вторых, депутаты не имеют политической заинтересованности оценивать и критиковать деятельность ГКНБ. Тормозящим фактором является отсутствие у парламентариев доступа к достаточной информации о деятельности разведслужбы. Депутаты оценивают работу ГКНБ на основе данных, предоставленных этой же службой. Отсутствуют альтернативные источники информации, которыми могли бы воспользоваться депутаты. Другая проблема заключается в том, что парламентарии не всегда бывают достаточно компетентными в оценке работы служб правопорядка. В совокупности все эти факторы обуславливают отсутствие качественного, эффективного парламентского контроля над ГКНБ.

Организации гражданского общества продолжают критиковать ГКНБ за чрезмерную закрытость, излишнюю концентрированность на правоохранительных функциях и за отсутствие каких-либо реформ в его деятельности⁵⁵.

В заключение сказанного хотелось бы отметить, что общий политический контекст в постсоветский период существенно повлиял на развитие ГКНБ и, в частности, на отсутствие в нем преобразований.

⁵⁴ Рита Карасартова призвала президента провести реформы в ГКНБ // Kaktus.Media. – 2010. – 20 мая. – URL: https://kaktus.media/doc/391775_rita_karasartova_prizvala_prezidenta_provesti_reformy_v_gknb.html; Антикоррупционная служба – незаконно созданный орган // Gezitter.org. – 2019. – 10 дек. – URL: https://www.gezitter.org/politic/84429_antikorruptsionnaya_slujba_nezakonno_sozdannyiy_organ

⁵⁵ Интервью с Ритой Карасартовой 20 июля 2021 г., Бишкек; Комитет гражданского контроля обратился к международному сообществу по делу судьи Джеенбековой // Azattyk.org/ – 2021. – 20 апр. – URL: <https://rus.azattyk.org/a/komitet-grazhdanskogo-kontrolya-obratilsya-k-mezhdunarodnym-organizatsiyam-v-svyazi-s-delom-sudi-miry-dzheenbekovoy/31213204.html>.

На сегодняшний день этот орган остается совершенно закрытым, недемократичным учреждением. ГКНБ не смог избавиться от политизации и часто прибегает к карательным мерам. Более того, до сих пор отсутствует четкое распределение полномочий между правоохранительными органами и ГКНБ, что приводит к дублированию работы и к конкуренции между ними. Зависимость сотрудников ГКНБ от президента – прямая, ГКНБ зависит от президентской вертикали. До сих пор отсутствует значительный общественный запрос на преобразования в ГКНБ, что также оттягивает инициирование реформ в этой сфере со стороны властей.

3. Соответствие деятельности ГКНБ КР принципам, определенным Венецианской комиссией

В 1998 году Комитет по правовым вопросам Парламентской ассамблеи Совета Европы обратился к Венецианской комиссии с просьбой рассмотреть вопрос о конституционных взаимоотношениях спецслужб с другими госорганами⁵⁶. Изучив правовые нормы и правоприменительную практику в этой области, комиссия определила ряд заключений и рекомендаций⁵⁷. Данные заключения были дополнены Венецианской комиссией в 2007 и 2015 годах⁵⁸. Комиссия считает необходимым соблюдение странами указанных ниже принципов. Рассмотрим, обеспечивает ли Кыргызстан, имеющий статус наблюдателя в этой комиссии, соответствие минимальным требованиям, содержащимся в этих принципах (рекомендациях)⁵⁹.

Принципы

Роль, функции, полномочия и обязанности служб безопасности должны быть четко определены и разграничены ведомственными законами или конституцией. Свод правил, касающихся деятельно-

⁵⁶ Venice Commission (1998), «Internal security services in Europe», 7 March 1998, CDL-INF (98) 6.

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ Venice Commission (2007), «Report on the democratic oversight of the security services», 11 June 2007, CDL-AD(2007)016; Venice Commission (2015), «Update of the 2007 Report on the democratic oversight of the security services and report on the democratic oversight of signals intelligence agencies», 20-21 March 2015, CDL-AD(2015)006

⁵⁹ Там же.

сти спецслужб, должен быть изложен в законодательстве или даже в конституции. В любом случае, правовая основа должна быть ясной и понятной в отношении задач спецслужб, а также быть в соответствии с конституцией и международными обязательствами, в частности по защите прав человека.

Роль, функции, права и обязанности ГКНБ прописаны в Законе КР «Об органах национальной безопасности», принятом в 1994 году и в последующем неоднократно дополненном. Закон также прописывает свод правил касательно правового положения и социальной защиты сотрудников ГКНБ, условий применения ими специальных средств и огнестрельного оружия. В нем указываются права и обязанности лиц, оказывающих содействие ГКНБ. Однако слабой стороной этого закона является, во-первых, то, что в нем неясно определена система взаимоотношений и подотчетности между органами военной контрразведки и ГКНБ. Из данного закона не понятно, имеют ли органы военной разведки двойное подчинение, являясь подконтрольными как Министерству обороны, так и ГКНБ, или же функционируют автономно. Статья 8 указывает, что органы военной контрразведки входят в единую систему органов национальной безопасности, но система их субординации не регламентирована в законе. Во-вторых, в этом правовом документе отсутствует четкое распределение зон ответственности между разведслужбами и правоохранительными органами. Отсутствие четкого разграничения сфер деятельности между правоохранительными и разведывательными структурами ведет к дублированию их функций, а также к конкуренции. В частности, Закон «Об органах национальной безопасности» разрешает ГКНБ вести уголовное расследование, проводить обыски, аресты и задержания граждан, осуществлять борьбу с коррупцией, контрабандой и наркобизнесом, также, как и Закон «Об органах внутренних дел» предписывает эти функции МВД⁶⁰. В-третьих, в законе есть ряд отсылочных норм на другие нормативно-правовые акты (НПА), которые не конкретизируются. Например, статья 17 гласит, что «обязанности и права конкретных категорий сотрудников ОНБ определяются настоящим Законом и другими НПА». При этом закон не конкретизирует, какие другие НПА регулируют этот вопрос.

⁶⁰ Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1360-xii «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/686>

Что касается международных обязательств и, в частности, обязательств Кыргызстана по защите прав человека, то в статье 4 данного закона прописано, что «ОНБ при осуществлении своей деятельности обязаны соблюдать права и свободы человека и гражданина. Однако в целях обеспечения национальной безопасности, общественного порядка, защиты прав и свобод других лиц права и свободы человека и гражданина могут быть временно ограничены. Ограничения должны быть соразмерными указанным целям в порядке и пределах, определенных законодательством КР. Настоящим Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией КР». При этом в законе не указано, каких именно международных принципов и норм должны придерживаться сотрудники ГКНБ для обеспечения защиты прав и свобод человека при осуществлении своей деятельности. Более того, не ясно, о каких НПА идет речь при определении порядка и пределов соразмерности ограничения прав человека и прописаны ли такие механизмы в законодательных актах страны. Расплывчатые нормы позволяют налагать диспропорциональные ограничения на свободу и права человека.

В целом, правовая основа для деятельности ГКНБ разработана, но отдельные положения не конкретизированы и расплывчаты, и это дает ГКНБ возможность их широкой трактовки, предоставляя таким образом пространство для маневра.

• Независимо от позиции спецслужб в отношении исполнительной власти, они должны нести ответственность за свои действия в соответствии с положениями законов, которые их регулируют.

Ответственность за правонарушения со стороны сотрудников ГКНБ регламентируются положениями Уголовного кодекса, Кодекса о проступках, Закона «О статусе военнослужащих», так как сотрудниками ГКНБ могут быть как гражданские лица, так и военнослужащие. Эти НПА детально регламентируют круг ответственности, а также меру наказания за совершенные правонарушения. Здесь проблемой является не содержание самих НПА, а их правоприменительная практика. Было много примеров, когда сотрудники ГКНБ уходили от ответственности и наказания. Один из ярких

примеров – ноокатские события 2008 года. ГКНБ возбудил уголовные дела против 32 человек, преимущественно этнических узбеков, по обвинению в организации массовых беспорядков 1 октября 2008 года на площади перед районной администрацией Ноокатского района Ошской области⁶¹. Народные волнения начались из-за запрета местной власти на проведение мусульманского праздника Орозо айт. Впоследствии 32 человека были осуждены на длительные сроки заключения – от 9 до 12 лет – в исправительных колониях по обвинению в «исламском экстремизме»⁶². Местные и международные правозащитные группы заявляли, что в этих волнениях не было никакого следа экстремизма, а ГКНБ просто сфабриковал дело. В 2010 году из-за давления со стороны правозащитных организаций новое временное правительство Кыргызстана во главе с Розой Отунбаевой амнистировало осужденных⁶³. Однако действия ГКНБ и его сотрудников не были расследованы прокуратурой и судебными органами. Только местные правозащитные группы и Институт Омбудсмана КР провели свои собственные расследования, а Верховный суд КР поддержал решение нижестоящей инстанции и не стал привлекать к ответственности сотрудников ГКНБ⁶⁴.

ГКНБ, являясь органом прямого и всестороннего подчинения президентской вертикали, а также инструментом политического давления, часто уходит от справедливой оценки его действий и от правосудия. Действия ГКНБ практически не подвергаются оценке со стороны прокуратуры, судебных органов, парламента. ГКНБ через свою Антикоррупционную службу, которая была недавно ликвидирована, возбуждал уголовные дела против судей и депутатов парламента. В ситуации, когда ГКНБ может оказывать давление на суды и парламента, трудно следовать данному принципу Венецианской комиссии. Значительная часть возбужденных в отношении сотрудников ГКНБ дел не доходит до судебных

⁶¹ Мониторинг соблюдения прав человека, связанный с событиями в Ноокате 1 октября 2008 года / Комиссия по проведению мониторинга Ноокатских событий при Омбудсмене КР, 24 февраля 2009 г. – URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/KGZ/INT_CCPR_CSS_KGZ_16200_R.doc

⁶² Там же.

⁶³ Временное правительство объявило амнистию участникам ноокатских событий // Akipress.kg. – 2010. – 27 апр. – URL: <https://kg.akipress.org/news:199861>

⁶⁴ Механизмы правосудия переходного периода в условиях Кыргызстана / Международный центр по вопросам правосудия переходного периода (ICTJ), август 2010 г. – URL: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Kyrgyzstan-TJ-2010-Russian.pdf>

разбирательств⁶⁵. Так, согласно отчету местной правозащитной организации «Бир Дуйно», пытки в отношении обвиняемых применяются, в основном, сотрудники МВД и ГКНБ⁶⁶. Однако, например, в 2016 году по 400 заявлениям из 435, т. е. в 92,4% случаев, зарегистрированных Национальным центром по предупреждению пыток, созданным в 2012 году правительством КР, Генпрокуратура отказала в возбуждении уголовных дел. Между тем, данный центр, ежегодно отчитывающийся перед парламентом, неоднократно рекомендовал ГКНБ усилить контроль за соблюдением международных стандартов по обеспечению прав лиц на свободу от пыток и жестокого обращения, чтобы исключить нарушения прав человека со стороны его сотрудников⁶⁷.

• Спецслужбы должны использоваться только в национальных интересах.

Безусловно, спецслужба КР – ГКНБ – используется в национальных интересах для обеспечения безопасности общества, выявления и предупреждения угроз безопасности государству, пресечения противоправных посягательств на территориальную целостность страны. Однако политизация делает эту структуру уязвимой. Выполнение двойственной задачи – защиты национальных интересов и одновременно интересов политической элиты – негативно влияет на эффективность работы службы, отвлекая усилия и ресурсы от первоочередных задач по обеспечению безопасности страны. Яркий пример –

⁶⁵ Алымбаева А. Обзор ведомств Кыргызстана в сфере обеспечения государственной безопасности // Обзор органов обеспечения государственной безопасности в странах Центральной Азии / Под ред. А. Алымбаевой; Женевский центр по управлению сектором безопасности. – Бишкек, 2020. – 139 с. – URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Overview_Natl_Security_Agencies_In_Central_Asian_Countries_RUSSIAN_0.pdf

⁶⁶ Анализ кейсов жертв пыток и жестокого обращения, проблемы защиты и доступа к справедливому правосудию / ОО «Правозащитное движение “Бир Дуйно – Кыргызстан”» // Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению, 16–27 сентября 2019 года, г. Варшава. – URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/4318970.pdf>

⁶⁷ Доклад Национального центра Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания за 2016 год. – URL: <http://npm.kg/ru/analitika-i-dokumenty/ezhegodnye-doklady/>

не уменьшающееся количество внутренних и внешних шоков, испытываемых Кыргызстаном, включая внутренние межэтнические конфликты и противостояния на границе, как например, недавняя военная стычка на кыргызско-таджикской границе, произошедшая 28–30 апреля 2021 года, в результате которой с кыргызской стороны погибли 36 человек, в том числе 2 ребенка, ранены 154 человека, сгорели или были разрушены 136 домов, школы и погранзаставы, около 58 тысяч человек вынуждены были покинуть места постоянного жительства⁶⁸. Из-за последнего военного инцидента ГКНБ подвергся резкой критике со стороны гражданского общества за неспособность спрогнозировать развитие такой ситуации, хотя население Баткенской области не раз информировало местные власти о скоплении военной техники на приграничной территории Таджикистана⁶⁹.

Другой пример – использование организованными преступными группами территории Кыргызстана и других стран Центральной Азии для перевозки наркотических средств из Афганистана в Россию и далее в Европу по так называемому «Северному маршруту». По данным Офиса ООН по преступности и наркотикам, в 2017 году плантации опиумного мака в Афганистане занимали рекордные 328 000 гектаров. Плантаций стало больше, а вот количество конфискованных опиатов на «Северном маршруте», включая КР, сократилось⁷⁰. Например, если в КР в 2005 году было изъято 1,8 тонны опиумного мака, то в 2015 году случаев изъятия опиатов зафиксировано не было⁷¹.

Произошедшие в последнее время события в Афганистане, захват власти талибами вызывают тревогу и требуют от ГКНБ выполнения своих прямых обязанностей по предотвращению возможных угроз безопасности Кыргызстана.

⁶⁸ Погранслужба КР заявила о скоплении военнослужащих Таджикистана на границе // Azattyk.org. – 2021. – 4 июня. – URL: <https://rus.azattyk.org/a/31289726.html>

⁶⁹ Умаров Т. Конфликт без посредников. Кто выиграл от войны на границе Киргизии и Таджикистана / Центр Карнеги в России, 4 мая 2021 г. – URL: <https://carnegie.ru/commentary/84454>

⁷⁰ Незаконный оборот афганских опиатов вдоль «Северного маршрута» / Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам, июнь 2018 г. – URL: https://www.unodc.org/documents/publications/Opiate_flow_through_NR_2018_Russian_web.pdf преступности https://www.unodc.org/documents/publications/Opiate_flow_through_NR_2018_Russian_web.pdf

⁷¹ Там же.

• Бюджет, выделяемый спецслужбам, должен контролироваться надлежащим образом, и по крайней мере один член правительства или орган должен быть ответственным за мониторинг бюджета спецслужб.

Согласно законодательству КР, Счетная палата является госорганом, ответственным за осуществление аудита исполнения республиканского бюджета, аудита эффективности, а также финансового аудита всех госучреждений, включая разведслужбу⁷². Поручения Счетной палате на проведение аудита дают парламент и президент. Счетная палата занимается мониторингом бюджета разведслужбы, однако ее отчеты по ГКНБ имеют засекреченный характер и не доступны общественности. Такая секретность осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства КР «Об утверждении Перечня главнейших сведений, составляющих государственную тайну» (1995 г.), согласно которому сведения о размерах ассигнований и фактических расходах денежных средств по ВС, Национальной гвардии, ГКНБ, Министерству внутренних дел и гражданской обороне являются совершенно секретными⁷³.

К сожалению, Счетная палата не предоставляет общественности даже краткого обзора своих выводов и заключений по ГКНБ, чтобы граждане знали, как используются средства налогоплательщиков, направляемые на обеспечение безопасности. Парламент, утверждающий республиканский бюджет, также не имеет доступа к постатейным расходам ГКНБ, а лишь утверждает совокупный бюджет этого ведомства.

Интересным является тот факт, что, согласно Закону «Об органах национальной безопасности КР» (статья 23), ГКНБ может в целях решения социальных вопросов, развития своей материально-технической базы, материального поощрения своих сотрудников, улучшения условий их быта использовать средства, поступающие в обязательном порядке на бюджетные счета ГКНБ из республиканского бюджета в размере 25 процентов от сумм возмещенного ущерба

⁷² Закон «О Счетной палате Кыргызской Республики» от 13 августа 2004 года № 117 (в ред. 12 августа 2020 года № 124). – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1516>

⁷³ Перечень главнейших сведений, составляющих гостайну, утвержденный Постановлением Правительства КР в 1995 г. – URL: <http://media.kg/news/perechen-glavnejshix-svedenij-sostavlyayushhix-gosudarstvennuyu-tajnu-utverzhdennyj-postanovleniyam-pravitelstva-kr-ot-1995-goda/>

государству на основании решений судов или постановлений следователей, в том числе от сумм реализации предметов контрабанды (орудий совершения или объектов правонарушений/преступлений), обращенных в собственность государства по уголовным делам и делам об административных правонарушениях. Другими словами, в дополнение к выделяемым из республиканского бюджета средствам, сумма которых неизвестна общественности, ГКНБ также использует в своей деятельности 25% от сумм конфискованных товаров, а также возмещенного ущерба государству от реализованных предметов контрабанды. Однако информация об общей сумме таких конфискаций также недоступна гражданам.

Таким образом, в Кыргызстане есть госорган, уполномоченный отслеживать расходование средств разведслужбой, но эффективность данного мониторинга остается под вопросом, так как отсутствие доступа к аудиторским отчетам по ГКНБ или же их кратким резюме не дает возможности оценить качество осуществляемого мониторинга.

• Необходим тщательный контроль за деятельностью спецслужб со стороны исполнительной власти или парламента и/или судебной власти. Структурные подразделения спецслужб должны позволить судебным органам контролировать их деятельность.

В соответствии с Законом «Об органах национальной безопасности КР» контроль за деятельностью ГКНБ осуществляется президентом, парламентом и правительством (статья 27). То есть, законодательно предусмотрен тройной контроль за работой данного ведомства. Однако механизм исполнения на практике контроля за деятельностью ГКНБ со стороны президента и правительства неясен, так как нет четко прописанных процедур. Президент не заинтересован в реформировании ГКНБ. Согласно новой Конституции 2021 года, он одновременно является главой исполнительной ветви власти, и, следовательно, ожидать действенного, эффективного и постоянного контроля правительства за деятельностью ГКНБ не приходится.

Что касается парламента, то Закон «О порядке осуществления контрольных функций парламентом» (2004 г.) наделяет легистратуру широкими полномочиями по осуществлению контроля над исполнительной ветвью власти, включая силовые структуры. Однако на практике парламентский контроль над ГКНБ практически отсутствует. Из-за боязни возможного уголовного преследования депутаты не желают

контролировать его работу. Кроме того, парламентарии недостаточно компетентны в оценке работы спецслужбы. В распоряжении профильных парламентских комитетов нет постоянно действующих экспертных групп, которые могли бы анализировать отчеты ГКНБ и выработать рекомендации. Помимо этого, члены профильных комитетов не всегда имеют доступ к альтернативной информации о деятельности спецслужб, оценивая их работу по данным, предоставленным самим же ГКНБ. Хотелось бы также отметить, что принятие в мае 2021 года новой Конституции заложило, по сути, фундамент для суперпрезидентской формы правления. Это означает отход от парламентского управления, к которому стремился Кыргызстан начиная с 2010 года после Апрельской революции. В новой Конституции КР расширены полномочия президента, а права депутатов урезаны. Таким образом, существование независимого парламента и эффективное осуществление им своих контрольных функций ставятся под угрозу.

Судебная ветвь власти никогда не была независимой в постсоветском Кыргызстане. Президенты часто влияли на принятие важных решений судебными органами. По новой Конституции президент напрямую назначает и освобождает от должности судей местных судебных органов, что лишает фемиду возможности принимать самостоятельные решения. Венецианская комиссия и ОБСЕ, рассмотрев проект Конституции 2021 года, сделали заключение, что такой вариант Основного Закона страны создает опасность негативного влияния на независимость судебной власти⁷⁴. Комиссия заявила, что многие положения, регулирующие институциональные рамки и разделение властей, определяющие полномочия и компетенцию президента, парламента и судебной системы, не соответствуют международным стандартам и обязательствам в рамках ОБСЕ⁷⁵. К тому же, хотя Антикоррупционная служба была недавно ликвидирована, у ГКНБ сохранилась функция осуществления борьбы с коррупцией и должностными преступлениями. Следовательно, ГКНБ остается карательным органом и сможет продолжать, как и прежде, возбуждать дела против судей. Все эти факторы свидетельствуют о том, что судебная власть в Кыргызстане по-прежнему не имеет эффективных рычагов контроля за деятельностью ГКНБ.

⁷⁴ Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ. Принято Венецианской комиссией на 126-м пленарном заседании в режиме онлайн (19–20 марта 2021 г.). – URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)007-rus)

⁷⁵ Там же.

В итоге, внешний контроль за деятельностью ГКНБ со стороны парламента и судебных органов не является в Кыргызстане действенным и тщательным, как предписывают принципы Венецианской комиссии.

• Нормы, применимые к спецслужбам, должны быть секретными только в той мере, в какой это абсолютно необходимо. Доступ других государственных органов к информации, хранящейся в спецслужбах, должен быть подробно регламентирован.

Закон КР «О защите государственных секретов» регулирует систему защиты государственных тайн, а также процедуры, связанные с засекречиванием и рассекречиванием таких сведений⁷⁶. Согласно статье 8 данного закона, основной принцип отнесения информации к государственным секретам должен основываться на принципе обоснованности определения целесообразности засекречивания информации путем экспертной оценки⁷⁷. Однако закон не регламентирует сам порядок проведения экспертной оценки, и более того, данная норма не прописана в виде обязательной практики для исполнения госструктурами⁷⁸. В результате это положение часто игнорируется ГКНБ, в работе которого, как отмечает Национальный центр по предупреждению пыток, практически во всем присутствует режим секретности⁷⁹. В своих ответах на запросы этого центра по данным, не касающимся оперативной деятельности, ГКНБ ссылается на секретность информации и не выдает информацию либо затрудняет ее выдачу, даже если эти сведения не входят в «Перечень сведений,

⁷⁶ Закон КР от 15 декабря 2017 года № 210 (15) «О защите государственных секретов Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111719>

⁷⁷ Там же.

⁷⁸ Токтакунов Н. Прозрачность государственной системы и безопасность общества //Альманах 2012: Государственное управление и реформирование сектора безопасности Кыргызстана / Под ред. А. Алымбаевой; Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами. – Женева–Бишкек, 2012. – URL: <https://www.dcaf.ch/almanac-security-sector-reform-kyrgyz-republic> https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/SDM_4RU_Kyrgyz_Almanac.pdf

⁷⁹ Обзорный анализ результатов расследований и судебного рассмотрения уголовных дел по фактам пыток / Международная тюремная реформа. – URL:<http://npm.kg/wp-content/uploads/2017/03/Obzornyj-analiz-rezultatov-rassledovaniya-i-sudebnogo-rassmotreniya-ugolovnyh-del-po-faktam-pytok.pdf>

составляющих государственную тайну», утвержденный правительством. Например, на запросы адвокатов Национального центра по предупреждению пыток по возбужденным делам о пытках, которые рассматриваются ГКНБ, чаще всего поступает от этого органа следующий ответ: «Ваше заявление зарегистрировано и проводится досудебное производство». Также Национальный центр жалуется, что ответы ГКНБ на запросы по рассмотрению уголовных дел о пытках в среднем поступают только через 7–9 месяцев с момента поступления дела в производство⁸⁰. Важно упомянуть, что Национальный центр по предупреждению пыток был создан правительством, финансируется за счет госбюджета, а его сотрудники имеют статус госслужащих. Такое положение свидетельствует о слабой регламентации процедур по обеспечению доступа других госорганов к информации, хранящейся в ГКНБ.

Хотя Закон «Об органах национальной безопасности КР» указывает, что деятельность ГКНБ должна строиться на основе принципа гласности и что он должен информировать органы государственной власти, общественность и граждан о своей деятельности по вопросам, отнесенным к их ведению (статьи 3 и 5), ГКНБ считается самым закрытым учреждением. ОГО отмечают, что у ГКНБ невозможно получить данные по сведениям, даже не включенным в «Перечень сведений, составляющих государственную тайну»⁸¹.

Другой проблемой является то, что документы под грифом «секретно» длительное время остаются засекреченными или практически никогда не рассекречиваются. Закон КР «О защите государственных секретов» четко не регламентирует процедуру рассекречивания сведений по истечении определенного времени.

Как видим, во многих случаях ГКНБ безосновательно засекречивает данные и, как отмечают правозащитные группы, не исполняет требования законодательства по разумному, целесообразному и соразмерному применению норм секретности. Сведения хранятся в секрете не в той мере, в какой это абсолютно необходимо. Следовательно, данные принципы Венецианской комиссии не исполняются.

⁸⁰ Обзорный анализ результатов расследований и судебного рассмотрения уголовных дел по фактам пыток / Международная тюремная реформа. – URL:<http://npm.kg/wp-content/uploads/2017/03/Obzornyj-analiz-rezultatov-rassledovaniya-i-sudebnogo-rassmotreniya-ugolovnyh-del-po-faktam-pytok.pdf>

⁸¹ Интервью с Айсулуу Айтбаевой, директором Института общественного анализа, 15 июля 2021 г., Бишкек.

Заключение

Государственный комитет национальной безопасности, уполномоченный вести разведывательную службу в КР, не претерпел кардинальных институциональных изменений в постсоветский период, сохранив как свое старое содержание, так и структуру. За 30 лет независимости Кыргызстана ГКНБ не смог полностью освободиться от предназначенной ему в советские годы функции принуждения, когда данный орган использовался властями в качестве карательного инструмента. В постсоветский период ГКНБ оставался органом прямого и всестороннего подчинения президентской вертикали, и из этого следовало существование, по своей сути, узкого спектра тактических целей, оптимальных именно для этой вертикали. Зависимость от президентов была прямая, что давало им возможность влиять на принятие ГКНБ нужных им решений. В результате руководящая элита политизировала ГКНБ, расширив его полицейские полномочия, что создало конкуренцию и дублирование с другими органами сектора безопасности, как например, МВД. Важно отметить, что большая часть рекомендаций Венецианской комиссии относительно демократического надзора за деятельностью спецслужб не реализуется в Кыргызстане. Перспективы реформирования ГКНБ в ближайшем будущем ввиду усиления президентской власти пока четко не ясны, но гражданскому обществу страны, главному критику деятельности ГКНБ и в то же время транслятору новых идей, важно продолжать работать в этом направлении.

Основные рекомендации

Несмотря на то, что кардинально изменить деятельность ГКНБ в ближайшие годы не представляется возможным из-за укореняющейся в стране суперпрезидентской формы правления, ниже даны рекомендации относительно некоторых путей изменения деятельности ГКНБ, а также вовлечения международных организаций в реализацию данных инициатив.

1. С целью освобождения ГКНБ от выполнения несвойственных ему полицейских функций (например, право вести уголовное расследование, проводить обыски, аресты и задержания граждан, бороться с коррупцией, контрабандой и наркобизнесом),

важно осуществить четкое разделение полномочий между правоохранительными органами и ГКНБ, сузив роль последнего до проведения секретных и разведывательных операций. По сути, ГКНБ должен преобразоваться в Национальную разведывательную службу, которая будет заниматься сбором и анализом информации с последующим ее предоставлением правоохранительным и иным официальным органам. Остальные сферы (например, предупреждение, выявление и пресечение коррупции, контрабанды и наркобизнеса), находящиеся в настоящее время в ведении ГКНБ, должны перейти к МВД и другим правоохранительным органам. Законодательство должно ясно очертить границу между сферой национальной безопасности и борьбой с преступными деяниями. Таким образом, ГКНБ может стать аналитическим органом без права ведения следствия и оперативно-розыскных мероприятий. Это позволит деполитизировать ГКНБ.

Международные организации могут поделиться передовым опытом по реформированию разведывательного сектора путем проведения семинаров и конференций для правительственных структур, парламентариев и ОГО Кыргызстана. Местные ОГО могут стать трансляторами этих идей среди госорганов и населения.

2. Несмотря на снижение роли парламента в новой архитектуре государственного устройства, важно продолжать работать с депутатами, и в первую очередь повышать их потенциал. Осенью 2021 года в Кыргызстане ожидаются парламентские выборы. В законодательный орган будут избраны новые парламентарии. Важно познакомить их с принципами демократического надзора за деятельностью спецслужб, включив в повестку семинаров принципы Венецианской комиссии. Депутаты должны быть осведомлены о существующих механизмах контроля за деятельностью ГКНБ с точки зрения ее эффективности, целесообразности и законности.
3. Важно усилить гражданский контроль, независимый от исполнительной и законодательной ветвей власти. В этих целях необходимо повысить потенциал ОГО в Кыргызстане. Международное сообщество может помочь улучшить потенциал организаций гражданского общества, занимающихся вопросами разведки (например, радикальным экстремизмом или кибербезопасностью), с тем чтобы лучше подготовить их к мониторингу

- деятельности разведслужбы и оценке ее соответствия международным нормам. Важно ознакомить большее количество кыргызстанских ОГО с принципами Венецианской комиссии с целью их дальнейшей адвокации среди лиц, принимающих решения.
4. Несмотря на закрытость ГКНБ, необходимо попытаться укрепить его потенциал. Возможные темы для тренингов могут быть определены совместно с сотрудниками ГКНБ (например, темы по кибербезопасности или пограничному контролю). Темы демократического управления должны также стать неотъемлемым компонентом таких тренингов, чтобы сотрудники разведки понимали преимущества прозрачной и подотчетной государственной системы. Международное сообщество может помочь местным ОГО в организации таких тренингов.
 5. Исследования проблем безопасности, таких как незаконный оборот наркотиков, терроризм, охрана границ, религиозный (радикальный) экстремизм, контрабанда и кибербезопасность, редко проводятся в Кыргызстане негосударственными организациями. Также отсутствуют достоверные публичные данные о восприятии гражданами деятельности ГКНБ. В связи с этим ГКНБ не располагает альтернативными взглядами на происходящие процессы и проблемы, а также иными мнениями об источниках их происхождения. Независимые исследования важны для госорганов при разработке новых политик и стратегий. ОГО могли бы предоставлять сотрудникам ГКНБ эмпирические данные. Проведение исследований будет способствовать налаживанию тесного сотрудничества между ОГО и ГКНБ. Международное сообщество могло бы спонсировать такие исследования.
 6. Новое правительство Кыргызстана во главе с президентом Садыром Жапаровым, пришедшее к власти на волне народных волнений, все еще находится под сильным воздействием общественного мнения. Чтобы удовлетворить общественный запрос, С. Жапаров согласился, например, ликвидировать Антикоррупционную службу при ГКНБ, а также ввести смешанную (пропорциональную и одномандатную) и преференциальную систему избрания депутатов парламента, что является нововведением в электоральной сфере. В этой ситуации важно формировать общественный

запрос на реформирование ГКНБ, что является одной из нынешних тактик кыргызстанских ОГО. Они проводят семинары, тренинги, выпускают медиа-публикации с целью повышения осведомленности населения о выгодах реформирования разведслужбы. В этом контексте рекомендуется поддержать данную тактику ОГО, чтобы усилить общественный запрос на трансформацию ГКНБ. Международное сообщество могло бы спонсировать кампании кыргызстанских ОГО по повышению осведомленности населения о деятельности ГКНБ и о значимости реформ в данной сфере.

Библиография

НПА

1. Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1362-ХII «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/710>
2. Закон Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года № 59 «О Конституции Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112215?cl=ru-ru>
3. Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1360-xii «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/686>
4. Закон СССР от 16.05.1991 № 2159-1 «Об органах государственной безопасности в СССР». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3164#cw5BWfSonabsH1QJ2>
5. Закон КР от 15 декабря 2017 года № 210 (15) «О защите государственных секретов Кыргызской Республики». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111719>
6. Указ Президента КР от 14 декабря 2011 года УП № 27 «Об образовании Антикоррупционной службы в Государственном комитете национальной безопасности КР». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61205?cl=ru-ru>
7. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 26 августа 2019 года № 427 «О проекте закона Кыргызской Республики “О внешней разведывательной деятельности”». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/157042>
8. Постановление Жогорку Кенеша «Об утверждении сессионного плана деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Респу-

блики VI созыва на 2019–2020 годы». – URL: <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/5841/ot-26-sentyabrya-2019-goda-3260-vi-obutverzhdenii-sessionnogo-plana-deyatelnosti-zhogorku-keneshakirgizskoy-respubliki-vi-soziva-na-2019-2020-godi>

9. Указ Президента КР от 25 июня 2021 года УП № 271 «Об упразднении Антикоррупционной службы Государственного комитета национальной безопасности КР». – URL: http://www.president.kg/ru/sobytiya/ukazy/19876_uprazdnenaantikorrupcionnaya_slughba_gknb

10. Указ Президента КР от 14 декабря 2011 года УП № 27 «Об образовании Антикоррупционной службы в Государственном комитете национальной безопасности КР». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61205?cl=ru-ru>

Научные статьи

1. *Kupatadze, Alexander*, ‘Transitions After Transitions’: Coloured Revolutions and Organized Crime in Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan. PhD Thesis, 2010, St. Andrews University, available at: <https://research-repository.st-andrews.ac.uk/handle/10023/1320>,

2. *Omeliicheva, Mariya Y.*, Convergence of Counterterrorism Policies: A Case Study of Kyrgyzstan and Central Asia. *Studies in Conflict & Terrorism*, 2010, 32(10), 893–908.

3. *Lawrence Markowitz*, ‘The Crystallization of State Security Institutions in Tajikistan and Kyrgyzstan’, Paper presented at 2017 Annual Convention of Association for the Study of Nationalities, New York, NY. – available at: http://ipsr.ku.edu/trafficking/pdf/ASN2017_Markowitz.pdf

4. *Алымбаева А.* Обзор ведомств Кыргызстана в сфере обеспечения государственной безопасности // Обзор органов обеспечения государственной безопасности в странах Центральной Азии / Под ред. А. Алымбаевой; Женевский центр по управлению сектором безопасности. – Бишкек, 2020. – 139 с. – https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Overview_Natl_Security_Agencies_In_Central_Asian_Countries_RUSSIAN_0.pdf

5. *Борисов Н.* Курманбек Бакиев как политический преемник Аскара Акаева: провал проекта консолидации политического режима в Кыргызстане // *Центральная Азия и Кавказ*. – 2010. – № 3.

6. *Жумабаев У.* Вопросы законодательной основы оперативной деятельности органов национальной безопасности Кыргызской Республики // *Вестник КРСУ*. – 2019. – Т. 19. – № 7. – С. 87–92.

7. Мусабоева А., Алымбаева А., Алиева Г. Анализ контекста институционализации сектора безопасности Кыргызской Республики. 1991–2019. – Б., 2020. – 162 с.

8. Токтакунов Н. Прозрачность государственной системы и безопасность общества // Альманах 2012: Государственное управление и реформирование сектора безопасности Кыргызстана / Под ред. А. Алымбаевой; Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами. – Бишкек, 2012 – URL: <https://www.dcaf.ch/almanac-security-sector-reform-kyrgyz-republic>

9. Осмоналиев К. Реформирование органов национальной безопасности Кыргызской Республики // Альманах 2012: Государственное управление и реформирование сектора безопасности Кыргызстана / Под ред. А. Алымбаевой; Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами. – Бишкек, 2012 – URL: <https://www.dcaf.ch/almanac-security-sector-reform-kyrgyz-republic>

10. Сунатаева Ж. Э., Абылаев А. А. Политика первого этапа антикоррупционной кампании Кыргызстана, 2011–2014 гг. // Известия вузов Кыргызстана. – 2015. – № 10. – URL: <http://science-journal.kg/media/Papers/ivk/2015/10/124-126.pdf>

Отчеты

1. Kyrgyzstan, Country and Territory Ratings and Statuses, 1973-2021, Freedom in the World, Freedom House, available at: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>

2. Kyrgyzstan, All Data – Nations in Transit, 2005-2020, Nations in Transit, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit>.

3. Venice Commission (1998), «Internal security services in Europe», 7 March 1998, CDL-INF (98).

4. Venice Commission (2007), «Report on the democratic oversight of the security services», 11 June 2007, CDL-AD(2007)016;

5. Venice Commission (2015), «Update of the 2007 Report on the democratic oversight of the security services and report on the democratic oversight of signals intelligence agencies», 20-21 March 2015, CDL-AD(2015)006.

6. Анализ кейсов жертв пыток и жестокого обращения, проблемы защиты и доступа к справедливому правосудию / ОО «Правозащитное движение “Бир Дуйно – Кыргызстан”» // Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное челове-

ческому измерению, 16–27 сентября 2019 года, г. Варшава. – URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/4318970.pdf>

7. Кыргызстан: нарушения прав человека в связи с делом о «Ноокатских событиях» / «Правозащитный центр «Мемориал», 27 января 2009 г. – URL: <https://memohrc.org/ru/reports/kyrgyzstan-narusheniya-prav-cheloveka-v-svyazi-s-delom-o-nookatskih-sobytyiah>

8. Механизмы правосудия переходного периода в условиях Кыргызстана / Международный центр по вопросам правосудия переходного периода (ICTJ), август 2010 г. – URL: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Kyrgyzstan-TJ-2010-Russian.pdf>

9. Мониторинг соблюдения прав человека, связанный с событиями в Ноокате 1 октября 2008 года / Комиссия по проведению мониторинга Ноокатских событий при Омбудсмене КР, 24 февраля 2009 г. – URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/KGZ/INT_CCPR_CSS_KGZ_16200_R.doc

10. Обзорный анализ результатов расследований и судебного рассмотрения уголовных дел по фактам пыток / Международная тюремная реформа. – URL: <http://npm.kg/wp-content/uploads/2017/03/Obzornyj-analiz-rezultatov-rassledovaniya-i-sudebnogo-rassmotreniya-ugolovnyh-del-po-faktam-pytok.pdf>

11. Отчет № 1369/2005. Феликс Кулов против Кыргызстана, ССРР/С/99/Д/1369/2005, 19 августа 2010 г. / Комитет по правам человека // Девяносто девятая сессия, 12–30 июля 2010 года. – URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/hrcommittee/Rview1369sess99.html>

12. Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ. Принято Венецианской комиссией на 126-м пленарном заседании в режиме онлайн (19–20 марта 2021 г.). – URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)007-rus)

Публикации в СМИ

1. Антикоррупционная служба – незаконно созданный орган // Gezitter.org. – 2019. – 10 дек. – URL: https://www.gezitter.org/politic/84429_antikorrupsionnaya_slujba_nezakonno_sozdannyiy_org

2. Апрельским событиям – 10 лет. Президентам не прощают ошибок // Azattyk.org. – 2020. – 6 апр. – URL: <https://rus.azattyk.org/a/30533939.html>

3. Временное правительство объявило амнистию участникам ноо-кратских событий // Akipress.kg. – 2010. – 27 апр. – URL: <https://kg.akipress.org/news:199861>

4. ГКНБ сообщил подробности уголовного дела в отношении председателя Верховного суда // Azattyk.org. – 2020. – 26 дек. – URL: <https://rus.azattyk.org/a/31019902.html>

5. ГКНБ: Бабанов после возвращения будет привлечен к ответственности в рамках закона // Azattyk.org. – 2019. – 22 марта. – URL: <https://rus.azattyk.org/a/29835883.html>

6. Жакыпбек Байымбетов назначен директором Службы анализа и прогнозирования рисков национальной безопасности Государственного комитета национальной безопасности, 26 мая 2018 г. – URL: www.president.kg/ru/sobytiya/11713_ghakipbek_bayimbetov_naznachen_direktorom_slughbi_analiza_i_prognozirovaniya_risikov_nacionalnoy_bezопасности_gosudarstvennogo_komiteta_nacionalnoy_bezопасности

7. Задержание Молдокматова: вопросы властям // Azattyk.org. – 2021. – 3 июля. – URL: <https://rus.azattyk.org/a/31338911.html>

8. Оппозиционный лидер «Народного парламента» задержан в Бишкеке // KLOOP.KG. – 2016. – 12 мая. – URL: <https://kloop.kg/blog/2016/05/12/oppozitsionnyj-lider-narodnogo-parlamenta-zaderzhan-v-bishkeke/>

9. «Не делал призывов». За что задержали активиста? // Azattyk.org. – 2021. – 17 марта. – URL: <https://rus.azattyk.org/a/31155005.html>

10. Память о личности жива – Анарбеку Бакаеву было бы 70 // Kabar.kg. – 2020. – 25 апр. – URL: <http://kabar.kg/news/pamiat-olichnosti-zhiva-anarbeku-bakaevu-70-let/>

11. Погранслужбу присоединили к Госкомитету национальной безопасности // 24.kg. 2020. – 13 нояб. – URL: https://24.kg/obschestvo/172995_pogranslujbu_prisoedinili_kgoskomitetu_natsionalnoy_bezопасности/

12. Почему блогеру пришлось покинуть Кыргызстан? // Azattyk.org. – 2021. – 17 февр. – URL: [tps://rus.azattyk.org/a/31107059.html](https://rus.azattyk.org/a/31107059.html)

13. Равшана Жээнбекова отправили в СИЗО-1 Бишкека из-за вечерней прогулки // Kaktus.Media. – 2021. – 5 авг. – URL: https://kaktus.media/doc/443793_ravshana_jeenbekova_otpravili_v_sizo_1_bishkeka_iz_za_vecherney_progylki.html

14. Рита Карасартова призвала президента провести реформы в ГКНБ // Kaktus.Media. – 2019. – 20 мая. – URL: https://kaktus.media/doc/391775_rita_karasartova_prizvala_prezidenta_provesti_reformy_v_gknb.html

Реформа сектора госбезопасности в Таджикистане

Аннотация

Данная статья посвящена вопросам развития и роли сектора безопасности в Таджикистане. В статье анализируются основные этапы развития сектора безопасности, особенности его становления и формирования, а также современное состояние, миссия, структура и основные направления деятельности. Особое внимание уделяется законодательным актам, регулирующим задачи и функции органов безопасности в современном таджикском обществе.

На основе анализа действующей модели системы безопасности в республике делается общий вывод о феномене возврата к советской системе и традициям в организации правоохранительной и разведывательной деятельности.

Ключевые слова: Таджикистан, сектор безопасности, ГКНБ.

Введение

В последние годы в значительной части исследований, посвященных современной постсоветской Средней Азии, все чаще говорится о проблемах реформирования сектора безопасности в странах региона. Данный круг вопросов особенно актуален для современного Таджикистана, где органы безопасности, в первую очередь Государственный комитет национальной безопасности (ГКНБ), традиционно оказывают значительное влияние на политическую и общественную жизнь страны.

Столь весомая роль ГКНБ является во многом продолжением советской традиции управления, в которой органам безопасности отводилась особая роль – как для получения и анализа необходимой информации, так и для предотвращения и устранения выявленных угроз, а также для наказания виновных.

Однако, даже в сравнении с советскими спецслужбами, ГКНБ Таджикистана отличается повышенным уровнем секретности и закрытости. Информация о внутренней структуре, специфике и деятельности отделов и департаментов ГКНБ остается закрытой и недоступной не только для широких масс, но и для представителей экспертного сообщества. Соответственно, на сегодняшний день практически не существует академических исследований по вопросам внутренней структуры и истории этой организации. Между тем, ГКНБ лидирует по числу упоминаний во всех исследованиях и репортажах, освещающих политические и социальные проблемы таджикского государства и общества. И чем значительнее влияние ГКНБ в Таджикистане, тем меньше информации о нем находится в свободном доступе.

По этой причине методика проведенного исследования, результаты которого отражены в данной статье, заключалась в сборе и анализе информации и фактов, имеющихся в открытом доступе – в основном в виде публикаций в СМИ, аналитических отчетов, академических публикаций, полевых исследований и так далее. В большинстве этих материалов информация о ГКНБ имеет косвенный и неполный характер, поэтому в рамках исследования был проведен ряд индивидуальных интервью с экспертами и представителями гражданского общества, которые в той или иной мере занимались данной тематикой.

Основная цель статьи – раскрыть роль и значение таджикских разведслужб (в первую очередь в лице ГКНБ) в постсоветском Таджикистане. Другой немаловажный аспект – вопросы развития и дальнейшего реформирования сектора. Соответственно, структура статьи построена таким образом, чтобы ответить на следующий ряд вопросов: как таджикское законодательство определяет полномочия и основные функции ГКНБ; как именно его структура интегрирована в общую систему правоохранительных и силовых органов республики? Насколько в деятельности этого ведомства сохранены традиции и подходы советского КГБ (в первую очередь, речь идет о роли и степени влияния на общество и государство)? В этой связи является немаловажным вопрос о степени соответствия деятельности ГКНБ Основному Закону (Конституции) Республики Таджикистан и международным обязательствам страны в области обеспечения прав человека и основных свобод.

Для того, чтобы ответить на эти вопросы, в статье рассматривается процесс формирования и развития сектора безопасности в

постсоветском Таджикистане. В завершении статьи на основе анализа собранных данных приводится ряд основных выводов и заключений, а также рекомендации заинтересованным международным организациям, занимающимся вопросами реформирования и совершенствования сектора безопасности на постсоветском пространстве.

1. Разведслужбы Таджикистана: этапы становления и современное состояние

Цели, структура и функции

Полномочия и функции таджикских силовых ведомств в целом, и разведывательного сектора в частности, определяются несколькими законодательными актами, основными из которых являются Закон «Об органах безопасности РТ» и Закон «О пограничных войсках Государственного комитета национальной безопасности РТ». Оба закона были приняты во второй половине 2000-х годов, а в последующем корректировались путем принятия новых дополнений и правительственных указов.

Закон «Об органах национальной безопасности РТ» определяет разведывательные службы как единую централизованную систему, в которую входят: ГКНБ, пограничные войска, а также управления, службы, отделы, центры, группы ГКНБ на местах и в регионах страны¹. Государственный комитет национальной безопасности Республики Таджикистан, согласно законодательству, является органом исполнительной власти, разведки и контрразведки, осуществляющим в пределах своих полномочий решение задач по обеспечению национальной и государственной безопасности Республики Таджикистан. ГКНБ считается преемником Комитета государственной безопасности Таджикской ССР, бывшего регионального подразделения КГБ СССР. ГКНБ Таджикистана относится к государственным военизированным организациям, которые имеют право приобретать боевое, ручное, стрелковое и иное оружие. Руководство деятельностью ГКНБ Таджикистана осуществляется президентом республики через председателя ГКНБ. Со 2 сентября 2010 года председателем ГКНБ РТ является генерал-полковник Саймумин Ятимов.

¹ Закон РТ «Об органах национальной безопасности Республики Таджикистан», принят Постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан 30 января 2008 г., № 857, ст. 2.

Пограничные войска являются частью структуры ГКНБ, в виде Главного управления пограничных войск, во главе которого стоит один из заместителей председателя ГКНБ. Таджикский комитет национальной безопасности осуществляет руководство пограничными войсками, деятельностью пограничных представителей Республики Таджикистан, а также осуществляет разведывательную, контрразведывательную и оперативно-розыскную деятельность в интересах защиты государственной границы Таджикистана.

Также в законе отдельным пунктом выделяются подразделения специального назначения, целью которых является предотвращение террористических актов, подрывной деятельности, других опасных преступлений; а также предприятия, учебные заведения, военно-медицинские учреждения, авиационные подразделения, центры специальной подготовки, экспертные группы, входящие в структуру ГКНБ.

Согласно законодательству, основной миссией ГКНБ и соответствующих структур является «защита независимости и территориальной целостности Республики Таджикистан, обеспечение национальной безопасности Республики Таджикистан в политической, экономической, военнoстратегической, научно-технической, информационной и экологической сферах»². При этом указывается, что «в органах национальной безопасности Республики Таджикистан запрещается создание и деятельность политических партий, общественных объединений, преследующих политические цели, а равно ведение агитации их идеологии»³.

ГКНБ осуществляет деятельность по следующим основным направлениям:

- контрразведывательная деятельность;
- борьба с террористической деятельностью и преступностью;
- пограничная деятельность;
- государственная охрана отдельных должностных лиц государства, а также отдельных должностных лиц иностранных государств и международных организаций, временно пребывающих в республике (государственная охрана);
- обеспечение безопасности особо важных государственных объектов, а также представительств иностранных государств

²Закон РТ «Об органах национальной безопасности Республики Таджикистан», принят 30 января 2008 г., № 857, ст. 2.

³ Там же.

и международных организаций; организация правительственной и оперативной связи⁴.

Из-за атмосферы повышенной секретности не существует открытых данных о структуре ГКНБ. Можно с большой долей вероятности предположить, что эта организация, скорее всего, сохранила в общих чертах структуру, унаследованную от советского КГБ, и что структура и функции ГКНБ Таджикистана во многом аналогичны характеристикам других постсоветских спецслужб, прежде всего, российской ФСБ. Об этом свидетельствует большое сходство между законами, регулирующими деятельность органов безопасности в странах СНГ. Так, закон РТ «Об органах безопасности» по целому ряду параметров и положений совпадает с аналогичным законодательным актом Российской Федерации⁵. Это говорит не только о едином советском наследии, но и о тесной кооперации и сотрудничестве между двумя ведомствами.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что в структуру ГКНБ входят отдельные управления, отвечающие за внешнюю разведку, контрразведку, политическое наблюдение, борьбу с терроризмом и экстремизмом, пограничный контроль, экономическую безопасность, защиту политического строя и высших чиновников, цензуру, экономическую безопасность, персонал и расследование.

Этапы становления и основные тенденции развития ГКНБ

Процесс становления национальных таджикских спецслужб проходил в несколько этапов, каждый из которых отличался набором своих характеристик и основных тенденций. При этом, как и в большинстве постсоветских республик, речь шла не о коренной перестройке системы безопасности, а скорее об адаптации советской модели к новым условиям и требованиям.

Как известно, в советской время партийный аппарат и КГБ представляли собой практически единое целое. Происходил постоянный обмен кадрами: молодые комсомольские работники и партийцы пополняли ряды КГБ, а многие чекисты уходили на работу в партийный аппарат, министерства и другие ведомства. Кроме того, существовала негласная практика, когда целый ряд должностей в официальных органах (в пер-

⁴ Закон РТ «Об органах национальной безопасности Республики Таджикистан», принят 30 января 2008 г., № 857, ст. 11.

⁵ Федеральный закон о федеральной службе безопасности РФ, принят 22 февраля 1995 года, с изменениями 30.12.2001. – URL: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/more.htm%21id%3D10340801%40fsbNpa.html>

вую очередь, имеющих отношение к идеологии или работе с иностранцами) занимали обязательно выходцы из КГБ. Этот процесс слияния и дополнения друг друга достиг кульминации в последние два года существования Советской власти. Так, руководящий состав КГБ СССР при его последнем председателе В. Крючкове (накануне августовского путча 1991 г.) состоял на 20,8% из выходцев из партаппарата, а 47% ведущих сотрудников ведомства имели комсомольское прошлое⁶. Соответственно, взгляды большинства чекистов были столь же консервативными, как и взгляды партийцев. Наилучшей иллюстрацией консерватизма спецслужб того времени является поведение сотрудников КГБ, избранных в состав Верховного Совета СССР в 1989 году: из 12 депутатов-чекистов за запрещение забастовок проголосовали 8 (при том, что двое воздержались), а против суверенитета республик опять же выступили 8 (лишь один был «за», остальные вообще не участвовали в голосовании)⁷.

В Таджикистане, сразу после провозглашения независимости, КГБ республики был переименован в Комитет национальной безопасности (КНБ). Тогда реформирование только этим переименованием и ограничилось. Несмотря на это, в течение следующих полутора лет после распада СССР Комитет госбезопасности Таджикистана оставался одним из наиболее самостоятельных и влиятельных политических акторов в республике. Роль КНБ, безусловно, была более чем значительной и во время первых выборов президента в октябре 1991 года, и во время митингового марафона оппозиции в апреле-мае 1992 года, приведшего страну к гражданской войне⁸.

С началом гражданской войны влияние Комитета безопасности страны еще более усилилось; дело в том, что коллапс власти в этот

⁶ Кривитановская О., Пар А. Смена всех или смена стиля // Московские новости. – 1991. – № 16. – 21 апр. – С. 8–9.

⁷ Там же.

⁸ Гражданская война в Таджикистане (май 1992 года – июнь 1997 года) – военное и политическое противостояние между коалицией оппозиционных партий (демократические организации и Партия исламского возрождения) и проправительственными группировками и коммунистической номенклатурной элитой, стоявшее стране от 60 до 150 тыс. жизней и около миллиона беженцев и перемещенных лиц. Политические партии представляли интересы различных региональных группировок страны (проправительственным регионам Худжанд – Куляб противостояли оппозиционные Гарм и Бадахшан). Потерпев поражение в ходе открытого вооруженного противостояния (май-декабрь 1992 г.), оппозиция перешла к тактике изнурительной партизанской войны. В результате – очевидный военно-политический тупик. Благодаря многолетним усилиям международных посредников стороны пришли к заключению Договора о мире 27 июня 1997 года

период также охватил таджикские МВД и Прокуратуру, практически парализовав их деятельность. Таким образом, в начале 90-х годов, в период раскручивания маховика гражданской войны, Комитет безопасности оставался единственным дееспособным силовым ведомством в стране. Однако при этом, в условиях паралича местных властных структур, он продолжал ориентироваться в своей политике внутри страны на свое прежнее руководство в Москве, фактически играя роль филиала российского КГБ (ФСБ) и основного проводника российской политики в стране. Пророссийской ориентации ведомства способствовало и то обстоятельство, что в 1991–1992 гг. кадровый состав таджикского Комитета госбезопасности, в первую очередь его руководства, практически не изменился с советских времен, а значительная часть его сотрудников собиралась рано или поздно перевестись на службу в Россию.

В первые несколько месяцев гражданской войны КНБ сыграл одну из ключевых ролей в организации единого антиопозиционного фронта в стране, выступив связующим звеном между различными региональными прокоммунистическими, проправительственными группировками, с одной стороны, и внешними силами, прежде всего Россией и Узбекистаном, с другой. Согласно неофициальным данным, таджикский КНБ являлся и одним из основных координаторов действий проправительственных формирований, что обусловило их значительное преимущество перед оппозицией, силы которой оставались разрозненными. Во многом данное обстоятельство предопределило конечный результат военных действий на юге республики (май-декабрь 1992 г.) и обеспечило приход к власти нового правительства во главе с действующим президентом Эмомали Рахмоном.

Придя к власти, новое правительство незамедлительно начало **первый этап реорганизации таджикских спецслужб**, который продолжался приблизительно до середины 2000-х годов.

Во-первых, был запущен процесс «национализации» ведомства, в первую очередь – его полного подчинения новым властям, которые уже не могли допустить, чтобы одно из ведущих силовых ведомств страны было лишь номинально подчинено им. Ведомство было реорганизовано, пришло новое руководство, состоящее из местных выходцев из среднего звена; существенно обновился штат сотрудников. Эта «национализация» постепенно привела к установлению полного контроля правительства над КНБ. Для того, чтобы

решить вопрос с подготовкой новых национальных кадров, при ведомстве была организована Высшая школа КНБ.

В ноябре 1992 года при Комитете национальной безопасности была создана специальная пограничная бригада, а через 10 дней Постановлением Президиума Верховного совета в составе КНБ было создано Управление по охране границы. В 1994 году в Таджикистане были созданы пограничные войска, которые были выведены из состава КНБ в отдельное ведомство – Государственный комитет по охране границ. В этот период охрану государственной границы (особенно на протяжении таджикско-афганской границы) таджикские пограничники осуществляли совместно с российскими коллегами.

В 1995 году Комитет национальной безопасности был переименован в Министерство безопасности (МБ); при этом нет данных, которые говорили бы о серьезных изменениях в его внутренней структуре и основных функциях.

Во-вторых, за годы гражданской войны в составе Министерства безопасности были созданы свои хорошо оснащенные и обученные подразделения спецназа, в частности подразделение «Альфа», аналогичное одноименному российскому формированию. В середине 90-х годов территория страны была поделена между полевыми командирами, многие из которых были вовлечены в криминальную деятельность на подконтрольной им территории, самостоятельно обеспечивая свои отряды и людей оружием и финансами. Некоторые из них формально входили в состав силовых ведомств (МВД, Министерства обороны), на практике не подчиняясь официальными властям. Соответственно, влияние центрального правительства во многих регионах страны было крайне ограниченным.

В этих условиях Министерство безопасности оставалось одним из немногих силовых ведомств, которые в полной мере сохраняли управляемость и лояльность таджикским властям. В результате МБ начинает играть все более значительную роль в секторе безопасности и охраны правопорядка в стране.

Второй этап реорганизации таджикских спецслужб начался с 2000-х годов; к этому времени в стране произошли значительные политические события – закончилась гражданская война, таджикские оппозиционные партии получили легальный статус и стали участвовать в выборах. Политическое противостояние в обществе перешло в легальную плоскость; кроме того, заключение мира обе-

спечило приток в страну крупных инвестиций, что создало целый ряд новых возможностей и вызовов в области экономики и финансов. Эти изменения в конечном счете обусловили новый этап в реорганизации таджикского сектора безопасности и всего силового блока. Реформирование сектора осуществлялось по нескольким направлениям.

Во-первых, Министерство безопасности было расформировано, а на его базе был создан Государственный комитет национальной безопасности (ГКНБ). 13 июля 2005 года официально завершился вывод российских пограничников из Таджикистана, а охрану границу взяли на себя таджикские погранвойска; россияне оставили лишь ограниченный контингент в статусе иностранных советников.

В это же время Государственный комитет по охране границ был преобразован в Главное управление пограничных войск и передан в состав ГКНБ. Таким образом, ГКНБ вновь вернул себе функции пограничной службы.

Во-вторых, изменившаяся геополитическая обстановка и соответствующие новые вызовы привели ГКНБ к переосмыслению части своих задач и функций – часть из них в новых условиях отошла на второй план, а другие приобрели первостепенное значение. В частности, на первое место стали выходить вопросы идеологического противостояния оппозиционным группам, ведения контрпропаганды, работы с независимыми СМИ, контроля над информационными потоками и т. д. В конце 2000-х годов, по мере проявления в республике первых серьезных признаков социально-экономического кризиса, фокус деятельности ГКНБ стал все больше переходить в плоскость политического сыска, борьбы с политическим инакомыслием и оппозиционными настроениями в обществе.

Другой основной задачей ГКНБ в этот период была окончательная ликвидация сети независимых полевых командиров, относящихся как к бывшей оппозиции, так и к проправительственным силам. При этом для достижения своих целей ГКНБ и остальные силовые ведомства применяли целый комплекс мер – от мирной реинтеграции до использования мер силового характера. Полевые командиры, которые отказывались подчиняться или пытались заниматься политикой, бросая вызов центральному правительству, были, в конечном счете, арестованы и осуждены по различным обвинениям – как правило, криминального характера. В этом направлении деятельность таджикских спецслужб была гораздо успешнее, так что к концу 2000-х гг. центральная власть сумела укрепить свои позиции на всей территории страны.

В этот период таджикская оппозиция неоднократно обвиняла ГКНБ и другие силовые ведомства в нарушении Договора о всеобщей амнистии и в преследовании ее бывших членов и активистов. По мнению представителей оппозиционных партий, значительная часть их бывших активистов и сторонников была репрессирована по надуманным обвинениям или вынуждена была покинуть страну. Напряженность между правительством и остатками бывшей оппозиции привели к серии военно-полицейских операций силовых ведомств в ряде регионов страны: в Гарме в 2007–2010 годах, в Горно-Бадахшанской автономной области – в 2012 году.

Третий этап реорганизации ГКНБ берет начало в 2010 году, одновременно с назначением на должность председателя ведомства Саидмумина Ятимова. Его предшественник Хайриддин Абдурахимов возглавлял ГКНБ в течение 11 лет; по неофициальным данным, его уход был вызван недовольством властей невысокой эффективностью ведомства в противостоянии угрозам нового типа – в области идеологического противостояния, борьбы с религиозным радикализмом и легальной политической оппозицией. Непосредственным же поводом к увольнению нескольких ведущих членов руководства ГКНБ послужил дерзкий побег 25 особо опасных преступников из следственного изолятора (СИЗО ГКНБ), состоявшийся в конце августа 2010 г.⁹

Вступив в должность, новый руководитель ГКНБ приступил к новому, третьему этапу реорганизации ведомства.

Основной упор в деятельности ГКНБ теперь был сделан на противостояние угрозам в сфере идеологии и пропаганды. Прежде ведомство занималось больше «полевой работой», тогда как вопросы контрпропаганды оставались на втором плане. Теперь, согласно данным респондентов, при ГКНБ были созданы специализированные подразделения и группы, занимающиеся оценкой и экспертизой публикаций в различных средствах массовой информации и академических изданиях. Также, впервые за всю историю ведомства, сотрудники ГКНБ стали отслеживать публикации в зарубежных изданиях и даже переводить их на таджикский язык для дальнейшей экспертизы.

В целом, можно сказать, что ГКНБ значительно увеличил свой вес и значение в таджикском обществе и государстве за последние десять лет.

⁹ Побег из СИЗО ГКНБ: год спустя // ИА «Азия-плюс». – URL: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/security/20110822/pobeg-iz-sizo-gknb-god-spustya>

2. Оценка законодательных рамок для деятельности таджикских спецслужб (ГКНБ)

Следует отметить, что миссия, структура и функции ГКНБ в основном совпадают с характеристиками и требованиями, предъявляемыми к разведслужбам в большинстве других современных государств. Это, прежде всего, обеспечение безопасности государства и населения; планирование и руководство разведывательной деятельностью, сбор информации, ее анализ и подготовка материалов для последующего направления их на уровень принятия решений. Также немаловажное значение имеет обратная связь, когда политические круги используют продукты разведки для принятия решений и выдачи указаний и инструкций для органов безопасности – для дальнейшего планирования, постановки новых задач, разработки стратегии и тактики¹⁰.

Основные положения законодательных актов, определяющих функции и задачи таджикских спецслужб, не противоречат напрямую Основному Закону (Конституции) страны. Законодательство также предусматривает достаточный набор инструментов для обеспечения необходимого уровня секретности деятельности органов безопасности.

Вместе с тем, следует отметить и несколько специфических особенностей таджикского законодательства, регулирующего деятельность ГКНБ.

Во-первых, де-факто ГКНБ подотчетен только исполнительной власти в лице президента страны. Так, в таджикском законе об органах безопасности декларируется, что назначение и увольнение главы ГКНБ является прерогативой президента страны (без упоминания других ветвей власти). Это отличается от подхода, принятого в странах развитой демократии; например, директор Национальной разведки США (Director of National Intelligence, DNI) назначается американским президентом с согласия Сената США.

Во-вторых, как и в большинстве постсоветских государств, таджикское законодательство предоставляет разведывательным спецслужбам страны обширные правоохранительные полномочия, что потенциально усиливает их влияние в обществе и в административном аппарате страны.

¹⁰ Разведывательные службы: Справочное пособие по РСБ, DCAF. – URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/SSR_Backgrounder_Intelligence-Services_RUS.pdf

В-третьих, законом не предусматривается механизм подотчетности разведывательных спецслужб законодательной ветви власти. Согласно закону, «надзор за точным соблюдением и единообразным исполнением законов органами национальной безопасности РТ осуществляют Генеральный прокурор Республики Таджикистан и подчиненное ему ведомство»¹¹. Также за рамками закона остаются вопросы обеспечения открытости и прозрачности ГКНБ и система демократического и общественного контроля над деятельностью спецслужб. Такая ситуация затрудняет сотрудничество и коммуникацию между ГКНБ и с законодательной властью, а также между спецслужбами и обществом в целом.

Законом не определен и механизм обеспечения юридического контроля над деятельностью органов безопасности – за исключением, пожалуй, их поднадзорности Генеральному прокурору РТ.

В-четвертых, непрозрачной остается и группа вопросов, связанных с финансированием и бюджетом ГКНБ. В Законе «Об органах национальной безопасности РТ» (в статье 29 «Финансовое и материально-техническое обеспечение органов национальной безопасности Республики Таджикистан») практически ничего не говорится о механизме отчетности и контроля над финансированием и расходами органов безопасности. Ничего не сказано и о механизме одобрения бюджета ГКНБ со стороны парламента, что является обычной практикой в демократических странах.

Из вышеизложенного следует, что в сравнении с общепринятыми международными стандартами уровень секретности в системе таджикских органов безопасности представляется явно избыточным и превосходит необходимый уровень. По сути дела, ГКНБ остается и по сей день одним из самых закрытых и непрозрачных официальных учреждений страны. О степени закрытости говорит также и отсутствие де-факто официальных сайтов у ГКНБ и его подразделений (сайт Управления пограничной службы декларируется, но практически недоступен).

Таким образом, можно заключить, что таджикское законодательство наделяет ГКНБ значительными полномочиями и правами, с минимальным, при этом, набором обязательств перед другими государственными и общественными организациями, за исключением

¹¹ Закон РТ «Об органах национальной безопасности Республики Таджикистан», принят 30 января 2008 г., № 857, глава 6, ст. 30.

Аппарата Президента РТ и Генеральной прокуратуры. В Законе «Об органах национальной безопасности РТ» (в частности в статье 22 «Взаимодействие органов национальной безопасности Республики Таджикистан с другими государственными органами, общественными объединениями, организациями иностранных государств, иными организациями и физическими лицами») никак не определен механизм доступа других официальных ведомств к секретной информации ГКНБ.

Президент страны может контролировать деятельность ГКНБ через Совет безопасности РТ, руководителем которого он является. Секретариат Совета безопасности подчинен Аппарату Президента РТ – так что здесь действует система двойного контроля. В свою очередь, председатель ГКНБ, наряду с руководителями других ключевых министерств республики, является одним из членов Совета безопасности РТ. В основном Совет безопасности занимается вопросами стратегического характера в сфере обеспечения государственной экономической, общественной, оборонной, экологической, информационной и иных видов безопасности, а также вопросами стабильности и правопорядка в стране. Таким образом, Совет безопасности, во главе с президентом РТ, определяет основные угрозы в области безопасности и обозначает стратегические направления для деятельности КГНБ и других силовых ведомств.

Выводы и рекомендации

Выводы

В свете рассмотренных выше фактов и информации можно сделать следующие предварительные выводы:

1. Таджикские спецслужбы играют сегодня ключевую роль в секторе безопасности в стране, оказывая значительное влияние как на процесс принятия решений в верхних эшелонах власти, так и на общество в целом.

В таджикской правоохранительной системе ГКНБ концентрирует в своих руках большинство функций в секторе безопасности – это и внешняя разведка, и контрразведка, политический сыск, правоохранительная деятельность и т. д. Соответственно, в этих условиях ГКНБ становится одним из наиболее влиятельных таджикских официальных ведомств в стране.

2. Влияние и роль ГНКБ значительно возросли за последние десятилетия; процесс развития и становления ГНКБ в постсоветском Таджикистане во многом напоминает возвращение к старой советской системе безопасности, реставрацию традиций, подходов и стандартов советских спецслужб.
3. Таджикский ГНКБ подотчётен только исполнительной власти в лице президента страны, который контролирует ведомство путем назначения его главы, а также через Аппарат президента и Генеральную прокуратуру. Законодательная власть, другие официальные ведомства и общество не имеют инструментов для надзора и эффективного мониторинга деятельности ГНКБ. Также они не имеют возможности влиять на процесс реформирования ГНКБ – как, впрочем, и других силовых ведомств.

Рекомендации

Исходя из вышеизложенного, можно предложить заинтересованным международным организациям следующее:

1. Рекомендовать таджикскому правительству и парламенту рассмотреть возможности для пересмотра и дополнения законодательства, регулирующего деятельность, задачи и функции ГНКБ и его подразделений. В первую очередь, это касается Закона «Об органах национальной безопасности РТ», и, в частности, речь может идти о таких дополнениях:
 - В текст статьи 1 закона к пункту «Общее руководство и контроль за деятельностью органов национальной безопасности Республики Таджикистан осуществляется Президентом Республики Таджикистан» добавить положение о подотчетности органа перед парламентом страны. Также дополнить эту статью положением о процедуре обсуждения и утверждения главы ГНКБ Законодательным собранием страны.
 - В текст статьи 30 (глава 6) о подотчётности органов безопасности Генеральному прокурору РТ внести положение о надзоре над деятельностью органов со стороны законодательной власти республики.
 - Прописать в законе механизм и порядок отчетности ГНКБ перед парламентом, механизм обеспечения доступа к информации со стороны других официальных органов.

- Отдельным пунктом определить механизмы обеспечения большей прозрачности и подотчётности ГКНБ перед обществом. В частности, речь идет о положениях, предусматривающих доступ СМИ и гражданских правозащитных институтов к информации о деятельности ГКНБ.
 - Статью 29 («Финансовое и материально-техническое обеспечение органов национальной безопасности Республики Таджикистан») дополнить положением, регулирующим порядок и инструменты отчетности и контроля над финансированием и расходами органов безопасности. Также определить механизм и порядок одобрения бюджета ГКНБ парламентом страны.
 - Внести положение о порядке и механизме обеспечения юридического контроля над деятельностью органов безопасности.
2. Содействовать процессу постепенной «десоветизации» сектора безопасности, отходу от советских методов и подходов в организации разведывательной и правоохранительной деятельности. Переход к современной модели сектора безопасности может стать возможным благодаря внесению изменений в законодательство страны, а также внедрению механизма эффективного контроля над деятельностью органов безопасности со стороны парламента, независимых судебных органов и гражданского общества.
 3. Содействовать развитию гражданского общества в Таджикистане, которое должно быть достаточно развитым и сильным, чтобы выполнять свои функции по защите прав и свобод граждан. Это прежде всего касается развития сети профессиональных НПО (правозащитных, гендерных и так далее), независимых СМИ, аналитических институтов, способных осуществлять эффективный контроль над деятельностью правоохранительных ведомств.

Реформа разведывательного сектора в Туркменистане

Введение

Спустя почти тридцать лет с момента своего образования Министерство национальной безопасности (МНБ) – главный разведывательный орган Туркменистана – остается в значительной степени нереструктурированным. Это ведомство наделено широким спектром полномочий, включая контрразведывательную деятельность, проведение предварительного расследования, борьбу с экономическими преступлениями и предотвращение общественных беспорядков. Исходя из этих полномочий, МНБ является ключевым игроком в секторе безопасности Туркменистана и способно оказывать исключительное влияние на другие органы обороны и безопасности.

Хотя правовая основа МНБ остается по большей части неизменной с момента обретения Туркменистаном независимости в 1991 году, данный орган претерпел ряд функциональных реформ. Они начались с 2000-х годов, когда президент Сапармурат Ниязов приступил к реализации амбициозной программы реформ, объявив, что у МНБ, которое тогда называлось Комитетом национальной безопасности (КНБ), «не будет более полномочий, позволяющих вмешиваться в частную жизнь граждан и деятельность коммерческих предприятий»¹. Соответственно, МНБ должно было переориентировать свою деятельность на защиту национальной безопасности, а направления, обычно входящие в компетенцию правоохранительных органов, такие, как борьба с хищениями, злоупотреблениями и незаконным оборотом наркотиков, должны были быть переданы Министерству внутренних дел. Реформы продолжились после избрания в 2007 году Гурбангулы Бердымухамедова президентом Туркменистана. В 2020 году был обновлен

¹ Сапармурат Ниязов объявил о резком сокращении полномочий Комитета национальной безопасности // Интернет-газета Turkmenistan.ru. – 2002. [онлайн] Доступно по: <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/14474> [Дата обращения: 20 апреля 2020 года].

закон об органах национальной безопасности, и в том же году был отстранен от должности министр национальной безопасности и секретарь Государственного совета безопасности Яйлым Бердиев за «ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей»².

Несмотря на такие изменения, деятельности МНБ, учитывая важность подотчетности и эффективности работы спецслужбы для обеспечения безопасности человека и государства, тем не менее не было уделено надлежащего внимания ни со стороны национальных или международных субъектов, ни со стороны академического сообщества. Некоторые авторы, исследовавшие туркменский сектор безопасности, в целом утверждают, что он сохраняет многие элементы своего советского прошлого, такие как милитаризованные правоохранительные органы, ограниченные механизмы надзора. Также отмечается слабость гражданского общества, которое не способно влиять на деятельность органов сектора безопасности³. В 2010 году Майкл Дэнисон (Michael Denison) проанализировал прогресс в реформировании сектора безопасности в Туркменистане, отметив, что «стратегическая позиция [Туркменистана] самоизоляции... имеет значительные последствия для формы и содержания [туркменского] сектора внутренней безопасности»⁴. В своем более позднем исследовании он пришел к выводу, что система безопасности Туркменистана в целом воздерживается от взаимодействия с внешними субъектами⁵. Краткий обзор органов национальной безопасности можно найти в исследовании Вилмера (Vilmer) 2010 года, в котором также рассматривались оборонные бюджеты и процессы военной модернизации⁶. Мурад Есенов проанализировал препятствия для эффективного гражданского контроля над системой безопасности Туркменистана, включая слабый общественный надзор за правоохранительными органами и ограниченную роль общественных

² Turkmenistan.gov.tm. – 2020. [онлайн] Доступно по: <http://turkmenistan.gov.tm/?id=20441> [Дата обращения: 20 апреля 2020 года]; Туркменистан: главные силовики страны не чувствуют себя в безопасности // Eurasianet. – 2020. [онлайн] Доступно по: <https://russian.eurasianet.org/туркменистан-главные-силовики-страны-не-чувствуют-себя-вбезопасности> [Дата обращения: 20 апреля 2020 года].

³ *Burghart D., Sabonis-Helf T.* (eds.) *Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamerlane?* // Lexington Books, – 2018, p. 380.

⁴ *Denison M.* *Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities.* – 2010, p. 49.

⁵ Там же.

⁶ *Vilmer J-B.* *Turkmenistan.* CHRS. – 2010.

организаций⁷. Владимир Кудинов представил содержательный обзор полномочий президента Туркменистана, законодательной и исполнительной ветвей власти в контексте охраны границ и безопасности⁸. Процесс реформирования разведывательного сектора рассматривался экспертами DCAF, которые изучили роль разведывательных спецслужб в туркменском секторе безопасности⁹.

В данной статье освещается хронология реформирования разведывательных спецслужб в Туркменистане и результаты исследования соответствия деятельности МНБ передовой практике в области управления разведывательными спецслужбами, как это представлено в докладе Венецианской комиссии по демократическому надзору за службами безопасности¹⁰.

Статья состоит из пяти частей. В первой и во второй изложена история реформы разведывательных спецслужб в Туркменистане. В третьей подробно описывается структура национальных разведывательных органов (НРО) Туркменистана в свете закона об органах национальной безопасности 2020 года. В четвертой части оценивается соответствие НРО передовой практике в области управления разведывательными спецслужбами. При этом особое внимание уделяется подотчетности и функциям спецслужб, защите прав человека, надзору за использованием бюджетных средств, надзору за государственными служащими и использованию интрузивных полномочий. В пятой части представлены рекомендации.

Исследование опирается на первичные и вторичные данные. Авторы опросили представителей туркменской власти, экспертов и ученых в области международной безопасности, представителей туркменской диаспоры и международных организаций,

⁷ *Есенов М.* Роль гражданских лиц в силовых структурах Туркменистана // Гражданский контроль национальной политики безопасности: опыт стран СНГ: Сборник. – М., 2004. – С. 284–296.

⁸ *Кудинов В.* Особенности конституционно-правового регулирования полномочий главы государства, органов законодательной и исполнительной власти в Республике Туркменистан в сфере защиты и охраны государственной границы. – Южный университет (ИУБиП), 2016.

⁹ *Jasutis G., Steyne R., Chmykh E.* Mapping study on the security sector in Turkmenistan / Geneva Centre for Security Sector Governance. – 2020. Доступно по: <https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF%20Parliamentary%20Oversight%20jan%202020%20web.pdf>

¹⁰ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)016-e)

а также дипломатов. Полученные данные были подкреплены обширным обзором вторичных данных из открытых источников.

На этапе исследования возник ряд проблем – преимущественно трудности с получением доступа к законодательным актам и стратегии безопасности, принципам деятельности и концепциям реформ.

1. Реформа разведывательного сектора в Туркменистане: 1991–2006 гг.

30 сентября 1991 года Комитет государственной безопасности (КГБ) Советского Туркменистана был реорганизован и переименован в Комитет национальной безопасности Советской Республики Туркменистан (КНБ)¹¹. Из-за наследования советской правовой системы и ограниченных людских ресурсов эта реорганизация не привела к существенной реформе правовой базы, структуры и функций службы. Как и во многих других постсоветских государствах, Закон «Об органах государственной безопасности СССР» послужил платформой для создания соответствующего национального закона. В Туркменистане 12 апреля 1993 года был принят Закон «Об органах национальной безопасности Туркменистана», который оказался весьма схожим с его предшественником¹². Правовые нормы закона перекликались с положениями о структуре, функциях и методах КГБ.

Однако к началу 2001 года появились некоторые признаки изменений в КНБ. В январе того же года президент С. Ниязов распорядился увеличить численность сотрудников КНБ с 1 500 до 2 500 человек, отметив успех КНБ в аресте и высылке из страны около 10 000 иностранных граждан, а также в конфискации 350 000 религиозных книг, несовместимых с традиционной верой¹³.

¹¹ *Тумишис М.* Щит и меч Советского Союза. Справочник: краткие биографии руководителей органов государственной безопасности СССР и союзных республик (декабрь 1922 – декабрь 1991). – 2012. [онлайн] Доступно по: <https://www.litmir.me/br/?b=578162&p=1>

¹² *Редкоус В. М.* Историко-правовые аспекты формирования современного административного законодательства в области обеспечения национальной безопасности (опыт России и стран-участниц СНГ) // Вестник Московского университета МВД России. – 2010. – № 3.

¹³ Туркменистан: власти строят «железный занавес» по рецептам сталинской диктатуры / Правозащитный центр «Мемориал» // Memohrc.org. – 2008. [онлайн] Доступно по: <https://memohrc.org/ru/news/turkmenistan-vlasti-stroyat-zheleznyuzanaves-po-receptam-stalinskoy-diktatury#sdfootnote1sym> [Дата обращения: 20 апреля 2020 года].

После увольнения и ареста 4 марта 2002 года главы КНБ Мухамета Назарова, по распоряжению президента С. Ниязова, КНБ стал предметом амбициозной программы реформ. Программа была кратко изложена в заявлении Ниязова 15 марта 2002 года, в котором он объявил, что «КНБ больше не будет обладать полномочиями вмешиваться в частную жизнь граждан и деятельность коммерческих предприятий». Программу публично поддержали представители туркменского сектора безопасности, при этом тогдашние министр внутренних дел, генеральный прокурор и председатель Верховного суда ссылались на правонарушения, злоупотребление властью и прямое вмешательство КНБ в государственные дела Туркменистана¹⁴. После этого Ниязов заявил о намерении реформировать весь КНБ, включая работу его департаментов и управлений, и сообщил, что уже инициировал существенные изменения в высшем руководстве Комитета национальной безопасности, уволив 80% его высокопоставленных должностных лиц. КНБ предстояло переориентировать свою деятельность на защиту национальной безопасности, а направления, обычно входящие в компетенцию правоохранительных органов, такие, как борьба с хищениями, злоупотреблениями и незаконным оборотом наркотиков, должны были быть переданы Министерству внутренних дел¹⁵. Эти функциональные изменения были подкреплены назначением новым главой КНБ бывшего министра внутренних дел Порана Бердыева, который никогда не служил в КГБ. КНБ был переименован в Министерство национальной безопасности (МНБ), чтобы отобразить роль службы и сферу ее новых полномочий¹⁶.

Согласно статье 11 Закона «Об органах национальной безопасности Туркменистана» 1991 года¹⁷, МНБ должно стать государственным

¹⁴ Президент Туркменистана признал неудовлетворительной работу руководства КНБ // Turkmenistan.ru. – 2002. [онлайн] Доступно по: <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/14543> [Дата обращения: 20 апреля 2020 года].

¹⁵ Сапармурат Ниязов объявил о резком сокращении полномочий Комитета национальной безопасности // Интернет-газета Turkmenistan.ru. – 2002. [онлайн] Доступно по: <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/14474> [Дата обращения: 20 апреля 2020 года].

¹⁶ Комитет национальной безопасности Туркмении по решению президента страны переименован в Министерство // РИА Новости. – 2002. [онлайн] Доступно по: <https://ria.ru/20020911/222760.html> [Дата обращения: 21 апреля 2020 года].

¹⁷ Конституция Туркменистана. 1993 год. Закон «Об органах национальной безопасности Туркменистана» (№ 4, ст. 32, с изменениями и дополнениями 1997, 1998 и 2003 годов).

органом, отвечающим за выполнение законов, касающихся системы национальной безопасности, и наделенным полномочиями издавать нормативные акты, управлять органами национальной безопасности и обеспечивать защиту национальной безопасности. Статья 14 этого закона наделяла службу широким кругом полномочий, включая, среди прочего, проведение разведывательной и контрразведывательной деятельности, оперативно-розыскной деятельности и предварительных расследований; разработку и осуществление мер по борьбе с организованной преступностью, коррупцией и незаконным оборотом наркотиков; предотвращение и пресечение гражданских беспорядков и межэтнических конфликтов; участие в разработке и реализации мер по защите государственной тайны, а также мер по обеспечению пограничного и таможенного режимов. Опираясь на эти полномочия, МНБ стало ключевым игроком в процессах обеспечения внутренней и внешней безопасности страны.

2. Реформа разведывательного сектора в Туркменистане: 2007–2021 гг.

После избрания Гурбангулы Бердымухамедова президентом Туркменистана в 2007 году, МНБ претерпело дальнейшие изменения, особенно в отношении назначений на уровне руководителей высшего звена. Однако имеется мало информации о попытках изменить методы работы и культуру службы. С 2007 по 2021 год президент Бердымухамедов увольнял и назначал руководителей МНБ не менее шести раз, последний раз назначив на эту должность Гурбанмырата Аннаева (в феврале 2020 года), бывшего заместителя министра МНБ¹⁸.

Хотя о намерении провести внутренние реформы, связанные с функциями и методами работы МНБ, публично не заявлялось, можно наблюдать его переориентацию и расширение функций. По случаю Дня работников органов национальной безопасности в 2018 году президент призвал МНБ переориентировать свою деятельность на предотвращение глобальных угроз, таких как международный терроризм, экстремизм и контрабанда наркотиков. Он также отметил важность укрепления межведомственного сотрудничества между МНБ и

¹⁸ Президент Туркменистана сменил министра национальной безопасности // Turkmenportal. – 2020 [онлайн] Доступно по: <https://turkmenportal.com/blog/25131/president-turkmenistana-smenil-ministra-nacionalnoi-bezopasnosti> [Дата обращения: 20 апреля 2020 года].

правоохранительными органами для обеспечения национальной безопасности, благополучия страны и поддержания верховенства права.

Несмотря на заявления о приведении МНБ в соответствие с требованиями, предъявляемыми к современным разведывательным спецслужбам, путем переориентации его работы на вопросы, касающиеся национальной безопасности, туркменские власти вместо этого сосредоточились на реформах, направленных на повышение качества службы и улучшение жизни и благосостояния ее сотрудников¹⁹. Тем временем МНБ продолжает выполнять свои традиционные функции, унаследованные от КНБ.

3. Национальные разведывательные органы Туркменистана

Закон об органах национальной безопасности 2020 года определяет структуру национальных разведывательных органов Туркменистана, в которую входит МНБ с различными органами на стратегическом и тактическом уровнях. Согласно статье 9, единая система органов национальной безопасности состоит из МНБ, его органов в велятах и городах с правами велята, в этрапах и городах с правами этрапа, подразделений военной контрразведки, специальных оперативно-боевых подразделений, войск, учебных заведений и других структурных единиц. Создание, реорганизация и ликвидация органов и иных структурных единиц, входящих в систему органов национальной безопасности, осуществляется президентом Туркменистана по представлению предложений министра национальной безопасности Туркменистана.

В состав МНБ входят подразделения военной контрразведки (ст. 13); специальные оперативно-боевые подразделения для предупреждения и борьбы против террористических, а также иных особо тяжких преступных действий против личности, общества и государства (ст. 14); войска, предназначенные для выполнения задач, возложенных на органы национальной безопасности в мирное и военное время (ст. 15); Институт национальной безопасности Туркменистана, который является учебным центром по подготовке военных специалистов для работы в органах национальной безопасности и

¹⁹ Respected President Congratulated Personnel of Ministry of National Security on Professional Holiday // Migration.gov.tm. – 2018. [онлайн] Доступно по: <http://migration.gov.tm/en/uvazhaemyj-prezident-pozdravil-sotrudnikov-ministerstva-natsionalnoj-bezopasnostis-professionalnym-prazdnikom-2/> [Дата обращения: 21 апреля 2020 года].

Службе безопасности президента страны (ст. 16). МНБ имеет региональные отделения в Ахалском, Балканском, Дашогузском и Лебапском велаятах Туркменистана.

4. Передовая практика управления разведывательными спецслужбами: анализ основных принципов работы современных разведывательных спецслужб

В 1998 году Комитет по правовым вопросам Парламентской Ассамблеи Совета Европы обратился к Венецианской комиссии с просьбой изучить вопрос о конституционных отношениях между службами внутренней безопасности (далее – СВБ) и другими государственными органами²⁰. Результатом работы над этим запросом стал Доклад 2007 года о демократическом надзоре за службами безопасности, который включает основные принципы и нормы, применимые к современным разведывательным спецслужбам в демократическом обществе. Доклад служит своеобразным авторитетным эталоном для определения соответствия разведывательных спецслужб передовой практике управления разведывательными спецслужбами.

Сравним структуру, функции и методы работы МНБ, определяемые законом об органах национальной безопасности 2020 года, с критериями, установленными в Докладе Венецианской комиссии.

• Подотчетность разведывательных спецслужб.

Венецианская комиссия отмечает, что какой бы ни была позиция разведывательных спецслужб по отношению к исполнительной власти, они должны нести ответственность за свои действия в соответствии с положениями законов, регулирующих их деятельность. Необходим строгий контроль над разведывательными спецслужбами со стороны исполнительной власти или парламента и/или судебной власти. В Законе Туркменистана об органах национальной безопасности 2020 года разъясняется, что контроль над деятельностью этих органов осуществляет президент Туркменистана (ст. 28). В нем так-

²⁰ Доклад о демократическом надзоре за службами безопасности. Принят Венецианской комиссией на 71-м пленарном заседании (Венеция, 1–2 июня 2007 года). Доступно по: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)016-e)

же уточняется, что надзор за точным и единообразным соблюдением законодательства органами национальной безопасности осуществляется Генеральным прокурором Туркменистана и подчиненными ему прокурорами. При этом предметом прокурорского надзора не является информация о сторонах (лицах), тайно сотрудничающих с органами национальной безопасности, а также информация об организации разведывательной и контрразведывательной деятельности, оперативно-розыскных мероприятиях, методах, способах и средствах их осуществления (ст. 29). В законе функции прокурора четко не определены и не разъяснены, и механизм подотчетности МНБ по-прежнему нуждается в дальнейшей конкретизации.

• Четко определенные роль и функции разведывательных спецслужб.

Венецианская комиссия устанавливает, что роль, функции, полномочия и обязанности разведывательных спецслужб должны быть четко определены и разграничены законодательством или конституцией. Закон Туркменистана об органах национальной безопасности 2020 года наделяет МНБ широкими полномочиями, что создает неопределенность в отношении понимания роли службы. МНБ наделено полномочиями участвовать в разработке и реализации государственной политики в сфере обеспечения безопасности личности, государства и общества; предоставлять информацию президенту и правительству относительно вопросов национальной безопасности; осуществлять разведывательную и контрразведывательную деятельность; выявлять, раскрывать и расследовать правонарушения и преступления по делам, отнесенным законом к его ведению, и в сфере защиты государственной тайны (ст. 17). Таким образом, МНБ, по сути, выполняет контрразведывательные и правоохранные функции. Например, служба может выявлять, раскрывать и расследовать правонарушения и преступления по делам, отнесенным законом к ее ведению, а также вести учет лиц, совершивших эти правонарушения и преступления (ст. 17). Это подкрепляется статьей 18, которая предоставляет сотрудникам службы полномочия задерживать, проверять документы, производить личный досмотр и осмотр транспортных средств лиц, совершивших административные правонарушения, подозреваемых в совершении преступления, а также изымать необходимые вещи и документы. Более того, остается широкой и нечетко определенной их роль в обе-

спечении экономической безопасности или участия в разработке и реализации мероприятий, связанных с обеспечением безопасности промышленно-экономического комплекса, транспорта и связи, объектов жизнеобеспечения крупных населенных пунктов, государства, военных и других стратегических объектов Туркменистана (ст. 17).

• *Защита прав человека.*

Правила, касающиеся СВБ, должны быть изложены в законодательстве или даже в конституции. Как минимум, правовая основа должна быть четкой и лаконичной в части, касающейся задач службы, а также соответствовать конституции и международным обязательствам, особенно в области защиты прав человека. В работе СВБ необходимо свести к минимуму ограничение основных прав и свобод, и должна быть установлена ответственность органов безопасности за неправомерное нарушение прав человека. Согласно статье 6 Закона об органах национальной безопасности Туркменистана, при выполнении возложенных на них задач органы национальной безопасности должны обеспечивать защиту гарантированных государством прав и свобод человека и гражданина, равенство каждого перед законом, независимо от национальности, расы, пола, происхождения, имущественного и официального положения, места жительства, языка, отношения к религии, политических убеждений, партийной принадлежности или отсутствия принадлежности к какой-либо партии. В то время как ограничение прав и свобод человека и гражданина допускается только на основании и в порядке, предусмотренном законодательством, в Законе об органах национальной безопасности не указаны такой порядок или регулирующие законы. Лицо, считающее свои права, свободы и законные интересы нарушенными действиями сотрудников органов национальной безопасности, имеет право обжаловать эти действия в порядке, предусмотренном законодательством Туркменистана. Однако в законе не прописан какой-либо порядок привлечения сотрудников органов безопасности к ответственности или обжалования. Обстоятельства и случаи, в которых права и свободы граждан могут быть ограничены, также могут быть дополнительно изучены национальными властями.

• *Надзор за использованием бюджетных средств.*

Бюджет, выделяемый службам внутренней безопасности, должен надлежащим образом контролироваться, и за него должен отвечать

хотя бы один член правительства. Закон Туркменистана об органах национальной безопасности предусматривает их финансирование из государственного бюджета (ст. 27). Источниками финансирования работы органов национальной безопасности могут быть средства, не запрещенные законодательством Туркменистана (ст. 27), что предполагает возможность пополнения бюджета средствами из различных источников. Органы национальной безопасности, участвующие в обеспечении безопасности на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, других важных экономических и оборонных объектах, обеспечиваются за счет соответствующих министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций. Расходы, связанные с их работой и содержанием, также покрываются соответствующими органами и ведомствами. Материально-техническое и другое обеспечение работы военной контрразведки органов национальной безопасности осуществляется за счет средств Вооруженных сил Туркменистана, пограничной службы, военных структур (подразделений), а также министерств и ведомств. Органы национальной безопасности ведут учет финансово-хозяйственной деятельности, составляют бухгалтерскую и статистическую отчетность в порядке, установленном законодательством Туркменистана. Схема выделения средств для разведывательной спецслужбы из различных источников изрядно усложняет бюджетный надзор. В законодательстве не оговорено, каким образом контролируется бюджет разведывательной спецслужбы. Статья 11 Закона «О Меджлисе» предусматривает рассмотрение парламентом вопросов, связанных с утверждением государственного бюджета Туркменистана, и отчетов о его исполнении²¹. Бюджет определяется Министерством финансов и после рассмотрения правительством представляется президентом в Меджлис. Однако доступная для общественности информация о дебатах или поправках, касающихся принятия бюджета, отсутствует²².

- ***Надзор за другими государственными служащими.***

Венецианская комиссия четко определяет, что возможность СВБ осуществлять надзор за лицами из других государственных служб

²¹ Доступно по: http://www.minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=6433

²² *Jasutis G., Steyne R.* Parliamentary Oversight of the Security Sector: Turkmenistan, in *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Case Studies from Central Asia*. – 2020. Доступно по: <https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF%20Parliamentary%20Oversight%20jan%202020%20web.pdf>

должна надлежащим образом регулироваться законодательством. Законодательство Туркменистана устанавливает, что разведывательные спецслужбы проводят специальные проверки в отношении граждан, работающих в государственной и иных службах и предлагаемых на определенные должности в государственном секторе (ст. 17). Однако закон не совсем четко определяет условия, пределы и основания для проведения специальных проверок.

- *Специальные полномочия.*

Использование службами внутренней безопасности чрезвычайных мер должно быть соразмерно возникшей опасности и не должно чрезмерно затягиваться во времени. Согласно статье 19 сотрудникам органов национальной безопасности предоставляется право применять физическую силу, специальные средства и оружие. Они обязаны незамедлительно уведомлять прокурора о телесных повреждениях или смерти лица в результате применения физической силы, специальных средств, оружия. Статьей 18 сотрудникам органов национальной безопасности предоставляется право применять специальные технические средства при проведении оперативно-розыскной работы, дознания и следственных действий в целях выявления, предотвращения, раскрытия правонарушений и преступлений по делам, отнесенным законом к их ведению, а также для недопущения совершения этих правонарушений и преступлений; осуществлять специальные меры, оперативно-боевую работу для предотвращения терроризма, а также преступных действий, направленных против личности, общества и государства, применять специальные приемы и средства для их осуществления; контролировать с санкции прокурора почтовые отправления, корреспонденцию и используемые виды связи, независимо от их вида.

Рекомендации

Туркменистан достиг определенного прогресса в реформировании своих разведывательных спецслужб. В частности, осуществлены различные функциональные изменения в МНБ с целью сокращения, а в некоторых случаях отмены чрезвычайных полномочий, которые могут неправомерно ограничивать гражданские свободы. Переориентация МНБ на внешние угрозы безопасности также позволила пра-

воохранительным органам сосредоточить внимание на внутренних угрозах безопасности криминального характера. Несмотря на это, существуют возможности для дальнейшего реформирования разведывательных спецслужб Туркменистана, включая:

- 1. Разграничение функций разведывательных спецслужб и правоохранительных органов.** Как и во многих странах постсоветского пространства, основной разведывательный орган, МНБ, можно охарактеризовать как гибридное ведомство, наделенное как правоохранительными, так и разведывательными функциями. В соответствии с передовой практикой управления разведывательными спецслужбами, национальные власти могут изучить такие опции, как демилитаризация, установление ограничений на определенные правоохранительные полномочия и на проведение досудебных расследований. Первым шагом в этом процессе мог бы стать пересмотр законодательства и регулирующих механизмов, касающихся МНБ, а также передача определенных полномочий другим органам безопасности.
- 2. Расширение межведомственного сотрудничества.** Учитывая комментарии президента в 2018 году о необходимости расширения сотрудничества между МНБ и другими органами безопасности, можно было бы глубже изучить механизмы укрепления межведомственного сотрудничества. Координация в этой сфере может в некоторой степени ограничить дублирование процессов расследования и обеспечить более эффективное распределение человеческих и финансовых ресурсов.
- 3. Укрепление уважения к правам человека и верховенству права.** Как основной орган, отвечающий за устранение угроз национальной безопасности, включая международный терроризм и экстремизм, МНБ играет важную роль в общей архитектуре безопасности Туркменистана. Поэтому важно, чтобы органы национальной безопасности осуществляли свою деятельность, строго соблюдая права и свободы граждан, в соответствии со статьей 6 Закона об органах национальной безопасности Туркменистана. Для этого национальные власти могли бы рассмотреть инициативы по укреплению уважения к правам человека в МНБ и упрощению восстановления нарушенных прав граждан. К этому можно было бы отнести усиление

ние роли омбудсмана Туркменистана, а также четкие процедуры рассмотрения жалоб.

4. **Усиление механизмов надзора за использованием бюджетных средств.** В Законе об органах национальной безопасности 2020 года не уточняются механизмы обеспечения надзора за использованием МНБ бюджетных средств. В соответствии с передовой международной практикой управления разведывательными спецслужбами национальные власти должны указать, какие существуют механизмы надзора за использованием МНБ бюджетных средств, а также определить лица и государственные структуры, отвечающие за такой надзор.
5. **Уточнение правовых норм в законе об органах национальной безопасности.** В Законе об органах национальной безопасности 2020 года имеется много отсылок на другие правовые акты, но названия таких законов или указов не уточняются. Это создает неопределенность и затрудняет оценку соответствия МНБ передовой практике управления разведывательными спецслужбами. Для устранения этих трудностей национальным властям следует четко указать названия дополнительно приведенных нормативных актов и конкретизировать источники.
6. **Усиление подотчетности.** Национальные власти должны обеспечить создание структур, осуществляющих надлежащий надзор, для повышения уровня подотчетности МНБ.
7. **Уточнение правовых положений об использовании специальных полномочий.** Критерии использования специальных полномочий остаются неясными, как и продолжительность их использования. Для решения этих проблем национальным властям следует дополнить Закон об органах национальной безопасности 2020 года разъяснениями относительно соразмерности и продолжительности использования специальных полномочий.

Процессы реформирования узбекской разведывательной спецслужбы

Аннотация

В данной статье рассматривается возможность реформирования разведывательных спецслужб в социально-политическом контексте Узбекистана. Главный вопрос заключается в том, может ли Служба государственной безопасности, всемогущий аппарат госбезопасности, глубоко уходящий корнями в бывший КГБ, быть преобразована в современный разведывательный орган.

Определены проблемы, вызывающие серьезную озабоченность и требующие решения в процессе реформирования разведывательных спецслужб, а также возможные отправные точки для их решения, исходя из международной концепции РСБ.

Ключевые слова: реформа разведывательных спецслужб, гражданский контроль и мониторинг разведывательной деятельности, управление сектором безопасности.

Введение

В 2018 году, в разгар борьбы за власть, новоизбранный президент Шавкат Мирзиёев объявил Службу государственной безопасности (СГБ, более известную под русской аббревиатурой СНБ) «бешеным псом», которого нужно усмирить. «Ни в одном государстве таким бессовестным в погонах не предоставлено столько полномочий», – заявил президент, давая понять, что главный орган безопасности страны, имеющий огромное влияние не только на управление, но и на экономику и общество, претерпит масштабную реорганизацию до конца 2018 года¹.

¹ Реформы узбекской разведслужбы обеспечивают надзор и дают новое направление // Каравансарай. – 2018. – 13 марта. – URL: https://central.asia-news.com/en_GB/articles/cnmi_ca/features/2018/04/13/feature-01

Комментаторы доброжелательно назвали реформаторские инициативы «разрушением полицейского государства»². Однако вопрос в том, может ли всемогущий орган госбезопасности, глубоко уходящий корнями в бывший КГБ, быть преобразован в современный разведывательный орган?

Авторы отчета DCAF о реформировании сектора безопасности в Центральной Азии утверждали, что ключевой задачей реформы сектора безопасности в Узбекистане было реформирование органов безопасности и судебной системы, тогда как военная реформа на данном этапе не представлялась актуальной³. Возможности для такой реформы появились после внезапной смерти архитектора комплекса безопасности Узбекистана первого президента Ислама Каримова в 2016 году. Высокая явка на президентских выборах, а также временная растерянность сил безопасности обеспечили новому президенту Узбекистана Шавкату Мирзиёеву легитимность и карт-бланш на проведение приоритетных реформ в секторе безопасности. Поскольку первый пятилетний президентский срок Шавката Мирзиёева истекает в октябре 2021 года, этот момент представляется подходящим для анализа фактических результатов усилий Мирзиёева в реформировании сектора безопасности.

В связи с непрозрачным характером управления сектором безопасности Узбекистана реформа разведывательных спецслужб почти не осущалась. Существующая литература либо устарела⁴ либо посвящена, в основном, отдельным аспектам реформ службы безопасности, таким как (недостаточная) роль парламента в надзоре за сектором безопасности⁵, изменения в соответствующем законодательстве⁶ или (безуспешные)

² The Sydney Morning Herald, “Going against the tide, Uzbekistan is trying to unravel a police state”, 05 апреля 2018 года, доступно по: <https://www.smh.com.au/world/asia/going-against-the-tide-uzbekistan-is-trying-to-unravel-a-police-state-20180405-p4z7ve.html>

³ Алымбаева А., Бурнашев Р., Чмых Е., Ясутис Г., Муллоджанов П., Стайн Р., Тошотар М. Обзор органов обеспечения государственной безопасности в странах Центральной Азии» / DCAF. – 2021.

⁴ Hartog Merijn. 2010. Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities. The Centre of European Security Studies CESS, Greenwood Paper 25; Jos Boonstra, Erica Marat and Vera Axyonova. 2013; Security Sector Reform in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan: what role for Europe? EUCAM Working Paper; No.14; Philipp H. Fluri, Martin Malek. 2008. Defence and Security Sector Transition in Central Asia. DCAF.

⁵ Aida Alymbaeva, Rustam Burnashev, Grazvydas Jasutis, Parviz Mullojanov, Richard Steyne, Farkhod Tolipov. Parliamentary Oversight of the Security Sector: Case Studies from Central Asia Bishkek, Kyrgyzstan: DCAF, 2020.

⁶ Erica Marat. 2012. Security Sector Reform in Central Asia. DCAF Regional Programmes Series 13.

попытки продвинуть реформу полиции в странах Центральной Азии⁷.

Данная статья призвана восполнить существующий пробел. Исследование разведывательных спецслужб Узбекистана основано на изучении документальных материалов с использованием информации из открытых источников. Проведение интервью с местными ключевыми фигурами/участниками процесса реформирования разведывательных спецслужб Узбекистана было невозможно из-за конфиденциальности вопроса. Следует отметить, что предусмотренные законом аспекты деятельности (такие необходимые и существенные функции, как разведка или борьба с терроризмом) не являются предметом данного исследования. Учитывая непрозрачный характер деятельности органа, у которого даже нет собственного сайта, информация о его внутренней структуре, отделах и управлении является неточной.

В исследовании подробно рассматривается, во-первых, Служба государственной безопасности Узбекистана. Во-вторых, в нем оценивается влияние данного органа, оказываемое на управление, экономику и общество, исследуются возникшие системные проблемы, а также проблемы, создаваемые СГБ для социально-экономического и демократического развития страны. Наконец, в отчете освещаются проблемы и перспективы реформы разведывательных спецслужб и предлагаются возможные отправные точки для соответствующих инициатив.

1. Эволюция Службы государственной безопасности Узбекистана

В Советском Союзе основными силовыми органами были Министерство обороны, Министерство внутренних дел и Комитет государственной безопасности (КГБ). После непродолжительного периода институциональных экспериментов в начале 1990-х годов (например, первоначально Пограничная служба и Национальная гвардия функционировали как независимые органы) такая же архитектура безопасности была практически воссоздана в постсоветском Узбекистане. Три органа, а именно Министерство обороны (МО),

⁷ *David Lewis*. 2011. "Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programing in Central Asia", Occasional Paper Series, No. 4. Доступно по: http://www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/occasional-paper-4-20110411.

Министерство внутренних дел (МВД) и Служба национальной безопасности (переименованная в 2018 году в Службу государственной безопасности – СГБ), – составляли основу сектора безопасности на протяжении всего периода правления Ислама Каримова. Службы разведки и безопасности стали взаимозаменяемыми и неразделимыми, поскольку граница между ними размылась с точки зрения их полномочий, таких, как право на арест и обыск жилищ, и сфер ответственности, к которым относились сбор информации, проведение уголовных расследований и осуществление «активных мер».

Поскольку всемогущая СГБ уходит глубоко корнями в бывший КГБ, стоит отметить сходства и различия между этими двумя ведомствами.

Хотя история создания СГБ начинается с создания Национальной службы безопасности Узбекистана 26 сентября 1991 года, сами сотрудники СГБ часто отмечают другую дату – 20 декабря 1917 года, дату создания Всероссийской чрезвычайной комиссии (ЧК, отсюда «чекисты») – первой в истории советской организации государственной безопасности.

На протяжении всей советской истории КГБ претерпел множество изменений в своем названии и функциях, но он всегда был в первую очередь инструментом политических репрессий. КГБ всегда стремился подчинить себе другие правоохранительные органы и министерства безопасности, при этом сохраняя свою обособленность и особые привилегии.

СГБ отличается от КГБ своими задачами и методами. В отличие от КГБ, служившего хранителем коммунистических идеалов, у СГБ нет как таковой идеологической основы. Главное отличие состоит в том, что КГБ, несмотря на свою могущественность, все же находился под коллективным внешним контролем, то есть под контролем правящей партии. Крах Коммунистической партии в 1991 году ознаменовал окончание давнего соперничества между двумя влиятельными вертикалями власти – гражданской Коммунистической партией и милитаризованным Комитетом государственной безопасности, продолжавшегося в 1990-х годах в независимом Узбекистане как борьба между гражданскими технократами и Службой национальной безопасности и приведшего к слиянию в 2000-х годах административной вертикали и вертикали СГБ с доминирующим положением последней. Контроль партии над службами безопасности был формально заменен надзором со стороны Генеральной прокуратуры, который был

слабым и недостаточным. Например, проработавший дольше всех на посту Генерального прокурора Рашид Кадыров был бывшим сотрудником КГБ и действующим сотрудником СГБ. Уже будучи Генеральным прокурором, Кадыров получил награду СГБ «за верную службу в рядах Службы государственной безопасности»⁸. Эффективные механизмы парламентского и общественного контроля за деятельностью служб безопасности также не были сформированы.

С другой стороны, СГБ была сформирована на основе человеческих и организационных ресурсов КГБ Узбекистана. СГБ унаследовала от КГБ организационную инфраструктуру, архивы, агентские сети и многое другое. Таким образом, сохранилась определенная преемственность между СГБ Узбекистана и КГБ СССР в мировоззрении, методах и подходах к оперативной работе.

В отличие от некоторых постсоветских стран, сокративших штаты своих секретных служб и разделивших их на несколько конкурирующих органов, Ислам Каримов предпочел сохранить в неприкосновенности советскую структуру управления безопасностью. В условиях сложной социально-экономической ситуации и начинавшегося конфликта с Верховным Советом (первым демократически избранным узбекским парламентом начала 1990-х годов), а также растущей угрозы исламского радикализма, Ислам Каримов сделал ставку на три силовых министерства. Уже в первые годы независимости многие руководящие должности в силовых правоохранительных органах заняли бывшие сотрудники милиции и КГБ, которые поклялись в верности президенту. Вместо того, чтобы отстаивать принципы демократического управления сектором безопасности (такие, как демократический контроль, подотчетность, прозрачность и надзор), Ислам Каримов полностью сосредоточился на укреплении оперативных возможностей сектора безопасности как для преодоления вызовов безопасности страны, так и для укрепления своего личного правления.

Практика надзора КГБ (институт кураторства) над всеми другими государственными и общественными структурами также сохранилась. Офицеров разведки вводили в структуру высшего руководства, обычно на должности заместителей руководителей, в ключевых государственных и негосударственных организациях.

⁸ Daryo.uz. 26 февраля 2020 года. “3 out of 5 former Prosecutor General are guilty of crimes” (Beshtasidan uchtasi jinoyatchi. O‘zbekistonning sobiq bosh prokurorlari haqida). Доступно по: <https://daryo.uz/2020/02/26/beshtasidan-uchtasi-jinoyatchi-ozbekistonning-so-biq-bosh-prokurorlari-haqida/>.

Становление принципиально новой политической силы – СГБ – происходило постепенно на протяжении 1990-х годов и окончательно оформилось в 2005 году, после андижанских восстаний, когда ведомству удалось раз и навсегда оттеснить своего главного конкурента – Министерство внутренних дел.

Таким образом, то, что начиналось как едва оперившееся, недоукомплектованное кадрами, дезориентированное ведомство, созданное на руинах узбекского регионального подразделения КГБ, в конечном итоге стало центральным стержневым элементом политической системы постсоветского Узбекистана, самым влиятельным и самым финансируемым сверхведомством.

2. Полномочия, ключевые функции и структура СГБ

Учитывая закрытый характер СГБ (у этого ведомства даже нет вебсайта), ее точная структура и численность сотрудников остаются неизвестными. Однако информацию о ее примерной внутренней структуре, департаментах и управлении все же можно найти в открытых источниках.

Руководителем Службы государственной безопасности является его председатель, а сама служба напрямую подчиняется только президенту Узбекистана. Кроме своих традиционных сфер деятельности, разведки и контрразведки, СГБ отвечает за:

- противодействие терроризму и экстремизму;
- борьбу с организованной преступностью, коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотиков, контрабандой;
- предотвращение деятельности, направленной на разжигание ненависти по национальному, этническому и религиозному признакам;
- охрану государственных границ (фактически полный контроль над ними);
- обеспечение информационной и транспортной безопасности;
- обеспечение государственной безопасности в экономической, научно-технической, социальной и информационной сферах, защиту культурного, исторического и духовного наследия;
- защиту государственной тайны⁹.

⁹ Lex.uz: Закон Республики Узбекистан «О Службе государственной безопасности Республики Узбекистан». – URL: <https://www.lex.uz/docs/3610937>

СГБ уполномочена проводить предварительное следствие и доследственную проверку, оперативную деятельность. СГБ состоит из 9 управлений, возглавляемых заместителями председателя службы. Пять из этих управлений имели в своем распоряжении собственные специальные тактические подразделения (спецназ) до 2016 года.

Управление внутренней безопасности (УВБ) – самое важное и влиятельное управление. Оно занимается расследованиями инцидентов и обоснованных подозрений в нарушении закона и совершении должностных преступлений сотрудниками самой спецслужбы. Однако деятельность УВБ не ограничивается только внутренней контрразведкой. Оно также предоставляет контрразведывательное обеспечение другим правоохранительным и оборонным ведомствам. УВБ неофициально контролирует полицию, прокуратуру, суды, Министерство обороны и другие органы безопасности, что дает ему широкие полномочия оказывать влияние на эти организации. При Исламе Каримове УВБ служило ручным инструментом управления политической системой – оно участвовало практически во всех случаях преследования высокопоставленных гражданских чиновников, а также высших офицеров конкурирующих силовых структур.

Управление по борьбе с коррупцией и организованной преступностью расследовало громкие дела о коррупции. Его возглавлял полковник Джавдат Шарифходжаев, младший брат заместителя председателя СГБ Хаёта Шарифходжаева. Это управление сыграло ключевую роль в ликвидации бизнес-империи Гульнары Каримовой после того, как она оказалась замешанной в коррупционном скандале в 2013 году. По неподтвержденным данным, Управление по борьбе с коррупцией и организованной преступностью было ликвидировано в 2018 году, а задача расследования резонансных коррупционных дел стала прерогативой Генеральной прокуратуры¹⁰.

Управление экономической безопасности (УЭБ) формально отвечает за контрразведывательное обеспечение деятельности в экономически важных сферах, таких, как финансы и банковское дело, промышленность, транспорт и связь. Несомненно, это важные задачи в условиях глобальных угроз, но очевидно, что контроль и регулирование таких сложных систем не относятся в достаточной мере

¹⁰ The SSS organized crime department is liquidated (В Узбекистане ликвидировано управление СНБ по борьбе с коррупцией) // Радио Озодлик. – 2018. – 13 фев. – URL: <https://rus.ozodlik.org/a/29036689.html>

к контрразведывательной деятельности и выходят далеко за рамки полномочий разведывательных спецслужб.

Ответственность за нормальное функционирование финансового и банковского секторов обычно несут соответствующие гражданские органы власти – Центральный банк, Министерство финансов и т. д. Однако в системе управления Узбекистана СГБ, в частности УЭБ, контролирует эти учреждения и дублирует их функции. Сотрудник СГБ Алишер Акмалов был прикомандирован к Центральному банку Узбекистана и 25 лет проработал там в должности первого заместителя председателя банка. Формально он отвечал за безопасность банковской сферы.

Управление по борьбе с терроризмом и защите конституционного порядка (ДБТ) через свои различные подразделения осуществляет большое количество довольно разнородных функций: УБТ борется с терроризмом, экстремизмом, межэтническими и межрелигиозными конфликтами. Оно также решает вопросы, связанные с внутренним социально-политическим курсом. Кроме того, УБТ отвечает за оперативное обеспечение деятельности религиозной, социальной и культурной сфер, включая надзор за Министерством культуры, Министерством здравоохранения, Министерством образования и различными общественными организациями. Хотя его основная работа – борьба с терроризмом и экстремизмом, в целом это управление решает все вопросы, связанные с идеологией или внутренней политикой, включая контроль над блогерами и СМИ.

Прикомандированные сотрудники. Существует обширный аппарат сотрудников разведки, прикомандированных к важным государственным, общественным и коммерческим организациям, хотя технически он не является отдельной организационной единицей. Эта практика фактически является наследием системы КГБ, когда в каждой важной организации был штатный сотрудник, следивший за идеологической лояльностью персонала. В современном Узбекистане институт прикомандированных сотрудников становится для СГБ не столько средством контрразведывательного обеспечения или сохранения идеологического единства среди работников, сколько инструментом влияния. Действующие сотрудники СГБ направляются во все важные коммерческие и финансовые предприятия, структуры управления, мечети или политические партии, редакционные коллегии, обычно в качестве заместителей руководителей организаций. В январе 2018 года президент Шавкат Мирзиёев раскритиковал

деятельность «кураторов», которых он назвал «глазами и ушами» СГБ. Вскоре после этого в рамках реформы СГБ были уволены сотрудники спецслужбы, прикомандированные к Центральному банку, Совету мусульман¹¹, Комитету по делам религий¹², государственному телевидению¹³, тюрьмам¹⁴ и посольствам Узбекистана за рубежом¹⁵. Однако это не означает, что институт кураторства был полностью упразднен. В действительности уже в августе 2018 года офицеров разведки негласно повторно прикомандировали к вышеупомянутым организациям¹⁶.

Другие управления. Мало что известно об управлениях внешней разведки и классической контрразведки, которые на жаргоне КГБ назывались соответственно Первым и Вторым управлениями. Помимо элитных военизированных формирований, в СГБ также входят Пограничные войска, возглавляемые заместителем председателя службы. В открытых источниках информации упоминаются случаи злоупотребления служебным положением и вымогательства со стороны высокопоставленных сотрудников следственного управления¹⁷, хищений в финансовом управлении и управлении материально-технического обеспечения и закупок СГБ¹⁸.

Региональные подразделения СГБ находятся, как правило, на периферии общественного внимания. Однако до 2016 года руко-

¹¹ Временно приостановлена работа кураторов СНБ в Духовном управлении мусульман и мечетях Ташкента // Радио «Озодлик». – 2018. – 12 фев. – URL: <https://rus.ozodlik.org/a/29052959.html>

¹² Снят с должности один из руководителей Комитета по делам религий, контролировавший деятельность мечетей // Радио «Озодлик». – 2018. – 24 фев. – URL: <https://rus.ozodlik.org/a/29059508.html>

¹³ Национальная телерадиокомпания Узбекистана распрощалась с «куратором» из спецслужбы // Радио «Озодлик». – 2018. – 14 апр. – URL : <https://rus.ozodlik.org/a/29166960.html>

¹⁴ Арестован бывший куратор узбекских тюрем, полковник СНБ Таймураз Алимов // Радио «Озодлик». – 2018. – 1 марта. – URL: <https://rus.ozodlik.org/a/29069958.html>

¹⁵ RFERL, “Powerful Uzbek Security Service Chief Dismissed”, 31 января 2018 года, доступно по: <https://www.rferl.org/a/uzbekistan-powerful-security-chief-inoyatov-ousted/29009224.html>

¹⁶ Узбекские власти снова установили контроль над проповедями в мечетях // Радио «Озодлик». – 2018. – 24 авг. – URL : <https://rus.ozodlik.org/a/29451780.html>

¹⁷ Суд вынес постановление о заочном аресте экс-главы Следственного управления СНБ // Радио «Озодлик». – 2018. – 31 июля. – URL: <https://rus.ozodlik.org/a/29400623.html>

¹⁸ За последние три месяца два узбекских чекиста покончили жизнь самоубийством // Радио «Озодлик». – 2016. – 16 марта. – URL: <https://rus.ozodlik.org/a/27615435.html>

водители этих управлений были настоящими хозяевами регионов. Несмотря на строгую иерархию и централизацию власти в руках центрального аппарата СГБ, региональные подразделения смогли сконцентрировать в своих руках огромную власть и богатство (часто именно из-за их удаленности от центра). Когда президент Шавкат Мирзиёев публично критиковал службу безопасности в январе 2018 года, он в основном критиковал методы работы этих региональных управлений. По словам президента, почти все сотрудники региональных управлений СГБ были причастны к такой преступной деятельности, как рейдерство, коррупция, пытки, и даже убийства, совершенные во внесудебном порядке¹⁹. После его критики руководители 11 из 14 региональных подразделений были оперативно заменены.

3. Политический контекст реформы разведки

Обсуждать реформу разведывательных спецслужб в Узбекистане имеет смысл только в контексте более широкой системы политического и экономического устройства. Социально-политический контекст, в котором сектор безопасности сформировался и реформируется (или, скорее, не реформируется), можно охарактеризовать как неопатримониализм или патрональное президентство²⁰. Но было бы уместнее использовать понятие «патрональное президентство», означающее «социальное равновесие, в котором субъекты преследуют свои политические и экономические цели посредством персонализированного обмена поощрениями и наказаниями, а не объединяются вокруг таких абстрактных и безличных принципов, как идеологические верования или категории, которые включают людей, с которыми субъект лично не знаком»²¹.

Принципы патронального правления, присущие постсоветскому Узбекистану, были не только наследием советского и досоветского пе-

¹⁹ RFERL, "Former Uzbek Security Officials Sentenced To Prison For Torture", 25 июня 2018 года, доступно по: <https://www.rferl.org/a/former-uzbek-security-officials-sentenced-to-prison-for-torture/29318120.html>

²⁰ Хейл Генри (Hale Henry). 2014, "Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective". Cambridge University Press; Laruelle, Marlene. 2012 "Discussing neopatrimonialism and patronal presidentialism in the Central Asian context". *Demokratizatsiya* 20 4, 301.

²¹ Хейл Генри (Hale Henry). 2014, "Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective". Cambridge University Press.

риода. Ислам Каримов сознательно их использовал для укрепления своей власти²². Ислам Каримов, возможно, начинал свое правление, балансируя между одинаково влиятельными патрональными сетями и выступая в качестве посредника между ними, но затем он постепенно воссоединил основные конкурирующие патрональные сети страны, эффективно строя «вертикаль власти», обеспечившую его правление до его внезапной смерти в 2016 году. Генри Хейл (Henry Hale) называет эту институциональную структуру, возникшую в результате сочетания неформальной политики и формальных конституционных норм, «патронально-президентской системой», при которой президентские полномочия не только формально закреплены в юридических документах, но и фактически основываются на обширных неформальных отношениях «патрон – клиент»²³.

Ислам Каримов явно стремился войти в историю как основатель независимого государства, и для достижения этой цели он консолидировал всю власть через администрацию президента, одновременно стараясь ослабить такие альтернативные центры власти, как олигархия или региональные элиты. При этом он опирался в основном на силовые министерства, поскольку «государства полагаются на насилие постольку, поскольку они не могут достичь своих целей путем убеждений и экономических стимулов»²⁴. Таки образом, узбекские службы безопасности и разведки встроены в патрональные сети режима и сформированы на принципах корпоративной лояльности, заложниками которых становятся сплоченность и эффективность.

Исламу Каримову удалось обеспечить стабильность и даже некоторое развитие в течение первых двадцати пяти лет независимости Узбекистана, но СГБ, которую он привел к власти, действуя в соответствии с логикой централизации власти и собственной системой лояльности, в конечном итоге сформировала государство в государстве. Она якобы служила оплотом против угроз стабильности, к которым, в понимании Каримова, относились, среди прочего, в основном диссиденты и политический ислам. В межведомственной борьбе СГБ

²² *Ithamov Alisher*. 2007, “Neopatrimonialism, interest groups and patronage networks: the impasses of the governance system in Uzbekistan”. *Central Asian Survey*, 26 1, 65–84.

²³ *Хейл Генри* (Hale Henry). 2014, “Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective”. Cambridge University Press.

²⁴ *Kuran Timur*: 1998. “The Vulnerability of the Arab State: Reflections on the Ayubi Thesis.” *Independent Review*, Summer 1998: 113.

удалось обзавестись собственной армией, состоящей примерно из 10 000 бойцов в крупных элитных боевых подразделениях. Ко времени смерти Каримова в 2016 году СГБ уже оказывала существенное влияние на «качество» государства и наносила ущерб экономическим процессам. Первые два года своего правления Мирзиёв был занят укреплением своей власти. Чтобы уменьшить влияние СГБ, Мирзиёв назначил своих давних союзников руководителями министерств внутренних дел и обороны. В 2017 году Мирзиёв выделил Национальную гвардию как отдельное независимое ведомство с широкими полномочиями. Он представил эту новую силу как движение по борьбе с терроризмом и общественными беспорядками. Ядро этого нового силового ведомства составили элитные боевые части, которые ранее были переданы из СГБ в МВД. В 2018 году управление СГБ, отвечавшее за обеспечение охраны политических лидеров, их семей и посещающих страну глав государств или правительств, было преобразовано в отдельное независимое ведомство – Государственную службу безопасности президента (ГСБП).

В декабре 2017 года в своем ежегодном обращении к народу Мирзиёв призвал принять закон о ребрендинге СГБ. Его речь произвела эффект разорвавшейся бомбы. «Нам необходимо реформировать эту структуру. Никто никогда не наделял их такими огромными полномочиями, они просто сами их захватили. [Служба национальной безопасности] должна быть на страже нашей внешней и внутренней безопасности», – заявил Мирзиёв, поклявшись ограничить широкие закулисные полномочия СГБ²⁵. В службах безопасности произошла крупная перестановка кадров в начале 2018 года, когда Мирзиёв сменил главу СГБ Рустама Иноятова, который возглавлял ведомство с 1995 года, на бывшего генерального прокурора Ихтиёра Абдуллаева.

В качестве подтверждения эскалации борьбы между СГБ и президентом, всего за несколько дней до увольнения Иноятова, Мирзиёв назвал СГБ «бешеным псом», которого нужно усмирить²⁶.

²⁵ Мирзиёв пытается реформировать мощное разведывательное агентство Узбекистана // Каравансарай. – 2017. – 29 дек. – URL: https://central.asia-news.com/en_GB/articles/cnmi_ca/features/2017/12/29/feature-01

²⁶ RFERL, “President Says Time’s Up For ‘Mad Dog’ Uzbek Security Service”, 18 февраля 2018 года, доступно по: <https://www.rferl.org/a/uzbekistan-president-takes-on-mad-dog-security-service/29048969.html>

Он обвинил СГБ в совершении жестоких преступлений, нападениях на невинных людей, в рейдерстве прибыльных предприятий и вообще в «превышении своих полномочий». По словам Мирзиёева, СГБ сталак учреждением, внушающим наибольший страх, контролирующим даже самых высокопоставленных государственных чиновников. Мирзиёев добавил, что «ни в одном государстве таким бессовестным в погонах не предоставлено столько полномочий», многие из них опираются на семейные или бизнес-связи²⁷. В марте 2018 года ведомство было переименовано из Служба национальной безопасности в Службу государственной безопасности. Согласно указу президента термин «национальная безопасность» был слишком широким и создавал условия для злоупотребления полномочиями, в то время как термин «государственная безопасность» акцентировал внимание на реальных угрозах государству²⁸.

Реформы продолжаются. Патрон-клиентские отношения привели к удручающим результатам реформы разведывательных спецслужб 2017–2018 годов. Широко освещаемая реформа разведывательных спецслужб ограничилась лишь сменой названия и руководства. Единственным реальным результатом было то, что СГБ, правовая основа которой определялась малоизвестным правительственным постановлением, принятым 28 лет назад, наконец получила собственный закон, регулирующий ее деятельность.

Легитимность правления Мирзиёева основана на его обещании обеспечить стабильность, экономические и политические реформы. Если Мирзиёев не сможет осуществить обещанные реформы²⁹, ему придется вернуться к слишком хорошо знакомой практике сохранения своей власти с помощью сил безопасности. И хотя увольнение «серого кардинала» Иноятова и других высокопоставленных офицеров разведки показало, что Мирзиёев твердо контролирует страну и сократил политические влияния СГБ, темпы и серьезность реформ

²⁷ Видимость лострации. Зачем власти Узбекистана начали массовые чистки силовиков / Центр Карнеги. – 2018. – 28 сен. – UREL: <https://carnegie.ru/commentary/77365>

²⁸ Закон Узбекистана «О мерах по совершенствованию системы государственной безопасности Республики Узбекистан», опубликован 14 марта 2018 года. – UREL: <https://lex.uz/docs/3586725>

²⁹ International Affairs, “Neopatrimonialism as the Limit to Current Reforms in Uzbekistan”, доступно по: <https://www.internationalaffairshouse.org/neopatrimonialism-as-the-limit-to-current-reforms-in-uzbekistan/>

ставятся под сомнение³⁰, службы безопасности всё еще сохраняют огромное влияние на политические и другие процессы в Узбекистане.

Есть также признаки того, что рядовые граждане могут приветствовать возвращение СГБ к власти. Подтверждением тому может быть ситуация с региональными и местными губернаторами. Губернаторы играют ключевую роль в системе управления Мирзиёева. Мирзиёев открытым текстом запретил органам безопасности вмешиваться в дела губернаторов в любой форме, сказав, что «Узбекистану не нужен орган безопасности, который шпионит за губернаторами и другими государственными чиновниками»³¹. Однако освободившиеся от какого-либо внешнего контроля и подотчетные только президенту местные губернаторы часто обходят законные каналы обеспечения выполнения своих решений³² и известны своей постоянно растущей коррумпированностью и готовностью прибегать к насилию³³, что порождает значительную социальную напряженность на местном уровне. Хотя Мирзиёев публично критиковал их проступки после особо вопиющих случаев недостойного поведения или злоупотребления властью, самым суровым наказанием, которое может понести провинившийся губернатор, является его перевод в центральные правительственные органы³⁴. Многие люди считают рост преступности, социальные беспорядки, коррупцию и злоупотребление властью со стороны местных чиновников более насущными проблемами, чем отсутствие демократии или прав человека. Потому такие граждане могут согласиться с восстановлением «жестких, но необходимых» полномочий СГБ, которая якобы сдерживала местную бюрократию.

³⁰ Voice of America, “Uzbekistan Reform Pace Questioned as Presidential Election Approaches”, 26 мая 2021 года, доступно по: <https://www.voanews.com/south-central-asia/uzbekistan-reform-pace-questioned-presidential-election-approaches>

³¹ RFERL, “President Says Time’s Up For ‘Mad Dog’ Uzbek Security Service”, 18 февраля 2018 года, доступно по: <https://www.rferl.org/a/uzbekistan-president-takes-on-mad-dog-security-service/29048969.html>

³² RFERL, “The Untouchable Governor Of Uzbekistan’s Ferghana Province”, 08 сентября 2020 года, доступно по: <https://www.rferl.org/a/the-untouchable-governor-of-uzbekistan-s-ferghana-province/30826974.html>

³³ RFERL, “In Uzbekistan, The Fraught Politics Of Building Demolitions”, 31 июля 2019 года, доступно по: <https://www.rferl.org/a/uzbek-prime-minister-reacts-to-vehement-protests-against-building-demolitions/30085673.html>

³⁴ RFERL, “Uzbekistan’s Unsinkable Zoyir Mirzaev”, 06 ноября 2019 года, доступно по: <https://www.rferl.org/a/uzbekistan-s-unsinkable-zoyir-mirzaev-/30255942.html>

Заключение: реформа разведывательных спецслужб в патрональном обществе

- *Реформа разведывательных спецслужб – это прежде всего соотношение сил и политика.*

Служба государственной безопасности, разросшаяся из костяка структуры, оставленной после себя КГБ Узбекской ССР, стала самым влиятельным силовым ведомством, обеспечивающим внутреннюю безопасность и разведывательную деятельность, а также основным бенефициаром узбекской системы управления безопасностью после смерти ее архитектора – первого президента Узбекистана Ислама Каримова – в 2016 году. Неограниченные полномочия и полная безнаказанность превратили саму СГБ в угрозу безопасности личности и общественному развитию. С приходом Мирзиёева к власти мало что изменилось. Эффективно служа чиновничьему беспределу и политическим интересам элиты, преследуя собственные корпоративные цели, СГБ зачастую не выполняет своего конституционного предназначения.

СГБ тесно связана с правящими элитами и встроена в клиент-патрональные сети; ее реформа – это прежде всего соотношение сил и политика. Это не означает, что реформа разведывательных спецслужб в Узбекистане невозможна. В долгосрочной перспективе комплексная реформа разведывательных спецслужб представляется неизбежной. Реформа узбекского сектора безопасности в целом и его наиболее влиятельного компонента, СГБ, в частности, рано или поздно появится в повестке дня любого переходного правительства. Совершенно очевидно, что реформа служб внутренней безопасности (СВБ) стала первоочередной политической задачей. Конечная цель такой реформы будет заключаться в повышении профессионального потенциала и компетентности разведывательных спецслужб для выполнения своих обязанностей в соответствии с принципами надлежащего управления, верховенства закона и уважения к правам человека. Реформирование может быть направлено прежде всего на 1) развитие потенциала разведки; 2) предотвращение системной коррупции; 3) предотвращение рисков, которые СГБ может нести для общества, государства и отдельных граждан. Последнее на практике означает, что СВБ не должна служить ни собственным корпоративным интересам, ни интересам патронов. Учитывая отсутствие контроля над службами безопасности

со стороны гражданского общества, а также тот факт, что СГБ традиционно использовалась в первую очередь как инструмент политических репрессий, организационные изменения должны сопровождаться изменениями в корпоративной культуре и самовосприятии сотрудников разведки.

Кроме того, реформа СВБ не может проходить в отрыве от других реформ надлежашего управления, особенно реформы правоохранительной и судебной систем.

- ***Необходимо установить общественный контроль над СВБ.***

Закон предусматривает, что председатель СГБ должен регулярно информировать комитет Сената по обороне и безопасности об «основных направлениях своей деятельности». Однако практика предварительного отбора членов Сената администрацией президента из числа высших правительственных чиновников или вышедших на пенсию старейшин, а также недостаточная квалификация и отсутствие политической воли таких членов серьезно ограничивают возможности комитета осуществлять надзор за сектором безопасности. Прокуратура через военных прокуроров формально контролирует соблюдение закона Службой государственной безопасности, однако возможности прокурорского надзора ограничены межведомственной конкуренцией среди органов безопасности. Учитывая широкие конституционные полномочия Генеральной прокуратуры, и президент, и исполнительная власть, а точнее Служба государственной безопасности, всегда стремились контролировать прокуратуру.

Свободное общество невозможно без независимого контроля над разведывательными спецслужбами и органами безопасности. В Узбекистане этот контроль должен осуществляться через специальный комитет по надзору в избираемой прямым голосованием Исполнительной палате национального парламента, а не Сенатом, укомплектованным назначенными президентом лицами. Штат этого комитета должен быть независим от СВБ и обладать необходимыми квалификациями, такими, как юридическое образование или понимание специфики работы СВБ. Комитет должен иметь право неограниченного доступа к информации, касающейся работы СВБ. Кроме того, прокуратура или любой другой орган надзора должны иметь полномочия проверять наличие у СВБ аргументации для каждого своего действия,

особенно таких, которые связаны с нарушением прав человека (таких действий, как нарушение неприкосновенности частной жизни и др.). Они также должны иметь возможность самостоятельно инициировать расследования деятельности СВБ и ее сотрудников. Помимо этого, необходимо, чтобы рядовые граждане, а также сотрудники разведывательных спецслужб могли подавать жалобы в такой независимый орган, если необходимо – на условиях анонимности и с гарантиями безопасности. Существующая практика, при которой предполагаемые нарушения в самой СГБ или с ее стороны расследуются управлением внутренней безопасности СГБ, является ненадежной и противоречит принципу беспристрастности, поскольку де-факто СГБ расследует саму себя. Создание единой базы дел, над которыми работает СГБ, упростит надзор, особенно за теми делами, где очевидны корыстные интересы оперативников СГБ. Чтобы обеспечить четкое разграничение между законной и незаконной деятельностью СВБ, необходимо детально определить и зафиксировать в документах порядок проведения оперативной деятельности.

Также требуется регулярно проводить проверки личности сотрудников разведки. Такие проверки должны быть комплексными, начиная с составления психологического портрета сотрудников и заканчивая их финансовым состоянием. Особое внимание необходимо уделять случаям незаконного обогащения сотрудников разведки и членов их семей.

- ***Функции СГБ должны быть ограничены.***

Основными задачами СГБ, закрепленными в Конституции Узбекистана, являются разведывательная и контрразведывательная деятельность, защита конституционного строя и борьба с терроризмом. Во избежание превращения СГБ в суперведомство с неограниченным влиянием необходимо значительно сузить её функции и процессуальные полномочия, а также отменить полномочия, выходящие за рамки этих задач. Совет Европы указывает, что «единственной задачей служб внутренней безопасности должна быть защита национальной безопасности. Защита национальной безопасности определяется как борьба с очевидными и существующими опасностями для демократического строя и его общества»³⁵.

³⁵ PACE, “Control of internal security services in Council of Europe member states”, 26 April 1999.

Вопреки этим рекомендациям СГБ Узбекистана в настоящее время обладает широкими функциями. Задачи по борьбе с организованной преступностью ведут к дублированию деятельности МВД и к конкуренции между СГБ и МВД. Предотвращение экономической и организованной преступности – не единственная функция, которая обычно не входит в компетенцию служб внутренней безопасности. На СГБ также возложены задачи по борьбе с коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотиков, контрабандой и так далее, что опять-таки дублирует деятельность других правоохранительных органов. Хотя в законе о СГБ прямо говорится о том, что такие преступления должны угрожать национальной безопасности Узбекистана, чтобы входить в сферу компетенции СГБ, на практике это положение приводит к тому, что СГБ намеренно начинает расследования или берет на себя ведущую роль в расследованиях, инициированных другими органами с точно такими же задачами. Таким образом, представляется необходимым максимально четко разделить сферы ответственности между правоохранительными органами и полностью возложить ответственность за борьбу с этими преступлениями на Министерство внутренних дел (или другие специализированные независимые органы). Также нужно утвердить прозрачные критерии отнесения какого-либо преступления к категории «угроза национальной безопасности». Должны быть разработаны и механизмы принятия решения о закреплении конкретного дела не за МВД, а за СГБ.

Разделение функций раздувшейся СГБ является абсолютно необходимым. Классическая рекомендация – возложить задачи внешней разведки и внутренней контрразведки на отдельные органы, но, кроме этого, еще несколько функций СГБ можно было бы передать другим ведомствам. Например, охрана границ, защита государственной тайны, борьба с киберпреступностью и контрабандой – это по своей сути технические задачи, которые могут выполняться другими, отдельными ведомствами. Наряду с «сокращением» полномочий регулярная ротация высшего руководства СВБ может снизить вероятность использования им разведывательных спецслужб для продвижения интересов конкретной патрональной сети.

Эти предложения могут значительно облегчить работу СГБ и позволить ей сосредоточиться на своих основных задачах по защите конституционного строя. Между тем, задача поддержания конституционного строя может привести к нарушениям прав человека –

особенно с учетом исторического наследия КГБ, который на протяжении почти столетия был главным инструментом политических репрессий. Помимо сокращения функций и численного состава СГБ и лишения ее некоторых прерогатив, необходимо создать механизм, который не позволял бы ей произвольно влиять на социальные и политические процессы в стране под предлогом «поддержания конституционного строя».

В этом отношении лучшей рекомендацией было бы разработать такую систему управления безопасностью, при которой СГБ приходилось бы сотрудничать с другими, независимыми, органами для выполнения своих функций. Например, преобразование СГБ в преимущественно аналитическую организацию с оперативными и следственными полномочиями, ограниченными исключительно сферой ее предназначения (в первую очередь, сбор контрразведывательных данных), и лишение ее правоохранных полномочий стали бы большим шагом в направлении обуздания СГБ. Таким образом, оценивание доказательной базы, инициирование и проведение расследований на основе разведывательной информации, предоставленной СГБ, стало бы задачей других правоохранных органов, иерархически независимых от СГБ. Это повысит нейтралитет разведывательной спецслужбы, ограничит вымогательство взяток со стороны ее сотрудников и сократит ее вмешательство в политическую и социальную жизнь.

Подводя итог изложенному, отметим, что для того, чтобы СВБ работала в интересах всего общества, а не только узких групп влияния, необходимо провести следующие реформы:

- Во-первых, нужно установить механизмы контроля внутренней безопасности. Цели таких механизмов заключаются как в защите прав личности, так и в надзоре за деятельностью СГБ и предотвращении коррупции с ее стороны.
- Во-вторых, СГБ следует освободить от любых полномочий, не связанных напрямую с обеспечением государственной безопасности. В то же время понятие «государственная безопасность» не следует толковать слишком широко, поскольку история показывает, что оно может охватывать почти все сферы общественной жизни. Полномочия СГБ должны быть четко определены, при этом необходимо исключить возможное дублирование функций других правоохранных органов.

- В-третьих, (контр)разведывательную деятельность следует отделить от правоохранительной. СГБ следует предоставить лишь аналитические и оперативно-розыскные полномочия для сбора и оценки информации о потенциальных угрозах конституционному строю. Эта модель предполагает, что СГБ способна эффективно выполнять свои функции, а другие правоохранительные органы будут действовать на основе информации, предоставленной СГБ. Такая институциональная структура повысит независимость и беспристрастность расследований, а также сократит возможности злоупотребления властью.

РЕФОРМИРОВАНИЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ
В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Под общей редакцией Г. Ясутиса и А. Алымбаевой

Редактор и корректор: *Л. И. Гарающенко*
Верстка: *Н. М. Абдукаримова*
Дизайн обложки: *ОсОО «Принтхаус»*

Издатель: Geneva, PO. Box 1360, CH-1211 Geneva 1 Switzerland,
www.dcaf.ch

Отпечатано в типографии ОсОО «Принтхаус», Кыргызстан, г. Бишкек,
ул. Шевченко, 1

DCAF Женевский центр по
управлению сектором
безопасности

DCAF Geneva Headquarters

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

✉ info@dcaf.ch
☎ +41 (0) 22 730 9400

www.dcaf.ch

🐦 [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)