

Обзор органов обеспечения государственной безопасности в странах Центральной Азии

*Алымбаева Аида, Бурнашев Рустам, Мукбил Тошотар,
Муллоджанов Парвиз, Стайн Ричард, Чмых Елизавета, Ясутис Гражвидас*



**Обзор органов обеспечения
государственной безопасности
в странах Центральной Азии**

*Алымбаева Аида, Бурнашев Рустам, Мукбил Тошотар, Муллоджанов
Парвиз, Стайн Ричард, Чмых Елизавета, Ясутис Гражвидас*

2020

УДК 351/354
ББК 67.99(2)116.2
О-14

Обзор органов обеспечения государственной безопасности в странах Центральной Азии, -Б.: 2020. 139 с.

ISBN 978-9967-11-726.6

Коротко о DCAF

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.

Издатель:

DCAF Geneva
P.O. Box 1360
CH-1211 Geneva 1 Switzerland
www.dcaf.ch

Авторы: Алымбаева Аида, Бурнашев Рустам, Гражвидас Ясутис, Мукбил Тошотар, Муллоджанов Парвиз, Стайн Ричард, Чмых Елизавета

Редакторы: Алымбаева Аида, Гражвидас Ясутис, Чмых Елизавета

Эта публикация подготовлена благодаря финансовой поддержке Федерального министерства обороны, гражданской защиты и спорта Швейцарской Конфедерации.

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.

ISBN 978-9967-11-726.6

УДК 351/354
ББК 67.99(2)116.2

**Обзор органов обеспечения
государственной безопасности
в странах Центральной Азии**

*Алымбаева Аида, Бурнашев Рустам, Мукбил Тошотар, Муллоджанов
Парвиз, Стайн Ричард, Чмых Елизавета, Ясутис Гражвидас*

2020

Для цитирования этой публикации:

Авторы: Алымбаева Аида, Бурнашев Рустам, Гражвидас Ясутис, Мукбил Тошотар, Муллоджанов Парвиз, Стайн Ричард, Чмых Елизавета, *Обзор органов обеспечения государственной безопасности в странах Центральной Азии, Бишкек, Кыргызстан: DCAF, 2020.*

©DCAF 2020. Все права защищены

Исполнительный издатель и дизайн обложки: ОсОО “Принтхаус”

ПРЕДИСЛОВИЕ

В этом исследовании представлены ключевые органы безопасности Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. В ней описываются функции и полномочия этих органов, рассматриваются процессы реформирования сектора безопасности в сфере разведки, обороны и правоохранительных органов, а также анализируются существующие механизмы и процедуры надзора за системами национальной безопасности.

Написанное авторами из Центральной Азии и экспертами DCAF, исследование призвано дать рекомендации и стимулировать обсуждение о том, как национальные власти и международные субъекты могут лучше продвигать права человека и надлежащее управление в секторе безопасности в пяти центрально-азиатских республиках.

DCAF стремится внести свой вклад в безопасность Центральной Азии посредством более подотчетных и эффективных систем безопасности и правосудия. Основная цель DCAF - поддерживать развитие потенциала стран Центральной Азии по обеспечению, управлению и надзору 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 ее щедрую поддержку в создании данной публикации.

Дарко Станчич
DCAF
Заместитель директора, руководитель отдела Европы и Центральной Азии

Женева, сентябрь 2020 г.

Оглавление

Обзор органов государственной безопасности в Казахстане	8
Введение	8
1. Концепция безопасности.	9
2. Система органов национальной безопасности Казахстана	9
3. Реформы в секторе безопасности	14
4. Преступления, совершаемые сегодня органами государственной безопасности	20
Выводы	22
Рекомендации	23
Обзор ведомств Кыргызстана в сфере обеспечения государственной безопасности	31
Преамбула	31
1. Органы сектора безопасности: их полномочия и функции.	32
2. Реформирование сектора безопасности	41
4. Гражданский контроль над сектором безопасности.	53
5. Роль организаций гражданского общества в реформировании сектора безопасности	56
Выводы	57
Рекомендации для международного сообщества	57
Обзор сектора безопасности в Таджикистане: реформы и последствия	65
Введение	65
1. Система сектора безопасности в РТ – структура, мандат и функции	66
2. Процесс реформирования сектора безопасности РТ	69
3. Нарушения в области прав человека в системе правоохранительных органов.	74
4. Система подотчетности и контроля над сектором безопасности	77
5. Роль гражданского общества.	78
Выводы и рекомендации для международного сообщества.	79
Обзор сектора безопасности Туркменистана	82
Введение	82
1. Государственные органы обеспечения безопасности: функции и мандаты.	86
2. Реформы в секторе безопасности: исторические примеры и современные тенденции	97
3. Надзор за сектором безопасности: механизмы и процедуры.	106
4. Нарушения со стороны сил безопасности.	112
Заключение	114

Реформы сектора безопасности в Узбекистане	119
Введение	119
1. Органы безопасности	120
2. Правовые и концептуальные основы безопасности Узбекистана.....	124
3. Органы безопасности при Исламе Каримове	125
4. Аппарат безопасности при Шавкате Мирзиёеве	129
5. Законодательная и судебная системы	131
6. Институциональный надзор за сектором безопасности	133
7. Гражданское общество и СМИ	135
Заключение	136

Картирование органов государственной безопасности в Казахстане

Рустам Бурнашев

Введение

Казахстан считается наиболее успешной страной Центральной Азии, в том числе – с точки зрения формирования системы национальной безопасности и входящих в нее органов. Практически во всех индексах, оценивающих уровень странового развития, он занимает достаточно высокие позиции. Например, в *Fragile State Index* ситуация в Казахстане оценивается как требующая внимания, в то время как ситуация в других странах Центральной Азии – как требующая повышенного внимания (Fund for Peace, 2019). Согласно *Global Peace Index*, уровень безопасности проживания в Казахстане оценивается как высокий, а в других странах региона – как средний (Institute for Economics and Peace, 2019). Однако остается открытым вопрос, насколько в Казахстане управление сектором безопасности эффективно и находится ли он под достаточным гражданским контролем.

Системное исследование вопросов национальной безопасности в Казахстане началось в конце 1990-х – начале 2000-х годов (Касенов, 1998; Бакаев, 2000; Тажин, 2000). В своем большинстве, работы этого периода носят описательный характер. В первой половине 2000-х и начале 2010-х годов начинают публиковаться работы, акцентирующие внимание на отдельных аспектах функционирования сектора безопасности в Казахстане, таких, например, как его нормативно-правовая составляющая (Нурпеисов, 2003) или обеспечение безопасности в региональном и межрегиональном контекстах (Burnashev, 2002; Allison, 2003; Акимбеков, 2003; Бурнашев и Черных, 2006; Сыроежкин, 2006; Marat, 2009; Peugouse, 2010a). В это же время и позже – в конце 2010-х годов – выходят и работы посвященные непосредственно сектору безопасности в Казахстане (McDermott, 2002; McDermott, 2009; Денисенцев, 2020). Как правило, эти работы исходят из геополитических или реалистских перспектив, что ограничивает возможности выявления внутренних структурных факторов, определяющих особенности строительства и реформирования сектора безопасности в Казахстане.

Методологической основой рассмотрения сектора безопасности в Казахстане и картирования соответствующих органов в данной главе выступают концепции слабых государств и слабых обществ. Под слабым государством в данном случае понимается страна, которая испытывает серьезный недостаток наиболее фундаментальных качеств государства – «эффективных институтов, монополии на инструменты насилия и консенсус относительно идеи государства» (Jackson, 2016, p. 203). Слабость общества связана с его низкой способностью противостоять государственному аппарату и поддерживать коллективную идентичность (Migdal, 1988; Saikal, 2016). 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 некоторое институциональное единство, а режим или даже отдельные 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 за сектором безопасности является затрудненным и неэффективным.

В данной главе обосновывается, что присущий Казахстану тип государственности и общества определяет декларативный характер реформирования сектора безопасности в стране, прежде всего – с точки зрения усиления гражданско-демократического надзора за органами государственной безопасности.

1. Концепция безопасности

Для слабых государств проблемное поле понимания сектора безопасности определяется тем, что здесь, как правило, отсутствует разработанное понятие «безопасность». В официальных документах и аналитических текстах оно получает определение и привязку к некоторому набору понятий («интересы», «угрозы»), но его содержательное наполнение не раскрывается. При постановке проблематики безопасности не анализируются и не учитываются особенности социальных групп, артикулирующих вопросы безопасности, роль, которую в постановке этих вопросов играет государство. Фактически, ответ на вопрос «что есть безопасность» здесь отсутствует. Безопасность считается чем-то естественным и самоочевидным, а, по сути, выступает как абстракция.

В Казахстане на официальном уровне не используется термин «государственная безопасность», ключевым понятием является «национальная безопасность». В соответствии с Законом «О национальной безопасности Республики Казахстан», под национальной безопасностью понимается «состояние защищенности национальных интересов Республики Казахстан от реальных и потенциальных угроз, обеспечивающее динамическое развитие человека и гражданина, общества и государства» (Республика Казахстан, 2012, ст. 1). Таким образом сфера безопасности в Казахстане охватывает не только традиционные для государственной безопасности сектора (военный и политический), но и другие – экономический, инвайроментальный и социетальный (Vuzan and al., 1998). На законодательном уровне в Казахстане выделяется шесть видов безопасности: общественная, военная, политическая, экономическая, информационная и экологическая (Республика Казахстан, 2012, ст. 4). В этой связи, система органов безопасности в Казахстане имеет расширенный характер и, помимо традиционных институтов безопасности, таких как министерство обороны или министерство внутренних дел, включает в себя уполномоченные органы, действующие в экономической, финансовой, социальной и других секторах, охватывающих практически все аспекты как жизни государства, так и жизни общества и человека (Республика Казахстан, 2012, ст. 15). В дальнейшем, в главе будут рассмотрены только те структуры, у которых вопросы безопасности являются фокусным направлением их деятельности.

2. Система органов национальной безопасности Казахстана

Система обеспечения национальной безопасности в Казахстане определяется Законом «О национальной безопасности Республики Казахстан» (Республика Казахстан, 2012). В соответствии со статьей 7 этого закона «Систему обеспечения национальной безопасности образуют взаимодействующие между собой силы ее обеспечения, иные государственные органы и организации, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности человека и гражданина, общества и государства».

2.1. Ведомства и органы, имеющие право на применение силы от имени государства

К силам обеспечения национальной безопасности Казахстана в соответствии с законом относятся (Республика Казахстан, 2012, ст. 9):

государственные органы, осуществляющие разведывательную и контрразведывательную деятельность, а также комплекс мер, направленных на обеспечение безопасности охраняемых лиц и объектов;

Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования;

органы внутренних дел, антикоррупционная служба, органы государственной противопожарной службы, служба экономических расследований и аварийно-спасательные службы.

Помимо этого, обеспечение национальной безопасности является обязательным для всех государственных органов и должностных лиц государства в соответствии с полномочиями, установленными законодательством.

Если исходить из узкого определения безопасности – именно государственной безопасности – в систему органов национальной безопасности Казахстана входят (Республика Казахстан, 2012, ст. 15):

1. Комитет национальной безопасности (КНБ) – непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан государственный орган, осуществляющий руководство единой системой органов национальной безопасности Республики Казахстан, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельностью, охраной Государственной границы, поддержание и обеспечение правительственной связью, межведомственную координацию в сферах деятельности, отнесенных к его компетенции, а также единую политику в области защиты государственных секретов. Деятельность КНБ определяется специальным Положением (Президент Республики Казахстан, 1996). Статус, полномочия и организация деятельности органов КНБ также определяются Законом «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» (Республика Казахстан, 1995d). Руководство Комитетом осуществляется Председателем КНБ, который назначается Президентом Республики Казахстан с согласия Сената Парламента Республики Казахстан и освобождается от должности Президентом. В состав КНБ как отдельные ведомства входят:

- Пограничная служба – ведомство, осуществляющее защиту и охрану Государственной границы на суше, в территориальных и внутренних водах в целях обеспечения ее целостности и неприкосновенности, поддержания законности и установленного порядка в пограничном пространстве. Пограничную службу возглавляет заместитель Председателя КНБ - Директор Пограничной службы, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом Республики Казахстан по представлению Председателя КНБ (Президент Республики Казахстан, 1999).

- Службы специального назначения «А» – функции на законодательном уровне отнесены к секретным и не раскрываются (Президент Республики Казахстан, 1996, ст. 21-1-1).

- Служба внешней разведки – ведомство осуществляющее и координирующее разведывательную деятельность в целях обеспечения Президента 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 Казахстана. Руководство Службой осуществляет заместитель Председателя КНБ - Директор Службы внешней разведки, который назначается на должность и освобождается

от должности Президентом Республики Казахстан по представлению Председателя КНБ (Президент Республики Казахстан, 2019d).

- Служба правительственной связи – функции на законодательном уровне отнесены к секретным и не раскрываются. Директор Службы правительственной связи назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Казахстан по представлению Председателя КНБ (Президент Республики Казахстан, 2014b).

2. Служба государственной охраны Республики Казахстан – непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан государственный орган, выполняющий функции Службы охраны президента и Республиканской гвардии, обеспечивающий безопасность охраняемых лиц и объектов, а также являющийся организующим и координирующим органом по вопросам обеспечения безопасности охраняемых лиц (Республика Казахстан, 1995b; Президент Республики Казахстан, 2014a). Руководство Службой осуществляется ее начальником, который назначается и освобождается от должности Президентом Республики Казахстан. В структуру Службы государственной охраны входит Служба обороны объектов, в том числе – президентские полки «Айбын» и «Батыр».

3. Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба) – государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан, осуществляющий формирование и реализацию антикоррупционной политики, координацию в сфере противодействия коррупции, а также выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (Президент Республики Казахстан, 2019b). Руководство Агентством осуществляется его председателем, который назначается и освобождается от должности Президентом Республики Казахстан.

4. Органы внутренних дел – исполнительные органы, осуществляющие охрану общественного порядка, борьбу с преступностью, незаконным оборотом наркотических средств и оружия, неконтролируемой миграцией, защиту прав и законных интересов граждан и организаций, организующие исполнение уголовных наказаний, а также межведомственную координацию деятельности по обеспечению общественной безопасности (Республика Казахстан, 2014b). Систему органов внутренних дел образуют полиция, уголовно-исполнительная система, военно-следственные органы, Национальная гвардия Республики Казахстан (Республика Казахстан, 2015a) и органы гражданской защиты (Республика Казахстан, 2014a). Центральным исполнительным органом, возглавляющим систему органов внутренних дел, является МВД, которое возглавляет министр внутренних дел, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Республики Казахстан.

5. Министерство обороны – центральный исполнительный орган, поддерживающий и обеспечивающий обороноспособность государства, постоянную боевую и мобилизационную готовность Вооруженных Сил, осуществляющий в пределах своей компетенции внешнюю разведку, противодействие терроризму и экстремизму, а также межведомственную координацию деятельности по обеспечению военной безопасности (Республика Казахстан, 2005). Военно-политическое руководство Вооруженными Силами осуществляет Президент Республики Казахстан - Верховный главнокомандующий. Высшим органом военно-политического руководства в военное время и период введения военного положения является Ставка Верховного Главного командования, которая осуществляет управление Вооруженными Силами через Генеральный штаб. Управление Вооруженными Силами в мирное время осуществляет Министр обороны через Генеральный штаб. Высшее командование Вооруженных Сил назначается и освобождается от должности Президентом Республики Казахстан.

Органом, координирующим проведение единой государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и обороноспособности, 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» (Республика Казахстан, 2018, ст. 2). Исходя из того, что в Казахстане принято расширенное понимание концепции безопасности, функционально деятельность Совета Безопасности может затрагивать все сферы жизнедеятельности Казахстана (Республика Казахстан, 2018, ст. 3). В соответствии с законодательством право возглавлять Совет Безопасности в качестве Председателя пожизненно принадлежит Первому Президенту Республики Казахстан – Елбасы (Республика Казахстан, 2018, ст. 1). Состав Совета Безопасности формируется Президентом Республики Казахстан по согласованию с Председателем Совета Безопасности.

2.2. Государственные органы, контролирующие работу силовых структур

Модель управления в Казахстане, сформированная под Первого президента – Лидера нации Нурсултана Назарбаева, может быть охарактеризована как суперпрезидентская (Прокофьев, 2017). 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» (Республика Казахстан, 1995а, ст. 40). Конституционный мандат Президента Казахстана наделяет его правом издавать обязательные к исполнению указы и распоряжения, распускать парламент и смещать министров, назначать и снимать с должности руководителей областей и городов республиканского подчинения.

На законодательном уровне закреплено и то, что основные функции контроля работы силовых структур находятся в непосредственном ведении Президента страны и связанных с ним административных институтов (Администрации президента). В соответствии с Законом «О национальной безопасности Республики Казахстан» (Республика Казахстан, 2012, ст. 10), Президент Республики Казахстан 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 Казахстан. В соответствии с Законом «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» (Республика Казахстан, 1995d), все органы национальной безопасности непосредственно подчиняются Президенту Республики Казахстан и подотчетны ему. В соответствии с Конституцией (Республика Казахстан, 1995а, ст. 40), Президент является Верховным главнокомандующим, который «назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил». Как Верховный главнокомандующий, Президент осуществляет общее руководство Вооруженными силами и определяет основные направления военной политики и военного строительства в Казахстане, в том числе – утверждает Военную доктрину, концепцию строительства и развития Вооруженных сил, вводит на всей территории страны или в отдельных ее местностях чрезвычайное или военное положение, объявляет частичную или общую мобилизацию (Республика Казахстан, 2005, ст. 5).

Как и в любой суперпрезидентской модели управления и в рамках модели управления посредством произвола (модель «arbitrary rule» или «rule by law») (Gel'man, 2003; Tulumlu, 2016), в Казахстане только декларируется принцип разделения властей. Фактически, до марта 2019 года, власть в Казахстане была сосредоточена в руках президента Нурсултана

Назарбаева и подконтрольных ему административных учреждений, прежде всего – Администрации президента. После сложения Нурсултаном Назарбаевым с себя полномочий Президента Казахстана (Президент Республики Казахстан, 2019а), ситуация существенно трансформировалась. Несмотря на то, что действующим президентом страны стал Косым-Жомарт Токаев, Нурсултан Назарбаев, как Первый Президент - Лидер Нации (Елбасы), получил достаточно широкий круг полномочий (Республика Казахстан, 2000), в том числе – право пожизненно возглавлять Совет Безопасности (Республика Казахстан, 2018). Более того, в октябре 2019 года указом президента (Президент Республики Казахстан, 2019е) 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 и контроля силовых структур в Казахстане играет правительство, которое вносит в Мажилис Парламента Республики Казахстан 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 безопасности. (Республика Казахстан, 2012, ст. 13).

Центральным органом, контролирующим работу силовых структур на государственном уровне, должны выступать парламентские структуры. С точки зрения контроля над сектором безопасности Парламент Республики Казахстан обладает рядом возможностей в таких направлениях, как выработка политики безопасности, формирование бюджета, принятие законов, регулирующих сектор безопасности, решение вопросов войны и мира, а также ратификация международных соглашений и договоров по вопросам безопасности. Однако фактически участие парламента в определении политики безопасности в Казахстане ограничено. Например, парламентские структуры практически не задействованы в вопросах кадровой политики: из всего руководства силовыми структурами с Парламентом (Сенатом) согласуется только кандидатура Председателя КНБ (Республика Казахстан, 1995а, ст. 55). Хотя в полномочия Парламента входит утверждение республиканского бюджета и правительственных отчетов по его исполнению (Республика Казахстан, 1995а, ст. 53 и 54), фактически Парламент в Казахстане утверждает только основные статьи бюджета, без их спецификации. Поэтому реального бюджетного контроля за деятельностью органов, обеспечивающих безопасность страны, он не имеет. В Казахстане предусмотрено проведение парламентских слушаний только по вопросам обороны и Вооруженных сил (Республика Казахстан, 2005, ст. 9). Слушания по другим вопросам национальной безопасности, а также парламентские запросы и проверки в этой сфере законодательно не предусмотрены.

Парламентский контроль силовых структур и сектора безопасности в целом ограничен и тем, что, начиная с парламентских выборов 2007 года, в Мажилисе (нижней палате) Парламента Казахстане доминирует пропрезидентская партия «Нур Отан». На выборах 2007 года ее члены получили 100 процентов мест в Мажилисе (98 депутатов), в 2012 году – 84,7 процентов (83 депутата из 98), в 2019 году – 85,7 процентов (84 депутата из 98). Такое положение дел гарантирует парламентскую поддержку любому решению, принимаемому президентом. При этом, конечно, в настоящее время остается открытым вопрос, будет ли распространяться такая поддержка на Косым-Жомарта Токаева.

В соответствии с Конституцией «право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе» (Республика Казахстан, 1995а, ст. 61). Более того, Конституция прямо указывает, что парламент «вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся ... обеспечения обороны и безопасности государства» (Республика Казахстан, 1995а, ст. 61). Тем не менее, законы Казахстана вступают в силу только после их подписания Президентом (Республика Казахстан 1995с: ст. 19).

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 государства (Республика Казахстан, 2012, ст. 14). Высший надзор за соблюдением законности в сфере обеспечения национальной безопасности осуществляет Прокуратура Республики Казахстан (Республика Казахстан, 2012, ст. 27). Согласно действующему законодательству судьи и Генеральный прокурор назначаются президентом, а председатель и судьи Верховного суда – Сенатом Парламента по представлению президента (Президент Республики Казахстан, 2002а). 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 решающей (Республика Казахстан, 1995а, ст. 71). При этом Конституционный совет может рассматривать на соответствие Конституции законы и постановления, принимаемые Парламентом страны, но не указы президента (Республика Казахстан, 1995а, ст. 72).

* * *

В Казахстане создана масштабная система обеспечения национальной безопасности, включающая в себя комплекс органов, обеспечивающих национальную безопасность (в том числе – силовые структуры), систему контроля их деятельности и соответствующую нормативно правовую базу. При этом Казахстан исходит из расширенного понимания концепции безопасности и включает в ее сферу практически все аспекты жизнедеятельности страны, что позволяет государственным структурам секьюритизировать любой вопрос, который может рассматриваться как угрожающий функционированию государственного аппарата или существующему режиму. Несмотря на декларируемое разделение ветвей власти, в Казахстане создана суперпрезидентская форма правления, в рамках которой сектор безопасности полностью отдан в ведение Президента, его Администрации и Совета Безопасности. Другие формы контроля сектора безопасности со стороны государственных структур ограничены.

3. Реформы в секторе безопасности

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. Реформа сектора безопасности предполагает комплекс взаимосвязанных действий: реформу Министерства обороны и армейских структур, реформу полицейских структур и МВД, реформу разведывательных и контрразведывательных служб, реформу судебной системы, реформу пенитенциарной системы, повышение прозрачности финансирования сектора безопасности и установления гражданского и демократического контроля над всем сектором. Реформирование сектора безопасности в Казахстане ранее рассматривалось рядом исследователей (Marat, 2012, pp. 3-20; Peugrouse, 2010b), однако в их работах охватывался более ранний период. Также особенностью анализа, представленного в данной главе, является рассмотрение этого процесса через призму концепции слабых государств и обществ.

После обретения независимости и начала государственного строительства, Казахстан, как и другие страны Центральной Азии, в реформировании сектора безопасности ориентировался на западных партнеров, в первую очередь – НАТО и ЕС. Однако уже на начальном этапе этого процесса было зафиксировано принципиальное различие в понимании сущности реформирования сектора безопасности. В Казахстане реформа сектора безопасности понимается исключительно как совершенствование структуры системы органов национальной безопасности и управления ими, или еще более узко – «как сочетание военной подготовки, оказания технической поддержки и поставок оборудования» (Boonstra and al., 2013 p. 5). В то время как вторая составляющая реформирования сектора безопасности – формирование системы демократического надзора и контроля, а также верховенства закона – 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 характер (Burnashev, 2020).

В Казахстане за период независимости было проведено несколько волн реформирования отдельных структур сектора безопасности и систем управления им, затрагивавших все четыре базовых составляющих: реформы судебной системы, реформы полицейских структур и МВД, реформы Министерства обороны и армейских структур, реформы разведывательных и контрразведывательных служб (см. ниже описание реформ в этих структурах). Однако в данном случае практически невозможно говорить о четких этапах такого реформирования: трансформации каждой базовой составляющей проходили самостоятельно, зачастую без связи с другими сферами и имели различную глубину и результативность с точки зрения концепции реформирования сектора безопасности. Наиболее значимым толчком к реформированию сектора безопасности Казахстана стало его стремление занять пост Председателя ОБСЕ. В рамках обсуждения вопроса о возможности такого председательствования в 2008 году в Казахстане была принята Программа «Путь в Европу» (Президент Республики Казахстан, 2008), рассчитанная на период с 2009 по 2011 годы, которая, помимо прочего, предполагала совершенствование казахстанской модели политического и государственного устройства, либерализацию политической жизни страны, реформирование государственной службы и судебной системы. В целом, поставленные в рамках этой программы задачи, так или иначе касающиеся сектора безопасности, были реализованы, однако после 2011 года фиксируется возврат к предшествующей модели управления сектором безопасности и ограничения его контроля со стороны гражданских структур.

3.1. Судебная реформа

Судебная реформа в Казахстане ставит перед собой три цели: повышение прозрачности деятельности судов, обеспечение открытого доступа к судебным процессам и повышение

роли судов присяжных. В рамках реформирования судебной системы в Казахстане в 2002 году была учреждена должность Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) (Президент Республики Казахстан, 2002b), а также создан Национальный центр по правам человека (Президент Республики Казахстан, 2002c). В 2003 году в Казахстане был введен мораторий на исполнение смертной казни (Президент Республики Казахстан, 2003b). В 2006 году было принято, а с 2007 года внедрено в практику законодательство о суде присяжных (Республика Казахстан, 2006). Тем не менее, как указывается в отчете Freedom House за 2019 год, судебная власть в Казахстане фактически подчиняется исполнительной власти и суды нередко используются властью для преследования политических оппонентов (Freedom House, 2020). Несмотря на провозглашение верховенства закона, в Казахстане реализуется модель, при которой авторитарный режим манипулирует законом и управляет посредством произвола (модель «arbitrary rule» или «rule by law»): режим стоит над законом и применяет его выборочно (Gel'man, 2003; Tulumlu, 2016). Показательно, что несмотря на длительность декларируемого реформирования судебной системы, президент Казахстана К.-Ж. Токаев в своем Послании народу Казахстана в сентябре 2019 года отмечал, что «Ключевым фактором усиления защиты прав граждан и их безопасности являются глубокие реформы судебной и правоохранительной систем. Необходимо осуществить ряд серьезных мер по улучшению качества судебных решений... следует провести тщательный анализ судебных решений, обеспечить единообразие судебной практики», также президент указал, что не всегда соблюдается принцип презумпции невиновности (Президент Республики Казахстан, 2019c). На настоящий момент (середина 2020 года) указание необходимости реформы судебной системы остается только декларацией, каких-либо действенных мер в этом направлении не предпринято.

3.2. Военная реформа

Военное строительство в Казахстане началось в 1992 году с преобразования Государственного комитета обороны в Министерство обороны Республики Казахстан (Президента Республики Казахстан, 1992a; 1992b) и, затем, принятием в 1993 году Военной доктрины и Закона «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» (Республика Казахстан, 1993). Вооруженные силы создавались на базе соединений и частей бывшего Туркестанского военного округа, а также сил и средств отдельных соединений ПВО и ВВС, дислоцировавшихся на территории Казахстана (Бурнашев и Черных, 2006). Вплоть до 1997 года Вооруженные силы Казахстана сохраняли структуру, унаследованную от Советского Союза. В них входили Сухопутные войска, Войска противовоздушной обороны, Военно-воздушные силы и Военно-морские силы. В 1997 году структура Вооруженных сил была трансформирована: в их составе были образованы Силы общего назначения, Силы воздушной обороны и Силы охраны государственной границы (Президент Республики Казахстан, 1997c). В 1999 году последние были переданы в ведение КНБ (Президент Республики Казахстан, 1999). Если в начале военного строительства (в 1993 году) численность Вооруженных сил Казахстана оценивалась приблизительно в 44 тысячи человек, то к 1999 году она составила около 55 тыс. человек.

Первый этап реформирования Вооруженных сил Казахстана начинается в 2000 году с принятием новой Военной доктрины (Президент Республики Казахстан, 2000b). В качестве главной цели военного строительства в Казахстане позиционировалось создание «хорошо оснащенных, высококомобильных Вооруженных Сил, способных обеспечить защиту жизненно важных национальных интересов государства», в том числе и за счет «совершенствования системы управления, устранение дублирующих и неэффективных звеньев» (Президент Республики Казахстан, 2000b). При этом в качестве одного из принципов военного строительства выделялось «совершенствование эффективного гражданского контроля за деятельностью Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований» (Президент Республики Казахстан, 2000b). Важным шагом на пути

установления демократического контроля становится разделением функций Министерства обороны и Генерального штаба. В ведение Генерального штаба отходят оперативно-стратегические и тактические вопросы, Министерство обороны фокусируется на политических и административных сферах (Республика Казахстан, 2002). Это решение формирует возможность назначения на должность министра обороны гражданского лица. Однако уже в 2003 году с созданием вместо Генерального штаба нового стратегического органа управления – Комитета начальников штабов – это разделение функций ослабевает (Правительство Республики Казахстан, 2003).

В структуре Вооруженных сил выделяются Сухопутные войска и Силы воздушной обороны. Как особый род войск выделяются Мобильные силы. Формируются четыре военных округа – Восточный, Западный, Центральный и Южный (Президент Республики Казахстан, 2000а). В 2003 году дополнительно выделяются Военно-морские силы, а на основе Мобильных сил формируются Аэромобильные (Президент Республики Казахстан, 2003а). Военные округа реорганизуются в региональные командования «Астана», «Восток», «Запад» и «Юг». В период с 2000 по 2003 год был осуществлен переход Вооруженных сил на бригадную структуру. Военное строительство и модернизация Вооруженных сил и системы их управления, которые проводились вплоть до конца 2000-х годов, позволили создать достаточно эффективные подразделения, прежде всего – в рамках Десантно-штурмовых (аэромобильных) войск, некоторые из которых выполняли миротворческую миссию в составе Многонациональных сил в Ираке с 2003 по 2008 год. Начало реформирования военного сектора приводит к достаточно резкому росту численности Вооруженных сил – до более чем 65 тысяч человек, однако уже к 2003 году это число сокращается до 60 тысяч.

Все эти изменения закрепляются в 2007 году в рамках третьей Военной доктрины, в которой ключевая цель военного строительства несколько трансформируется – теперь речь идет о создании профессиональной армии, «способной осуществлять быстрое развертывание сил и средств, гарантирующей укрепление государственности, суверенитет и территориальную целостность Казахстана» (Президент Республики Казахстан, 2007). Фактически речь шла о модернизации структуры военной организации и сокращении частей, не несущих функциональной нагрузки по обеспечению военной безопасности, а также о совершенствовании системы управления, в том числе – за счет улучшения межведомственной координации и взаимодействия силовых структур. Уже в 2008 году фиксируется достаточно существенное снижение численности Вооруженных сил – до 49 тыс. человек (IISS, 2008, p. 248) и в дальнейшем эта цифра практически не меняется. «Повышение эффективности государственного и гражданского контроля за деятельностью Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований» теперь рассматривается как одна из задач развития военной организации Казахстана (Президент Республики Казахстан, 2007).

Однако в Военной доктрине 2011 года указание на необходимость работы в области совершенствования государственного и гражданского контроля военной системы отсутствует. Доктрина исходит из задачи модернизация Вооруженных Сил, совершенствования их структуры и состава, а также системы их управления и, что достаточно показательно, как одна из целей оборонной политики начинает рассматриваться укрепление «внутриполитической стабильности в стране» (Президент Республики Казахстан, 2011b), хотя до настоящего времени в Казахстане не возникало ситуации, требующей привлечения Вооруженных Сил для решения внутриполитических задач.¹

¹ В 2020 году с 16 марта до 11 мая в связи с угрозой эпидемии COVID-19 в Казахстане было введено чрезвычайное положение, в рамках которого к противоэпидемическим мероприятиям были привлечены и подразделения Министерства обороны (Президент Республики Казахстан 2020)

Одним из важных структурных шагов по реализации Военной доктрины становится восстановление Генерального штаба (Президент Республики Казахстан, 2012b).

В 2017 году в Казахстане была принята очередная Военная доктрина (Президент Республики Казахстан, 2017), основной особенностью которой по сравнению с предшествующими аналогичными документами является акцентирование угрозы применения в отношении Казахстана «гибридных» методов борьбы, под которыми понимаются «способы достижения военно-политических и военно-стратегических целей комплексным применением военной силы (в том числе сил специальных операций, частных военных, охранных компаний на территории противостоящей стороны), невоенных средств, а также использованием потенциала других государств, террористических, экстремистских организаций и сепаратистских движений для дестабилизации обстановки на территории противоборствующего государства» (Президент Республики Казахстан, 2017). При этом отмечается, что эти методы могут применяться не только государствами, но также народами и социальными группами. Доктрина исходит из того, что «в настоящее время реализован основной объем задач по комплексному развитию военной организации государства», в том числе «оптимизированы состав и структура Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований и уточнены задачи с учетом военных угроз государству и возможных сфер деятельности противника». Указывается, что проведенные мероприятия по обеспечению военной безопасности государства позволили укрепить обороноспособность Казахстана и повысить готовность военной организации государства к противодействию военным угрозам. Вопросы государственного и гражданского контроля Вооруженных Сил в доктрине не ставятся. Несмотря на такую постановку вопроса военного строительства в Казахстане, реформирование Вооруженных Сил также рассматривается как еще не завершенная задача. Как указывает президент Казахстана К.-Ж. Токаев, перед Казахстаном стоит «задача формирования боеспособной армии на основе новой концепции [речь идет о Военной доктрине 2017 года]» (Президент Республики Казахстан, 2019с).

3.3. Реформа органов внутренних дел

Реформа правоохранительных органов также была в значительной степени сосредоточена на усилиях по совершенствованию их структуры (в том числе – реорганизация структуры МВД путем передачи отдельных функции другим государственным органам) и кадровой работе, совмещающей действия, направленные на повышение профессиональной подготовки сотрудников и направленные на сокращение их штатной численности.

В 1997 году была проведена серьезная работа по освобождению органов внутренних дел от несвойственных им функций: функции противопожарной службы были переданы из МВД в Государственный комитет по чрезвычайным ситуациям, борьбой с экономической и коррупционной преступностью стало заниматься соответствующее Агентство, Министерству юстиции отошли функции судебно-медицинской экспертизы, формирование уголовно-правовой статистики, документирование и регистрация населения (Президент Республики Казахстан, 1997а). Однако эта практика не всегда была последовательной. Например, в 2002 году Уголовно-исполнительная система из ведения МВД была передана Министерству юстиции, однако в 2011 году Комитет уголовно-исполнительной системы был передан обратно в ведение МВД (Президент Республики Казахстан, 2011а). Мотивацией для этого стало ухудшение соблюдения порядка и режима содержания осужденных в исправительных учреждениях (Ажибаев, 2019). В 2011 году в ведение МВД также были возвращены функции документирования и регистрации населения. В 2014 году, в связи с упразднением Министерства по чрезвычайным ситуациям, в ведение МВД вновь были возвращены функции по работе с чрезвычайными ситуациями.

Еще одним направлением реформирования правоохранительных органов в Казахстане выступает трансформация их структуры и управления. Например, в 2013 году было проведено реформирование системы МВД путем слияния функций дорожной и патрульной полиции и объединения их в административную полицию. В 2016 году была изменена структура территориальных органов внутренних дел за счет создания местной полицейской службы, переданной в ведение администрации областей и городов республиканского подчинения (Республика Казахстан, 2015b).

Работа по повышению профессиональной подготовки сотрудников внутренних дел, помимо прочего, включала в себя их аттестации. Самая масштабная аттестация была проведена в 2012 году (Президент Республики Казахстан, 2012a), по итогам которой около 15 процентов сотрудников были рекомендованы к понижению или переведены в другие службы, около 4 тысяч человек было уволено (Ажибаев 2019).

Как и в случае с судебной системой, осенью 2019 года президент Казахстана К.-Ж. Токаев указывает, что полноценная реформа правоохранительной системы остается одной из актуальных задач (Президент Республики Казахстан, 2019c). Показательно, что Дорожная карта по модернизации органов внутренних дел на 2019-2021 годы (Правительство Республики Казахстан, 2018) предусматривает девять основных направлений: оптимизацию организационно-штатной структуры; улучшение системы оплаты труда и социальной защиты сотрудников; отбор и подготовка кадров; исключение несвойственных функций; новые форматы работы с населением (формирование в городских и районных отделах полиции «фронт-офисов»); внедрение новых критериев оценки; борьба с коррупцией; модернизация УИС; модернизация органов гражданской защиты. Можно видеть, что, как и ранее, Дорожная карта предполагает структурную трансформацию органов внутренних дел, но не затрагивает вопроса формирования системы гражданского контроля за ними.

3.4. Реформа органов разведки и контрразведки

Разведывательные и контрразведывательные органы – одни из наиболее закрытых в информационном плане силовых структур Казахстана. В открытой печати имеются только данные о структурных изменениях этого сегмента сектора безопасности Казахстана. Так, в 1997 году на базе Департамента разведки КНБ Республики Казахстан была образована Служба «Барлау» Республики Казахстан – орган внешней разведки, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан (Президент Республики Казахстан, 1997b). 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 Президенту Республики Казахстан (Президент Республики Казахстан, 2009). Однако уже в 2019 году Служба внешней разведки была вновь введена в структуру КНБ Республики Казахстан (Президент Республики Казахстан, 2019d).

* * *

Казахстан получает достаточно значимую помощь в реформировании сектора безопасности со стороны его западных партнеров. Так, НАТО оказал значительную поддержку в рамках модернизации Вооруженных сил Казахстана, в основном в форме технической помощи и обучения персонала. ОБСЕ оказывает содействие в реформе правоохранительных органов в форме введения системы «демократической полицейской деятельности». Однако влияние внешних доноров достаточно ограничено, поскольку все реформы сектора безопасности в Казахстане разработаны с учетом внутренних условий, а участие НАТО, ОБСЕ и отдельных стран Запада в основном ограничивается подготовкой персонала и передачей опыта и не затрагивает фундаментальных основ реформирования.

Деятельность Казахстана в рамках реформирования сектора безопасности в первую очередь сосредоточена в таких областях, как Вооруженные силы и судебная система, и в существенно меньшей степени – на правоохранительных органах и контрразведывательных и разведывательных службах. При этом Казахстан практически не прикладывает усилий для кардинальной трансформации советской модели строительства сектора безопасности, в рамках которой силовые структуры в значительной степени выступали инструментом поддержки правящего режима, а не институтами, ориентированными на обеспечение национальной безопасности, понимаемой как безопасность конкретного социально-политического единства, национального государства с его собственным способом жизни и независимым самоуправлением (Jackson, 2016, p. 205), не говоря уже об обеспечении безопасности человека или предотвращения структурного и культурного насилия. Более того, можно говорить о том, что репрессивный характер силовых органов по сравнению с предыдущими годами еще более возрос.

На декларативном уровне постоянно отмечается, что в центре внимания сектора безопасности находятся интересы, права и свободы человека. Так, например, в Законе «О национальной безопасности Республики Казахстан» в качестве принципов обеспечения национальной безопасности указываются «соблюдение законности при осуществлении деятельности по обеспечению национальной безопасности» и «приоритет прав и свобод человека и гражданина», а в качестве основных национальных интересов – «обеспечение прав и свобод человека и гражданина» и «точное и единообразное исполнение законов и поддержание правопорядка» (Республика Казахстан, 2012, ст. 3, 5).

4. Преступления, совершаемые сегодня органами государственной безопасности

Основная проблема сектора безопасности в Казахстане, которая может рассматриваться как имеющая преступный характер, – коррупция. Коррупция в Казахстане приобрела системный характер и охватывает в той или иной форме и степени практически все сферы жизни. В соответствии с Национальным докладом Республики Казахстан о противодействии коррупции за 2019 год, из 1002 лиц, осужденных в 2019 году по коррупционным преступлениям, сотрудники силовых и правоохранительных структур составили 34,2 процента (343 человека), наибольшее число из которых – сотрудники органов внутренних дел (297 человек) (Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции, 2020, с. 30).

Со стороны правоохранительных органов также зафиксированы преступные действия. Самым известным случаем противоправного применения насилия со стороны полицейских структур в отношении населения стали события декабря 2011 года в Жанаозене, когда акции протеста и массовая забастовка рабочих-нефтяников переросли в крупные беспорядки, а полиция применила оружие, что привело к гибели как минимум 15 человек и сотням раненых. Неправомерность действий полицейских была признана на судебном уровне (Открытый диалог, 2012).

Структуры Министерства обороны и КНБ существенно реже критикуются за противоправные действия и имеющиеся здесь проблемы не носят системного характера. Однако, например, чрезвычайная ситуация (взрывы боеприпасов) 24 июня 2019 года на территории воинской части № 44856, расположенной вблизи города Арысь (Власть, 2019), показали, что в Вооруженных Силах Казахстана, как указал президент Косым-Жомарт Токаев «накопились серьезные проблемы» и необходимо «упорядочить все военные расходы, укрепить финансовую и общую дисциплину в армии» (Президент Республики Казахстан 2019с).

Наиболее критическими событиями для органов КНБ стали причастность нескольких сотрудников спецслужбы «Арыстан» к убийству казахстанского оппозиционного политика

Алтынбека Сарсенбаева в феврале 2006 года (Zakon.kz, 2006; Lillis, 2006), а также гибель 14 пограничников и егеря на временном пограничном посту «Арканкерген» 28 мая 2012 года, причиной которой по данным следствия стали неуставные отношения («внутренние конфликты») (Генеральная прокуратура Республики Казахстан, 2012).

5. Гражданский надзор за органами национальной безопасности

На декларативном уровне в Казахстане признается необходимость контроля за органами национальной безопасности. Так, одним из принципов обеспечения национальной безопасности провозглашается «контролируемость реализации всей совокупности действий по защите национальной безопасности» (Республика Казахстан, 2012, ст. 3). Как уже указывалось выше, в Казахстане создана система государственных органов, обладающих полномочиями осуществлять контроль и надзор за деятельностью органов национальной безопасности и силовых структур. Однако, фактически, их надзорные функции достаточно слабы. С одной стороны, серьезным ограничителем выступает то, что подавляющее большинство решений в секторе безопасности принимается указами президента, то есть не проходит контроля на парламентском уровне в процессе принятия решения. С другой стороны, суперпрезидентская форма правления ограничивает контроль силовых структур и на уровне реализации решений со стороны судебных и прокурорских органов.

Надзор за органами национальной безопасности со стороны гражданского общества в Казахстане на законодательном уровне не предполагается. Ситуация усугубляется и тем, что гражданское общество в Казахстане крайне редко ставит вопрос о прозрачности работы органов безопасности.

Гражданская активность в отношении органов национальной безопасности в Казахстане, если не учитывать деятельность отдельных неправительственных организаций, носит несистемный характер и проявляется, как правило, в связи с теми или иными знаковыми событиями. Одним из таких событий стало убийство в Алматы 19 июля 2018 года олимпийского призера Дениса Тена. Реакция на него выразилась в создании гражданской инициативы «За реформу МВД», которая уже в августе 2018 года представила концепцию «Новая полиция Казахстана», в основу которой легло более 300 предложений граждан и лучшая международная практика в организации полицейской службы (Власть, 2018). С рекомендациями по реформе МВД Казахстана также выступил Общественный совет города Алматы (Общественный совет города Алматы, 2018). Эти и другие предложения, поступившие в государственные органы от граждан, легли в основу Дорожной карты по модернизации органов внутренних дел на 2019-2021 годы (Правительство Республики Казахстан, 2018). Однако, как утверждают активисты группы «За реформу МВД», «из всего спектра предложений были приняты во внимание только самые незначительные». Дорожная карта не предполагает таких важных вещей как «борьбу с коррупцией, ... децентрализацию полиции, связь полиции с местными сообществами и подотчетность полиции обществу. Все эти инициативы власть просто проигнорировала» (Молдабеков, 2020).

Еще одним толчком к постановке вопроса о реформировании отдельных структур сектора безопасности в Казахстане – МВД и КНБ – стали трагические события в ряде сел Кордайского района Жамбылской области в начале февраля 2020 года, когда в ходе массовых беспорядков на межэтнической почве погибло несколько людей, был сожжен ряд жилых домов и автомобилей (Молдабеков, 2020).

На системной основе вопрос о необходимости реформирования сектора безопасности Казахстана с точки зрения не только его структурных и кадровых преобразований, но и установления за ним эффективного гражданского контроля выступают некоторые

неправительственные организации, являющиеся национальными подразделениями международных структур, такие как Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, Общественный фонд «Transparency Kazakhstan», казахстанское представительство Human Right Watch и некоторые другие.

Выводы

В Казахстане фиксируется очевидный прогресс реформирования сектора безопасности с точки зрения совершенствования структуры системы органов национальной безопасности и управления этими органами. В Казахстане разработана внушительная законодательная база, регулирующая вопросы безопасности и обороны. Была сформирована самая многочисленная профессиональная контрактная армия в регионе. Казахстан расширил сотрудничество с НАТО в рамках индивидуального плана партнерства, предусматривающего демократический контроль над вооруженными силами и содействие по созданию миротворческих батальонов для их потенциального размещения за рубежом. В стране регулярно проводится реструктуризация силовых структур. Однако какого-либо действенного реформирования сектора безопасности с точки зрения внедрения в него механизмов демократического надзора и контроля, а также формирования системы верховенства закона, в Казахстане не происходит. Хотя с оценками в рамках Fragile State Index (Fund for Peace 2019), Казахстан демонстрирует устойчивую позитивную динамику по индикатору «инструменты безопасности», он имеет стабильно низкую оценку по индикатору «раскол элит», постепенное ухудшение оценки с точки зрения «легитимности государства» и резко негативную динамику по индикатору «недовольство групп».

Даже с точки зрения управления сектором безопасности в стране сохраняются проблемы, определяемые слабостью казахстанской государственности, а именно наличием множественности центров власти и интересов, которые конкурируют между собой: существует конкуренция между группами интересов, связанными с теми или иными силовыми структурами, а также неопределенность системы подчинения силовых структур в ситуации одновременного функционирования администраций Президента Республики Казахстан и Первого президента – Елбасы. Системный характер коррупции снижает эффективность и качество управления сектором безопасности. Это приводит к достаточно значимым, «резонансным», чрезвычайным ситуациям, таким как события в 2020 году в Кордайском районе Жамбылской области (межэтнические столкновения).

Находящиеся у власти группы интересов мало заинтересованы в реформировании сектора безопасности, если оно не касается технической помощи. Проводимые же реформы зачастую имеют основной целью повышение имиджа страны в глазах зарубежных партнеров. В этом плане показательно, что активно проводимое реформирование сектора безопасности до председательства Казахстана в ОБСЕ в 2010 году, в 2011 году начало сворачиваться.

Ситуация усугубляется тем, что в Казахстане наряду со слабым государством в стране 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. Ситуация серьезно осложняется репрессивным характером деятельности силовых структур, направленной не столько на обеспечение национальной и государственной безопасности, сколько на безопасность режима.

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. В Казахстане разработана и регулярно обновляется Военная доктрина, однако таких доктринальных документов, как концепция или стратегия национальной безопасности разработано не было.² 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.

Рекомендации

Казахстану целесообразно разработать Стратегию (Концепцию) национальной безопасности, в которой было бы четко закреплено понятие безопасности с акцентом на ее национальный компонент, а в идеале – на безопасность человека (с учетом возможности структурного и культурного насилия).

С учетом эффективно реализованных в Казахстане действий в области реформирования структуры силовых ведомств, внешние доноры должны акцентировать необходимость внедрения гражданского контроля деятельности органов национальной безопасности, как со стороны парламентских структур, так и гражданского общества.

Список источников

- Allison, Roy (2003), 'Central Asian Military Reform: National, Regional and International Influences', in *Oil, Transition and Security in Central Asia* (London and New York: RoutledgeCurzon, 2003), pp. 219-233
- Boonstra, Jos, Erica Marat and Vera Axyonova (2013), *Security Sector Reform in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan: What Role for Europe?* (Groningen: EUCAM, 2013)
- Burnashev, Rustam (2002), 'Regional Security in Central Asia: Military Aspects', in *Central Asia: A Gathering Storm?* (New York: M.E.Sharpe, 2002), pp. 114-165
- Burnashev, Rustam (2020), 'Parliamentary Oversight of the Security Sector: Kazakhstan', in *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Case Studies from Central Asia* (Geneva: DECAF, 2020), pp. 4-12
- Buzan, Barry, Ole Weaver, and Jaap de Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998)
- Freedom House (2020), 'Freedom in the World 2020: Kazakhstan', in *Freedom House*, <https://freedomhouse.org/country/kazakhstan/freedom-world/2020>
- Fund for Peace (2019), 'Fragile State Index 2019: Kazakhstan', in *Fund for Peace*, <https://fragilestatesindex.org/country-data/>
- Gel'man, Vladimir (2003), 'Post-Soviet Transitions and Democratization: Towards Theory-Building', *Democratization*, Vol. 10: No 2, pp. 87-104
- Human Right Watch (2020), 'Казахстан: события 2019 года', in *Human Right Watch*, <https://www.hrw.org/ru/world-report/2020/country-chapters/337580>
- IISS (2008) *The Military Balance: 2008-2009* (London: IISS, 2008)
- Institute for Economics and Peace (2019), *Global Peace Index 2019* (Sydney: Institute for Economics and Peace, 2019), <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/07/GPI-2019web.pdf>
- Jackson, Richard (2016), 'Regime Security', in *Contemporary Security Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2016), pp. 200-214

² Некоторые источники дают отсылки к Стратегии национальной безопасности Казахстана на 2017-2020 годы, однако каких-либо данных о ее содержании и времени принятия не приводится (Акорда, 2018).

- Job, Brian (1992), 'The Insecurity Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World', in *The Insecurity Dilemma: National Security of the Third World States* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992), pp. 11-38
- Lillis, Joanna (2006), 'Kazakhstani Assassination Trial Concludes with Guilty Verdicts, Questions Continue', *Eurasianet*, <https://eurasianet.org/kazakhstani-assassination-trial-concludes-with-guilty-verdicts-questions-continue> (5 September 2006)
- Marat, Erica (2009), *The Military and the State in Central Asia: From Red Army to Independence* (London: Routledge, 2010)
- Marat, Erica (2012), *Security Sector Reform in Central Asia* (Geneva: DCAF, 2012)
- McDermott, Roger (2002), 'The Crisis in the Kazakh Armed Forces', *Central Asia and the Caucasus*, Vol. 4: No. 16, pp. 65-74.
- McDermott, Roger (2009), *Kazakhstan's Defense Policy: An Assessment of the Trends* (Carlisle: US Army War College, 2009)
- Migdal, Joel (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988)
- Peyrouse, Sebastien (2010a), 'The Central Asian Armies Facing the Challenge of Formation', *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*, No 11, Security and Defense Reform in Central Asia, <https://journals.openedition.org/pipss/3799>
- Peyrouse, Sebastien (2010b), 'Security Reform in Kazakhstan', in *Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities* (Groningen: CESS, 2010), pp. 19-26
- Saikal, Amin. ed., (2016), *Weak States, Strong Societies: Power and Authority in the New World Order* (London: I.B.Tauris, 2016)
- Tulumlu, Assel (2016), 'The Rule by Law: Negotiating Stability in Kazakhstan' in *Kazakhstan in the Making: Legitimacy, Symbols, and Social Changes* (Lanham: Lexington Books, 2016)
- Власть (2018), 'В Алматы представили концепцию «Новой полиции Казахстана»', *Интернет-журнал «Власть»*, <https://vlast.kz/novosti/29210-v-almaty-predstavili-koncepciu-novoj-policii-kazahstana.html> (29 августа 2018)
- Власть (2019), 'Взрывы в Арысе. Главное', *Интернет-журнал «Власть»*, <https://vlast.kz/obsshestvo/33963-vzryvy-v-arysi-glavnoe.html> (24 июня 2019)
- Zakon.kz (2006), 'Вынесены приговоры обвиняемым по делу об убийстве политика Сарсенбаева', *Сетевое издание «Zakon.kz»*, <https://www.zakon.kz/75290-75290-vynesenyy-prigovory-obvinjaemym-po-delu.html> (31 августа 2006)
- Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции (2020), Национальный доклад Республики Казахстан о противодействии коррупции за 2019 год (Нур-Султан: Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции, 2020)
- Ажибаев, Айтере (2019), 'Анализ реформ в органах Внутренних дел Республики Казахстан', *Zakon.kz*, <https://www.zakon.kz/4976935-analiz-reform-v-organah-vnutrennih-del.html> (9 июля 2019)
- Акимбеков, Султан (2003), *Афганский узел и проблемы безопасности в Центральной Азии* (Алматы: Континент, 2003)
- Акорда (2018), 'Заседание Совета Безопасности под председательством Главы государства', *Официальный сайт Президента Республики Казахстан*, http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_sittings/zasedanie-soveta-bezopasnosti-pod-predsedatelstvom-glavy-gosudarstva-9 (21 февраля 2018)
- Бакаев, Леонид (2000), *Национальная безопасность Республики Казахстан* (Астана: Елорда, 2000).
- Бурнашев, Рустам и Ирина Черных (2006), *Безопасность в Центральной Азии: методологические рамки анализа* (Алматы: Казахстанско-немецкий университет, 2006)
- Генеральная прокуратура Республики Казахстан (2012), Текст выступления официального представителя Генеральной прокуратуры Суиндикова Нурдаулета, *Официальный сайт Генеральной прокуратуры Республики Казахстан*, <http://prokuror.kz/rus/novosti2/?cid=0&rid=4411> (7 июня 2012)

- Денисенцев, Сергей (2020), 'Республика Казахстан', *Союзники* (Москва: Центр анализа стратегий и технологий, 2020), сс. 61-120
- Касенов, Умирсерик (1998), *Безопасность в Центральной Азии: глобальные, региональные и национальные проблемы* (Алматы: Университет «Кайнар», 1998)
- Молдабеков, Данияр (2019), 'Наказание и наказание', *Интернет-журнал «Власть»*, <https://vlast.kz/obsshestvo/35811-nakazanie-i-nakazanie.html> (24 октября 2019)
- Молдабеков, Данияр (2020), 'Коррупция, неукомплектованность и отсутствие реформ. Что не так с полицией?', *Интернет-журнал «Власть»*, <https://vlast.kz/obsshestvo/37272-korrupcia-neukomplektovannost-i-otsutstvie-reform-cto-ne-tak-s-policiej.html> (18 февраля 2020)
- Международная наблюдательная миссия (2012), *Отчет о процессе над рабочими-нефтяниками из г. Жанаозен* (Алматы: Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 2012)
- Нурпеисов, Дархан (2003), 'Безопасность территории государства: правовой аспект', *Analytic*, No 5, сс. 15-17
- Общественный совет города Алматы (2018), 'Заявление Общественного совета города Алматы', Сайт Общественного совета города Алматы, <http://almatykenes.kz/ru/2018/08/24/3496/> (24 августа 2018)
- Открытый диалог (2012), *Отчет по Республике Казахстан: Суды в Актау* (Люблин: Общественный фонд «Открытый диалог», 2012)
- Правительство Республики Казахстан (2003), Постановление от 6 августа 2003 года № 785 Некоторые вопросы Министерства обороны Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000785_
- Правительство Республики Казахстан (2018), Постановление от 27 декабря 2018 года № 897 Об утверждении Дорожной карты по модернизации органов внутренних дел Республики Казахстан на 2019 - 2021 годы, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000897>
- Президент Республики Казахстан (1992а), Указ от 7 мая 1992 года № 738 О преобразовании Государственного Комитета обороны Республики Казахстан в Министерство обороны Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», http://adilet.zan.kz/rus/docs/U920000738_
- Президент Республики Казахстан (1992b), Указ от 7 мая 1992 года № 745 О создании Вооруженных Сил Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», http://adilet.zan.kz/rus/docs/U920000745_
- Президент Республики Казахстан (1996), Указ от 1 апреля 1996 года № 2922 Об утверждении Положения о Комитете национальной безопасности Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», http://adilet.zan.kz/rus/docs/U960002922_
- Президент Республики Казахстан (1997а), Указ от 22 апреля 1997 г. № 3465 О мерах по дальнейшему реформированию системы правоохранительных органов Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», http://adilet.zan.kz/rus/docs/U970003465_
- Президент Республики Казахстан (1997b), Указ от 5 ноября 1997 г. № 3731 О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией, http://adilet.zan.kz/rus/docs/U970003731_
- Президент Республики Казахстан (1997с), Указ от 17 ноября 1997 года № 3761 О дальнейших мерах по реформированию Вооруженных Сил Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», http://adilet.zan.kz/rus/docs/U920000745_

- Президент Республики Казахстан (1999), Указ от 10 декабря 1999 года № 282 Вопросы Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U990000282>
- Президент Республики Казахстан (2000a), Указ от 6 июля 2000 года № 417 О структуре Вооруженных Сил Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U000000417>
- Президент Республики Казахстан (2000b), Указ от 10 февраля 2000 года № 334 Об утверждении Военной доктрины Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U000000334>
- Президент Республики Казахстан (2002a), Указ от 29 марта 2002 года № 828 О некоторых вопросах кадровой политики в системе органов государственной власти, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000828>
- Президент Республики Казахстан (2002b), Указ от 19 сентября 2002 года № 947 Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000947>
- Президент Республики Казахстан (2002c), Указ от 10 декабря 2002 года № 947 О создании Национального центра по правам человека, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000992>
- Президент Республики Казахстан (2003a), Указ от 7 мая 2003 года № 1085 О мерах по дальнейшему совершенствованию структуры Вооруженных Сил Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U030001085>
- Президент Республики Казахстан (2003b), Указ от 17 декабря 2003 года № 1251 О введении в Республике Казахстан моратория на смертную казнь, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U030001251>
- Президент Республики Казахстан (2007), Указ от 21 марта 2007 года № 299 Об утверждении Военной доктрины Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000299>
- Президент Республики Казахстан (2008), Указ от 29 августа 2008 года № 653 О Государственной программе «Путь в Европу» на 2009-2011 годы, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U080000653>
- Президента Республики Казахстан (2009), Указ от 17 февраля 2009 года № 739 О мерах по укреплению национальной безопасности Республики Казахстан и дальнейшему совершенствованию разведывательной деятельности, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000739>
- Президент Республики Казахстан (2011a), Указ от 26 июля 2011 года № 129 О пенитенциарной системе Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000129>
- Президент Республики Казахстан (2011b), Указ от 11 октября 2011 года № 161 Об утверждении Военной доктрины Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000161>

- Президент Республики Казахстан (2012a), Указ от 8 апреля 2012 года № 292 О проведении внеочередной аттестации сотрудников правоохранительных органов Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000292>
- Президент Республики Казахстан (2012b), Указ от 12 июля 2012 года № 354 О мерах по дальнейшему совершенствованию структуры Вооруженных Сил Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000354>
- Президент Республики Казахстан (2014a), Указ от 4 мая 2014 года № 814 Об утверждении Положения о Службе государственной охраны Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000814>
- Президент Республики Казахстан (2014b), Указ от 14 ноября 2014 года № 954 О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов национальной безопасности Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000954>
- Президент Республики Казахстан (2017), Указ от 29 сентября 2017 года № 554 Об утверждении Военной доктрины Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000554>
- Президент Республики Казахстан (2019a), Обращение Главы государства Нурсултана Назарбаева к народу Казахстана, Официальный сайт Президента Казахстана «Акорда», 2019, 19 марта, http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-glavy-gosudarstva-nursultana-nazarbaeva-k-narodu-kazahstana
- Президент Республики Казахстан (2019b), Указ от 22 июля 2019 года № 74 О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы), Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000074>
- Президент Республики Казахстан (2019c), Послание народу Казахстана от 2 сентября 2019 года Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана, Официальный сайт президента Казахстана «Акорда», https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana
- Президент Республики Казахстан (2019d), Указ от 18 сентября 2019 года № № 163 О некоторых вопросах Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000163>
- Президент Республики Казахстан (2019e), Указ от 9 октября 2019 года О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Президента Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000184>
- Президент Республики Казахстан (2020), Указ от 16 марта 2020 года № 285 О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000285>
- Прокофьев Владимир (2017), 'Конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан', *Вопросы управления*, 2017, № 2, с. 7-12
- Республика Казахстан (1993), Закон от 9 апреля 1993 года Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-

- правовых актов Республики Казахстан «Әділет»,
http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930001500_
- Республика Казахстан (1995a), Конституция от 30 августа 1995 года, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет»,
http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_
- Республика Казахстан (1995b), Закон от 3 октября 1995 года № 2483 О Службе государственной охраны Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет»,
http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002483_;
- Республика Казахстан (1995c), Конституционный закон от 16 октября 1995 года № 2529 О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет»,
http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529_
- Республика Казахстан (1995d), Закон от 21 декабря 1995 года № 2710 Об органах национальной безопасности Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет»,
http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002710_
- Республика Казахстан (2000), Закон от 20 июля 2000 № 83-II О Первом Президенте Республики Казахстан - Елбасы, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет»,
http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000083_
- Республика Казахстан (2002), Закон от 29 января 2002 года № 287 О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реформирования Вооруженных Сил, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет»,
http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000287_
- Республика Казахстан (2005), Закон от 7 января 2005 года № 29-III Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет»,
http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000029_
- Республика Казахстан (2006), Закон от 16 января 2006 года № 121 О присяжных заседателях, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z060000121_
- Республика Казахстан (2012), Закон от 6 января 2012 года № 527-IV О национальной безопасности Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет»,
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527>
- Республика Казахстан (2014a), Закон от 11 апреля 2014 года № 188-V О гражданской защите, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000188>
- Республика Казахстан (2014b), Закон от 23 апреля 2014 года № 199-V Об органах внутренних дел Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет»,
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000199>
- Республика Казахстан (2015a), Закон от 10 января 2015 года № 274-V О Национальной гвардии Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет»,
<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000274>
- Республика Казахстан (2015b), Закон от 2 ноября 2015 года № 388-V ЗРК О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности местной полицейской службы, Информационно-правовая

- система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000388>
- Республика Казахстан (2018), Закон от 5 июля 2018 года № 178-VI О Совете Безопасности Республики Казахстан, Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000178>
- Родионов, Евгений (2006), 'Битва казахстанских элит', *Lenta.ru*, <https://lenta.ru/articles/2006/02/27/kazakhstan/> (27 февраля 2006)
- Сыроежкин, Константин (2006), *Проблемы современного Китая и безопасность в Центральной Азии* (Алматы: Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, 2006)
- Тажин, Марат (2000), 'Национальная безопасность Казахстана: новое понимание, новый подход', *Analytic*, No 1, сс. 7-10

Обзор ведомств Кыргызстана в сфере обеспечения государственной безопасности

Аида Алымбаева

Преамбула

Цель данного обзора – рассмотреть устройство и полномочия структур Кыргызской Республики (КР), осуществляющих функции по обеспечению государственной безопасности, представляющих, согласно международной терминологии, сектор безопасности. В обзоре освещаются полномочия этих госструктур, описываются важные изменения, имевшие место в их управлении, указываются наиболее распространённые недостатки в их деятельности, рассматривается вопрос об особенностях системы осуществления гражданского и общественного контроля над сектором безопасности. Также в обзоре представлен ряд рекомендаций международному сообществу по возможному оказанию поддержки сектору безопасности КР с целью продвижения в его структурах принципов демократического управления.

Необходимо отметить, что в Кыргызстане согласно официальной политике, военные, разведывательные и правоохранные службы образуют сферу обеспечения национальной безопасности. Однако известно, что понятие национальной безопасности гораздо шире и включает в себя комплекс мероприятий по обеспечению экономической, политической, экологической, социальной безопасности, а сфера защиты территориальной целостности, государственного строя и общественного порядка попадает под область государственной безопасности. Ее рассматривают как одно из направлений в обеспечении национальной безопасности. При этом отмечают, что при государственной безопасности, приоритет отдается защите интересов государства, иногда вопреки интересам человека, когда официальная позиция ставится выше общественных интересов (Владимирова, 2016). В предлагаемой статье, органы сектора безопасности представлены как структуры обеспечения национальной безопасности, согласно официальной риторике.

В законодательстве КР отсутствует общий перечень госорганов, составляющих систему обеспечения национальной безопасности. Существующие нормативно-правовые акты отдельно определяют военные структуры, правоохранные органы, ведомства исправительной системы, гражданской защиты и юстиции, что обуславливает их разобщённость в системе управления, когда каждый орган имеет свою собственную стратегию развития и реформирования.

Какие органы составляют сектор безопасности? Согласно Закону КР «О национальной безопасности» от 2003 года, силы обеспечения национальной безопасности включают в себя: военные структуры; уполномоченный государственный орган, ведающий вопросами национальной безопасности, т.е. разведывательные службы; уполномоченные государственные органы в сферах внутренних дел и таможенного дела – правоохранные органы, а также службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и подразделения гражданской защиты (Закон, 2003а). С 2003 года, список правоохранных органов был значительно расширен. Согласно Закону КР «О прохождении службы в правоохранных органах», принятым в 2019 году, к органам

правопорядка также относятся: уполномоченный орган в сфере борьбы с экономическими преступлениями (финансовая полиция); уполномоченный орган, реализующий государственную политику по вопросам деятельности уголовно-исполнительной системы. Данный закон также определяет уполномоченный госорган в сфере осуществления надзора за исполнением законов – Генеральная прокуратура.

Прежде чем начать освещение полномочий и функций этих органов, важно упомянуть об общей системе их управления.

Согласно Конституции, Кыргызстан – это страна с президентско-парламентской системой правления. Основным законом страны закрепляет за каждой из ветвей власти определённый круг полномочий в сфере национальной безопасности. Так, в соответствии с Конституцией, Президент является Главнокомандующим Вооружёнными силами, а также Председателем Совета безопасности – органа, который определяет общую политику в сфере обеспечения безопасности граждан и страны (Конституция, 2017, ст. 64). Президент утверждает Концепцию национальной безопасности, Военную доктрину, а также контролирует их реализацию. Президент также напрямую - без консультаций с парламентом - назначает и освобождает от должности руководителей госорганов, ведающих вопросами обороны (Генеральный штаб Вооружённых сил, Государственный комитет по делам обороны, Государственная пограничная служба) и национальной безопасности (Государственный комитет национальной безопасности) (Конституция, 2017, ст. 64).

В соответствии с Конституцией, парламент (Жогорку Кенеш) формирует законодательную базу в области национальной безопасности, утверждает состав Правительства, включая глав правоохранительных органов, за исключением руководителя Государственного комитета по национальной безопасности (ГКНБ), отправляет их в отставку, определяет финансирование сектора безопасности. Другая важная функция парламента заключается в осуществлении контроля за исполнением законов в сфере национальной безопасности. В полномочия законодателей входит принятие решений по вопросам использования Вооружённых сил (ВС) за пределами государства, введения чрезвычайного и военного положения, объявления состояния войны).

Правительство обеспечивает реализацию решений Совета безопасности, Концепции национальной безопасности, Военной доктрины, целевых программ, планов и директив в области обеспечения национальной безопасности, принимает меры по обеспечению обороны страны, осуществляет руководство подчинёнными ему органами сектора безопасности и координирует их деятельность (Указ, 2012).

Вопрос о том, насколько исполнительные и законодательные органы в полной мере реализуют имеющиеся у них полномочия, рассматривается в последующих главах обзора. В первой главе кратко описываются основные полномочия и функции органов сектора безопасности. Вторая глава раскрывает ключевые моменты в их преобразовании и реформировании. В последних главах обзора освещаются вопросы гражданского и общественного контроля над сектором безопасности.

1. Органы сектора безопасности: их полномочия и функции

Ведомства, входящие в сектор безопасности КР, можно разделить по их функциональному предназначению на следующие группы: 1) органы управления (Совет безопасности); 2) ведомства, непосредственно обеспечивающие национальную безопасность (военные,

правоохранительные структуры); 3) контрольно-надзорные учреждения (например, Генеральная прокуратура, парламент, Счётная палата, институт Омбудсмана).

1.1 Орган управления

Совет безопасности

Учреждением, осуществляющим проведение единой государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности, является Совет безопасности, который, по законодательству, является конституционной совещательной структурой (Закон, 2017). Председателем Совета является Президент. К полномочиям Совета безопасности относятся: определение основных направлений защиты национальных интересов КР; анализ и оценка внешних и внутренних угроз национальной безопасности; совершенствование системы обеспечения национальной безопасности путём разработки предложений о реформировании существующих госорганов или о создании новых (Закон, 2017). Он также готовит предложения о введении, продлении и об отмене чрезвычайного или военного положения с последующим внесением этого вопроса на рассмотрение парламентом. Совет безопасности также разрабатывает концепции, стратегии, доктрины и иные стратегические документы в сфере национальной безопасности и определяет госпрограммы по их реализации, осуществляет стратегическое планирование в области обороны и обеспечения безопасности.

Деятельность Совета безопасности обеспечивает Секретариат, который входит в структуру Аппарата Президента. Положение и штатное расписание Секретариата утверждаются Президентом.

Функции Совета безопасности были значительно расширены в 2017 году, с принятием нового Закона «О Совете безопасности», согласно которому данная структура, по сути, превратилась из консультативного ведомства в орган, имеющий и функцию контроля. По сравнению с предыдущим Законом «О Совете безопасности» от 2011 года, к полномочиям Совета теперь относится не только формирование государственной внешней и внутренней политики в области обеспечения национальной безопасности, но и контроль за её реализацией (Закон, 2011). В частности, новый закон «О Совете безопасности» (2017) закрепил за данной структурой такие функции контроля, как оценку результативности органов сектора безопасности, инспектирование и проверку их деятельности, заслушивание отчётов руководителей этих ведомств (Закон, 2017). Более того, подобно исполнительному органу, Совет безопасности теперь может инициировать разработку проектов законодательных и иных нормативно-правовых актов. Соответственно, Совет безопасности значительно укрепил свои полномочия в сфере управления сектором безопасности.

Процесс расширения функций Совета безопасности начался в период правления президента Алмазбека Атамбаева (2011–2017 гг.), который преднамеренно укрепил его позиции, чтобы использовать его в качестве рычага политического влияния, превратив Совет из консультативно-совещательного органа практически в исполнительную структуру с контрольными функциями. Дело в том, что Конституция, принятая после так называемой Апрельской революции 2010 года, ограничивала власть Президента, оставив за ним, главным образом, руководство уполномоченными органами обороны (Генштаб ВС, Государственный комитет по делам обороны, Пограничная служба) и национальной безопасности (ГКНБ), а также определение внешней политики. Атамбаев решил усилить свое влияние через Совет безопасности, председателем которого он являлся. С этой целью принимается новый Закон «О Совете безопасности» (2017), а также Положение о Секретариате Совета безопасности (2017). В частности, Секретариату Совета теперь

поручено координировать деятельность госорганов по реализации решений Президента и Совета, а также контролировать исполнение этих решений; проверять деятельность госорганов по вопросам обеспечения безопасности и обороны, а также вносить предложения Президенту по устранению выявленных недостатков и совершенствованию их деятельности. По сути, Секретариат Совета безопасности превратился в курирующее ведомство, отслеживающее деятельность органов сектора безопасности, став очередной бюрократической надстройкой в управлении сектором.

При правлении президента Сооронбая Жээнбекова, изменений не произошло. Совет безопасности и его Секретариат, как и прежде, продолжают оставаться влиятельными управленческими структурами в военной и правоохранительной сферах.

1.2. Ведомства, обеспечивающие национальную безопасность

Вооружённые силы. Согласно Конституции КР, руководство обороной и Вооружёнными силами (ВС) осуществляет Президент – Главнокомандующий ВС (Конституция, 2017, ст. 64). Жогорку Кенеш выполняет законодательные и контрольные функции в сфере обеспечения военной безопасности. В полномочия Правительства входит реализация государственной политики в сфере финансового и материального обеспечения военного строительства, организация всестороннего оснащения ВС, руководство мобилизационной подготовкой госорганов и органов местного самоуправления (Военная доктрина, 2013).

Кыргызстан сформировал свои Вооружённые силы в 1992 году, когда был создан Государственный комитет по делам обороны (ГКДО). Вплоть до 2013 года ВС управлялись одним центральным ведомством – Министерством обороны. В 2013 году были внесены изменения в управление военной сферой, когда Указом Президента была принята новая Военная доктрина, согласно которой появились два органа, осуществляющие военное руководство – Генеральный штаб Вооружённых сил (ГШВС) и ГКДО (Военная доктрина, 2013). Генеральный штаб был создан на базе Главного штаба Министерства обороны, а само Министерство обороны было преобразовано в ГКДО.

Идея разделения этих двух органов заключалась в том, чтобы ВС были лучше подготовлены на случай военных действий. Теперь Генштаб должен концентрировать свои усилия на подготовке военных мобилизационных сил и их применении, объединив под своим руководством все военные войска и формирования. Таким образом, Генштаб стал центральным и высшим органом военного и оперативного управления ВС, а ГКДО является вспомогательным органом Генштаба, помогающим ему в реализации военных целей и задач, курируя вопросы материального, технического и финансового обеспечения Генштаба, обучения персонала. Согласно новой Военной доктрине, такое разделение функций также направлено на обеспечение гражданского контроля над ВС со стороны ГКДО (Военная доктрина, 2013). Однако о полном гражданском контроле речь всё же не может идти, так как ГКДО находится под управлением Генштаба и подотчётен ему. Детальные функции Генштаба и ГКДО описаны ниже.

Генеральный штаб Вооружённых сил (Генштаб)

Это центральный и высший орган военного и оперативного управления ВС, а также координации деятельности военных органов. Он занимается развитием мобилизационного развёртывания и применения ВС, разрабатывает и контролирует выполнение планов оперативного оборудования территории государства в интересах обороны (Военная доктрина, 2013). К другим функциям Генштаба относится следующее: осуществление разведывательной деятельности в интересах обороны и безопасности; организация работ по

обеспечению информационной безопасности; разработка мер по защите государственной и военной тайны в ВС; проведение анализа военных угроз. Генштаб также участвует в разработке проектов Концепции национальной безопасности, Военной доктрины, разрабатывает предложения по расходам на оборону государства, составу и численности ВС (Закон, 2009а). Руководителя Генштаба напрямую назначает Президент.

Государственный комитет по делам обороны (ГКДО)

ГКДО является уполномоченным органом, участвующим в выработке и реализации военной политики, в разработке планов военного строительства. Комитет проводит единую военно-техническую политику, разрабатывает предложения по государственному оборонному заказу и ассигнованиям на нужды обороны, осуществляет материально-техническое обеспечение соединений, разрабатывает военное законодательство (Закон, 2009а). Другая функция ГКДО – это организация подготовки кадров для ВС. На основании расчётов Генштаба, ГКДО подает Правительству заявки на финансовое обеспечение ВС и накопление вооружения, военной техники.

Руководитель ГКДО назначается и освобождается от должности Президентом – Главнокомандующим ВС по представлению начальника Генштаба. В своей деятельности ГКДО подотчётен Генштабу.

В целом, новая Военная доктрина наделила Генштаб функциями руководства и управления военными формированиями, а ГКДО – полномочиями решать вопросы тылового обеспечения, логистики, подготовки военных кадров.

Что касается численного состава ВС, то информация по этому вопросу является секретной. По разным неофициальным оценкам, численность военнослужащих составляет от 11 000 до 12 000, что делает армию Кыргызстана одной из малочисленных в Центральной Азии после Таджикистана (Григоренко, 2018; Global Firepower, 2020). К примеру, в казахстанской армии 132 000 военнослужащих, т. е. в двенадцать раз больше, чем в кыргызстанской. В рядах узбекских ВС служат около 50 000 солдат и офицеров, а в туркменской – 22 000 (Global Firepower, 2020).

Государственная пограничная служба (ГПС)

Вооруженные Силы также состоят из Пограничной службы, которая находилась в ведении Государственного комитета национальной безопасности. В 2012 году, ГПС была выведена из состава Государственного комитета национальной безопасности и стала самостоятельной структурой.

После распада Советского Союза охрана внешних рубежей, в частности кыргызско-китайской границы, осуществлялась пограничными войсками Российской Федерации (РФ). В 1998 году в Бишкеке состоялось подписание соглашения между РФ и КР о порядке передачи КР функции охраны кыргызско-китайского участка государственной границы, ранее охраняемого Федеральной пограничной службой РФ (ГПС, 1998). Годом позже, в 1999 году, президент Аскар Акаев подписал указ, на основании которого была создана Пограничная служба КР (Указ, 1999).

ГПС осуществляет охрану и защиту государственной границы, проводит пограничный контроль в пунктах пропуска через госграницу, пресекает нарушение режима госграницы (Постановление, 2012). Кроме этого, ГПС участвует в решении задач обороны и безопасности на госгранице и принимает меры совместно с другими госорганами по

противодействию терроризму, выявлению, задержанию и уничтожению террористов на госгранице, в пограничной полосе и на приграничной территории. Также ГПС осуществляет разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную деятельность. Совместно с таможенными органами ГПС досматривает транспортные средства, товары, грузы, имущество и иные предметы у лиц, следующих через пункты пропуска на госгранице.

Председателя пограничной службы назначает и освобождает от должности Президент.

Общественность не имеет доступа к информации о численности военнослужащих в рядах ГПС.

Правоохранительные органы. Главное предназначение органов правопорядка – обеспечивать общественный порядок и безопасность граждан через предотвращение преступности и борьбу с ней. Они представляют собой вооружённые правоохранительные органы, выполняющие функции.

Министерство внутренних дел (МВД)

МВД осуществляет руководство органами внутренних дел (управления, службы, областные, городские, районные и поселковые отделения милиции). Также оно непосредственно разрабатывает и реализует программы по укреплению правопорядка и борьбе с преступностью, участвует в формировании и выполнении программ по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности, участвует в подготовке законодательных и нормативно-правовых актов. МВД организует работу изоляторов и специальных приёмников для временного содержания задержанных и заключённых под стражу лиц (Закон, 1994а). МВД имеет внутренние войска (ВВ), функционирующие в целях обеспечения внутренней безопасности страны. В 2019 году ВВ были преобразованы в военную службу внутренней безопасности МВД. Ранее, в 2014 году, в рамках военной реформы внутренние войска были выведены из ведения МВД и переданы в состав Национальной гвардии, вошедшей в систему ВС. В 2018 году внутренние войска были вновь возвращены в состав МВД “для решения вопросов внутренней безопасности” (Указ Президента, 2018).

Министр внутренних дел назначается на должность и освобождается от должности Премьер-министром.

Численность сотрудников МВД находится под грифом секретности. По данным ООН, в МВД КР служат около 18 000 сотрудников, таким образом, в республике на 1 тысячу человек приходится 2,78 милиционера (Ниязова, 2013).

Прошло почти тридцать лет с момента обретения Кыргызстаном независимости, но ОВД продолжают напоминать советскую милицию. Их деятельность не всегда направлена на удовлетворение потребностей населения в безопасности и обеспечении прав человека, в использовании превентивных мер для предотвращения преступности. ОВД не являются подотчётными населению, встроившись в жёсткую вертикаль власти.

Государственный комитет национальной безопасности (ГКНБ)

Согласно Закону «Об органах национальной безопасности КР», принятому в 1994 году, ГКНБ уполномочен осуществлять разведывательную и контрразведывательную деятельность, организовывать систему защиты государственных секретов (Закон, 1994b). В

функции ГКНБ также входит участие в предупреждении и пресечении массовых беспорядков и межнациональных конфликтов.

Функции ГКНБ стали расширяться начиная с 2008 года. Так, в 2008 году на ГКНБ была возложена функция противодействия терроризму, в связи с чем в структуре этого органа был создан Антитеррористический центр (Закон, 1994, с изменениями от 2008 г.). В 2009 году ГКНБ был уполномочен вести борьбу с экстремистской деятельностью, в то время как МВД также занимался предотвращением экстремизма (Закон, 1994, с изменениями от 2009 г.). В этом же году добавилось полномочие участвовать в обеспечении информационной безопасности (Закон, 1994, с изменениями от 2009 г.). В 2011 году полномочия ГКНБ продолжили разрастаться: он был наделён функцией осуществления мероприятий по предупреждению, пресечению, выявлению, а также расследованию коррупционных преступлений в отношении лиц, занимающих политические и высшие административные государственные и муниципальные должности, лиц, работающих в правоохранительных и судебных органах, руководителей учреждений, организаций и предприятий, деятельность которых финансируется из государственного бюджета либо в уставном капитале которых имеется государственная доля (Указ, 2011). Для выполнения новой задачи указом президента Атамбаева при ГКНБ создается новая структура – Антикоррупционная служба (Указ, 2011). Теперь ГКНБ может возбуждать уголовные дела даже против судей и депутатов парламента, что практически исключает независимость судебной и законодательной ветвей власти.

В 2014 году полномочия ГКНБ дополнились функцией осуществления контроля и выдачи разрешений на ввоз и вывоз за пределы страны, транзит, а также на разработку, производство, реализацию, приобретение шифровальных средств – специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, то есть для прослушивания (Закон, 1994, с изменениями от 2014 г.).

ГКНБ имеет схожие с МВД функции, что часто приводит к конкуренции между этими двумя органами. Такое соперничество является наследием Советского Союза, когда КГБ и МВД, некогда функционировавшие как одно ведомство, были разделены после прихода к власти Никиты Хрущёва, первого секретаря ЦК КПСС (1953-1961 гг.). Хрущёв не желал иметь орган в виде сталинского Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) и вывел КГБ из состава НКВД (Lee, 2006). С тех пор началось институциональное соперничество между двумя органами (Galeotti, 1994).

Сейчас ГКНБ КР дублирует МВД по многим функциям. Например, на него, как и на МВД, возлагается функция ведения борьбы с коррупцией, контрабандой, наркобизнесом и экстремизмом, осуществления мер по выявлению, предупреждению и расследованию уголовных дел, ведению оперативно-розыскных мероприятий, проведению дознания и предварительного следствия. ГКНБ также участвует в мероприятиях по предупреждению, пресечению и локализации массовых беспорядков (то есть по обеспечению общественного порядка). Сотрудники ГКНБ, как и МВД могут производить задержание лиц, осуществлять личный досмотр задержанных лиц и их транспортных средств. При этом ГКНБ имеет свои следственные изоляторы, где содержатся подозреваемые (Закон, 1994b).

ГКНБ выполняет несвойственные ему полицейские функции. В ситуации, когда в ведении президента Алмазбека Атамбаева, согласно новой Конституции 2010 года, отсутствовали 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 оппозиционных парламентариев, таких как Омурбек Текебаев, Омурбек

Бабанов и других, сотрудниками ГКНБ. ГКНБ является органом прямого подчинения президентской вертикали, и из этого следует существование, по своей сути, узкого спектра тактических целей, оптимальных именно для этой вертикали. Если ещё в 1996 году Президент назначал министра национальной безопасности по консультации с Премьер-министром, то сейчас проведение подобных консультаций законодательно исключено.

Информация о бюджете и численности сотрудников ГКНБ, отчёты о его работе, отправляемые Президенту, а также многие внутренние нормативно-правовые акты (например, приказы) засекречены. В настоящее время Перечни сведений, на которые опирается ГКНБ и другие правоохранительные органы при засекречивании, никому неизвестны. Информация о том, что именно и как засекречивается, тоже остаётся закрытой. Кроме этого, документы под грифом секретности практически никогда не рассекречиваются.

Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями (ГСБЭП, финансовая полиция)

В 2005 году при Правительстве КР было создано Управление финансовой полиции, которое в конце того же года было преобразовано в Службу финансовой полиции (Указ, 2005а). Новая служба была призвана вести борьбу с коррупцией и злоупотреблениями в налоговых и таможенных органах. В 2008 году её функции дополнились новыми задачами, а именно: осуществление оперативно-розыскной работы, расследование экономических видов преступлений.

В 2018 году был принят Закон «Об уполномоченном органе в сфере борьбы с экономическими преступлениями», который явился первым профильным законом, регулирующим деятельность ГСБЭП (Закон, 2018). В соответствии с ним в круг функций этой службы вошли: выявление, предупреждение, раскрытие и расследование экономических и коррупционных преступлений в сфере экономики и финансов. ГСБЭП может проводить досудебное производство, регистрировать правонарушения, задерживать лиц, подозреваемых в экономических преступлениях.

ГСБЭП входит в состав Правительства, а ее руководитель назначается и освобождается от должности Премьер-министром. Согласно Постановлению Правительства от 2011 года «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов», количество сотрудников ГСБЭП не может превышать 340 человек.

Государственная таможенная служба (ГТС)

В 2015 году Кыргызстан вступил в Таможенный союз, ныне Евразийский экономический союз (ЕАЭС), несмотря на критику со стороны некоторых отечественных бизнес-компаний и организаций гражданского общества (ОГО), которые опасались банкротства местных производителей из-за наплыва товаров из России и Казахстана, а также усиления политического влияния России на КР. После вступления страны в ЕАЭС были внесены изменения в национальное законодательство в сфере таможенных отношений. В частности, было дополнено Положение о ГТС, являющееся основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность данного органа (Постановление, 2009). Согласно введенным дополнениям, ГТС осуществляет функции регулирования отношений, связанных с перемещением через таможенную границу товаров и транспортных средств, обеспечивая применение норм Таможенного кодекса КР и Кодекса ЕАЭС. ГТС также организует

взимание таможенных платежей при перемещении товаров через таможенную границу ЕАЭС.

ГТС уполномочена заниматься предупреждением и пресечением таможенных нарушений и проступков, но она не может осуществлять следствие. В случае выявления органами таможи нарушений, попадающих под категорию уголовно-наказуемых деяний, соответствующие материалы передаются в ГСБЭП для дачи юридической оценки.

Руководитель ГТС назначается и освобождается от должности Премьер-министром. Максимальная численность сотрудников таможенной службы составляет 1138 человек (Постановление, 2011).

Государственная служба исполнения наказаний (ГСИН)

В 1995 году Управление исправительных дел было преобразовано в Главное управление исполнения наказаний, которое функционировало в составе МВД до 2002 года. Согласно Постановлению Правительства, в 2002 году система исполнения наказаний была передана из ведения МВД в структуру Министерства юстиции (Постановление, 2002). Позже, в 2009 году, была образована самостоятельная структура – Государственная служба исполнения наказаний (ГСИН).

ГСИН ответственна за исполнение уголовных наказаний, содержание лиц, совершивших преступления, в следственных изоляторах и учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС), за обеспечение правопорядка в них (Закон, 2003b). В её полномочия входит оперативно-розыскная деятельность, содействие другим правоохранительным органам в раскрытии и профилактике преступлений, совершённых осуждёнными и заключёнными в учреждениях УИС (Закон, 2003b). ГСИН также отвечает за организацию охраны и конвоирование осужденных, их экстрадицию за рубеж. ГСИН осуществляет контроль за соблюдением режимных требований на объектах учреждений УИС, привлекает осуждённых к труду на своих производственных предприятиях, осуществляет предпринимательскую деятельность для обеспечения жизнедеятельности учреждений УИС. ГСИН обеспечивает безопасность и охрану здоровья заключённых.

Численность сотрудников ГСИН находится под грифом секретности, и в публичном пространстве отсутствует информация по ее штатной численности.

1.3. Надзорный орган

Генеральная прокуратура

За Генеральной прокуратурой сохраняются широкие надзорные полномочия. Венецианская комиссия Совета Европы считает, что прокуратура КР напоминает старую советскую модель «со значительными функциями» (Venice Commission, 2016). Национальное законодательство (в частности Конституция и Закон «О прокуратуре») уполномочивает данный орган осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законов во всех органах государственного и местного управления, включая службы, ведающие вопросами образования, транспорта, здравоохранения, социального обеспечения, строительства, архитектуры. В этот список также входят правоохранительные органы, учреждения уголовно-исполнительной системы, воинские подразделения, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность и следствие, суды. Это ставит под

угрозу независимости судебной системы, нарушая систему сдержек и противовесов между ветвями власти. В частности, Генеральная прокуратура участвует в рассмотрении дел судами, внося представления на противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов (Закон, 2009b).

Прокуратура также занимается формированием уголовно-правовой статистики. Эту функцию ранее осуществляло МВД, а в 2016 году её возложили на органы прокуратуры «для усиления надзорных функций прокурорской службы» (Указ, 2016).

До 2016 года, Генеральная прокуратура также занималась проведением следствия. Эта функция была выведена из-под ее юрисдикции и передана в ГКНБ и ГСБЭП, чтобы прокуратура могла сконцентрировать своё внимание на исполнении надзорных функций (Указ, 2016). Генпрокуратура имеет право возбуждать уголовные дела в отношении должностных лиц госорганов, но передаёт дела на расследование в ГКНБ и ГСБЭП. ГСБЭП занимается следственными мероприятиями в отношении должностных и коррупционных дел в гражданских органах, а ГКНБ занимается расследованием коррупционных дел с участием высших должностных лиц.

В целом, прокуратура, осуществляя надзор за исполнением всеми государственными и местными органами принятых в стране законов, превратилась в сверхвлиятельный орган. Сохранение достаточно широких прокурорских полномочий неоднократно подвергалось критике со стороны международных организаций, в том числе ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии. В своих многочисленных заключениях ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия рекомендовали властям КР ограничить компетенцию прокуратуры только уголовной сферой (Venice Commission, 2016). Органы прокуратуры также часто подвергаются общественной критике за высокий уровень коррупции. Коррупционные правонарушения внутри органов прокуратуры относятся к ответственности ГКНБ, но деятельность последней в этом плане также остаётся закрытой и не подверженной общественному контролю.

Генеральный прокурор назначается Президентом с согласия Жогорку Кенеша и освобождается от должности Президентом с согласия не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, одобренной двумя третями депутатов. Такая система назначения Генерального прокурора и отстранения его от должности сильно политизирует данный орган. Решающий голос Президента в назначении Генпрокурора обуславливает лояльность последнего к главе государства и значительно ограничивает его возможность оставаться независимой фигурой. В частности, президент Алмазбек Атамбаев, усилив роль ГКНБ, Генпрокуратуры и Совета безопасности, подчинил себе парламент и суды, которые из-за боязни уголовного преследования, превратились в зависимые от президента структуры. Это сделало Президента главным центром принятия политических решений, а задумки авторов новой Конституции 2010 года о создании парламентско-президентской системы в стране, следовательно, не были воплощены в жизнь. Кыргызстан де факто остаётся страной с президентской формой правления, когда прокуратура тоже используется Президентом для укрепления своей власти, что было продемонстрировано во время правления президента Алмазбека Атамбаева. Ситуация не изменилась и при президенте Сооронбае Жээнбекове: генеральная прокуратура принимает решения, которые удовлетворяют интересы власти, а в отношении неугодных политической элите оппонентов предъявляет политически мотивированные обвинения.

2. Реформирование сектора безопасности

2.1. Общий контекст

Сектор безопасности никогда не рассматривался властями КР как единая сфера. Следовательно, отсутствовал целостный подход в её реформировании. Правительство предлагало преобразование отдельно взятых правоохранительных и военных органов, которые реализовывались в разные периоды и не синхронизировались. Более того, правительственные меры по преобразованию того или иного правоохранительного органа сложно отнести к реформам, поскольку в постсоветскую эпоху эти ведомства сохранили как прежнюю структуру, так и содержание, продолжая работать по-старому: они остаются недемократичными, закрытыми, малоэффективными ведомствами, часто прибегающими к карательным мерам, а некоторые – политизированными, как, например, МВД и ГКНБ. А ведь реформа подразумевает под собой создание с одной стороны, эффективных органов обеспечения национальной безопасности, а с другой – открытых и подотчётных обществу служб.

Зачастую под реформированием подразумевалось изменение названия госоргана. Так, в 2000 году Министерство национальной безопасности было переименовано в Службу национальной безопасности, а в 2007 году новое название получила Служба финансовой полиции – Финансовая полиция. Однако реальных изменений в их деятельности не было достигнуто. Процесс «реформирования» также ограничивался незначительными структурными изменениями – небольшим сокращением кадров или слиянием управлений, не задевая системные основы: подходы в работе, перемену целей и ориентиров (например, права человека не стали составной частью их деятельности), качество предоставляемых услуг. В целом, со времени независимости КР попытки властей реформировать сектор безопасности носили преимущественно декларативный характер.

Имелся ряд причин, обусловивших застойный характер реформирования.

Во-первых, в первые годы независимости Кыргызстана, вопрос о реформировании органов безопасности не был приоритетным для властей. Необходимо было решать другие проблемы. Развал Советского Союза привёл к парализации экономики и к массовой бедности, поэтому в первую очередь нужно было реанимировать экономику и восстанавливать систему социального обеспечения. Кыргызстан пережил один из самых тяжёлых экономических спадов в регионе. В 1995 году валовой внутренний продукт (ВВП) снизился до 50% от уровня начала 1990-х годов, ухудшились все экономические показатели, что привело к гиперинфляции, высокой безработице и росту бедности (Usui, 2010). В правоохранительных органах и Вооружённых силах зарплаты не выплачивались по несколько месяцев, что вынудило многих уволиться из этих структур (Бейшенов, 2013). Таким образом, в начале постсоветского периода реформа сектора безопасности не стояла у властей на повестке дня.

Во-вторых, в первые годы независимости силовые структуры были укомплектованы, в основном, кадрами, подготовленными во времена СССР. Среди них не было реформаторски настроенных руководителей, которые могли бы начать изменения в правоохранительных органах.

В-третьих, продолжительное время не существовало значительного общественного запроса на преобразование сектора безопасности, что также отодвигало инициирование реформ в этой сфере со стороны властей.

Ещё одна причина заключается в том, что Кыргызстан является неопатримониальной страной, где президенты назначают на высшие государственные посты лояльных себе людей. Назначенцы склонны служить прежде всего интересам своего патрона (президента), пренебрегая идеями реформирования госоргана. К тому же, в органах правопорядка, коррумпированных снизу доверху, существовало внутреннее сопротивление реформам. Руководители силовых ведомств не хотели менять систему, довольствуясь «благами», извлекаемыми по коррупционным каналам или благодаря покровительству над прибыльными бизнес-компаниями, получая за это откаты. Некоторые высокопоставленные чиновники были связаны с организованной преступностью или «крышевали» наркоторговые сети (Купатадзе, 2012), и представители силовых ведомств закрывали на это глаза за определённое вознаграждение или даже входили в долю.

Основным же фактором торможения реформ в секторе безопасности стали авторитарные режимы первых двух президентов – Аскара Акаева (годы правления: 1991–2005) и Курманбека Бакиева (2005–2010 гг.), которые превратили правоохранные и судебные органы в инструмент поддержания своей власти. В результате эти органы стали чрезмерно политизированными. Таким образом, общий политический контекст существенно повлиял на развитие органов сектора безопасности.

После свержения авторитарного президента Курманбека Бакиева в 2010 году в результате апрельских событий гражданское общество ратовало за кардинальные преобразования (как, например, произошло в Грузии с реформированием полиции), а не косметические изменения в органах правопорядка. Однако ни президент переходного периода Роза Отунбаева, ни последующий всенародно избранный президент Алмазбек Атамбаев не предприняли всеобъемлющих действий по полноценному реформированию сектора безопасности. Видимо, в постконфликтный период, включая межэтнические столкновения на юге страны в июне 2010 года, первоочередной задачей нового временного правительства, возглавляемой Отунбаевой, было сохранение политической стабильности в стране, и фокус не был сделан на реформы органов правопорядка и в целом, системы госуправления. Во-вторых, временное и переходное правительство (апрель 2010 – декабрь 2011), состояло из разобщённых политических акторов, где каждый был, в первую очередь, заинтересован в обеспечении для себя властных позиций. Третьей причиной видятся риски, которые ВП предусматривало при увольнении огромного количества сотрудников органов правопорядка в период неокрепшей политической стабильности. Не имея твёрдой легитимности и кредита всеобщего народного доверия, временное правительство Отунбаевой остерегалось присоединения уволенных сотрудников правоохранительной системы к реваншистским группам, которые могли стать существенной оппозиционной силой и пошатнуть временную власть.

Роза Отунбаева попыталась в 2011 году внести некоторые изменения в систему госуправления через инициативу по созданию Общественных наблюдательных советов (ОНС), состоящих из представителей гражданского общества. Эти советы были призваны осуществлять общественный мониторинг деятельности госорганов. ОНС были созданы и при правоохранных органах, таких как МВД, ГКНБ, ГСБЭП и ГСИН. Однако ОНС при ГКНБ функционировал лишь в течение одного года. Ввиду того, что руководители ГКНБ не шли на сотрудничество с членами ОНС, они решили самораспуститься (Kloop.kg, 2013). По истечении девяти лет с момента создания ОНС можно сделать вывод, что итоги их работы не являются существенно результативными: их деятельность не имела сколько-нибудь значимого влияния на работу правоохранных органов. К рекомендациям ОНС госорганы не прислушивались.

Что касается всенародно избранного в 2011 году президента Алмазбека Атамбаева, то его приоритетом стало укрепление собственной власти, в первую очередь – через подчинение себе парламента, судебной системы и правоохранительных ведомств. В повестке Атамбаева демократизация страны отошла на второй план. В результате начались гонения на оппозиционных политиков, в том числе на парламентариев. Так, например, 14 депутатов Жогорку Кенеша V созыва (2010–2015 гг.) были привлечены к уголовной ответственности по различным основаниям.

Сооронбай Жеенбеков, сменивший Атамбаева на посту президента в 2017 году, продолжил политику своего предшественника: органы правопорядка остались политизированными, малоэффективными, не транспарентными.

Данные по финансированию сектора безопасности в годы правления Атамбаева и Жеенбекова (2015 - 2018 гг.) также свидетельствуют о том, что власти не пытались увеличить денежные ассигнования органам обеспечения национальной безопасности, необходимые для их реформирования. Как видно из таблицы № 1, хотя номинальная сумма финансирования сектора безопасности повысилась в 2018 году по сравнению с 2015 годом, расходы на сектор по отношению к ВВП остались неизменными на уровне 3,5%, а по отношению к общему госбюджету даже снизились с 14,9 до 13,4%.

Таблица 1. Госрасходы на оборону, общественный порядок и безопасность

Статья госбюджета	2015 ¹			2018 ²		
	Сумма	Удельн. вес в бюджете, %	в % к ВВП	Сумма	Удельн. вес в бюджете, %	в % к ВВП
Оборона, общест. порядок и безопасность	14,8 млрд., или около \$231 млн. ³	14,9%	3,5%	19,6 млрд., или около \$284 млн.	13,4%	3,5%

В целом, процесс институционализации органов сектора безопасности в Кыргызстане можно разделить на пять этапов.

- 1) **Первый этап (1991–1998 гг.)** связан с формированием национальной системы сектора безопасности в условиях становления и развития независимого, суверенного Кыргызстана. К этому периоду необходимо отнести организационно-правовое оформление соответствующих государственных органов, отвечающих за оборону, правопорядок и безопасность.

¹ Министерство финансов, Отчет об исполнении республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2015 год, <http://www.minfin.kg/ru/novosti/novosti/otchet-ob-ispolnenii-respublikanskogo-byudzheta-ky> (дата посещения: 25 марта 2020).

² Министерство финансов, Отчет об исполнении республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2018 год, <http://www.minfin.kg/ru/novosti/godovoy-otchet-ob-ispolnenii-byudzheta/otchet-ob-ispolnenii-gosbyudzheta-kr-za-2018-god> (дата посещения: 25 марта 2020).

³ Средний курс доллара по данным Национального банка Кыргызской Республики, <https://www.nbkr.kg/> (дата посещения: 25 марта 2020).

- 2) **Второй этап (1999–2005 гг.)** отличается тем, что вследствие усиления политической конкуренции в стране, в частности, наличия сильной оппозиции в парламенте, органы правопорядка стали использоваться президентом Акаевым для укрепления своей власти и давления на оппонентов. В стране активизировались протестные настроения, стало нарастать недовольство граждан формированием семейно-кланового правления, достигшее своего апогея в марте 2005 года и приведшее к бегству из страны президента Акаева.
- 3) **Третий этап (2005–2010 гг.)** характеризуется тем, что, несмотря на ожидания общества относительно реальных и эффективных реформ, происходит чрезмерная политизация органов правопорядка, которые явственно служили узким интересам авторитарного режима президента Курманбека Бакиева. В этот период происходило сращивание организованной преступности с правоохранными органами. Только армия избежала участи стать объектом политического манипулирования.
- 4) **Четвертый этап (2010–2012 гг.)** охватывает период, когда последовавшие за очередной революцией конституционные преобразования и парламентские выборы вызвали общественные дискуссии о правоохранный реформе. Президент Роза Отунбаева создает Общественные наблюдательные советы при госорганах, включая ведомства сектора безопасности, разрабатываются стратегии реформирования МВД. Внутри МВД также заговорили о необходимости реформирования данной структуры. Однако кардинальных перемен не произошло: всё ограничилось лишь многочисленными обсуждениями возможных реформ.
- 5) **Пятый этап (2013 г. – по настоящее время)** характеризуется расширением роли тех органов, которые находились в непосредственном подчинении у президента Алмазбека Атамбаева. В частности, были расширены полицейские функции ГКНБ, а также усилилась роль Секретариата Совета безопасности. Эти органы сильно политизируются наряду с Генпрокуратурой и судами. Президент, не имея в своём прямом подчинении полицейские органы, расширил полицейские функции ГКНБ. Между тем, происходят частичные преобразования в деятельности МВД, в результате чего реализуются такие проекты, как «Безопасный город», «Патрульная милиция». Другими словами, президент Атамбаев и позже Жеенбеков поддержали изменения в тех подразделениях, которые не ограничивали их интересы.

Важно отметить, что, в постсоветский период институциональные преобразования в секторе безопасности инициировались как ответ на произошедшие конфликты, когда вслед за кризисными событиями принимались новые стратегии по реформированию того или иного органа, но они оставались не реализованными или не соответствовали принципам реформирования. Например, после так называемой Апрельской революции 2010 года, когда правоохранные органы подверглись серьёзной общественной критике за служение интересам авторитарной власти, наличие высокого уровня коррупции, неспособность обеспечить правопорядок и безопасность граждан, в том числе во время апрельских событий и межэтнического конфликта на юге страны в 2010 году, власти продекларировали свою приверженность реформам, и появилось окно возможностей изменить правоохранный систему.

В ответ на общественный запрос новое правительство в 2011–2012 годах сформировало открытую площадку для дискуссий о реформировании МВД и ГСБЭП. К дискуссиям подключились представители гражданского общества. Неправительственные организации рекомендовали ликвидировать ГСБЭП и предложили альтернативные идеи реформы МВД. В итоге в 2013 году правительство утвердило важный документ – «Меры по реформированию органов внутренних дел до 2017 года» (Постановление, № 2013). Однако рекомендации НПО были лишь частично отражены в этом документе, и только отдельные элементы заявленных мер получили свое нормативно-правовое оформление, но главное –

значительных изменений в деятельности ОВД не произошло. Уровень коррупции в ОВД по-прежнему высокий, а рейтинг доверия к ним со стороны граждан остаётся всё так же на низком уровне. Например, только 23% населения доверяют милиции, а 92% граждан считают, что ОВД являются коррумпированными (Нацкомстат, 2019). О высоком уровне коррупции в органах власти свидетельствуют результаты ежегодного общественного опроса, проводимого Международным республиканским институтом (International Republic Institute). Согласно ему, в 2019 году 70% населения отметили, что коррупция является серьёзнейшей проблемой для страны. При этом 72% граждан полагают, что госструктуры не предпринимают достаточных усилий для борьбы с коррупцией (IRI, 2019). Что касается ГСБЭП, то её не удалось ликвидировать: она продолжила функционировать, оставаясь до сегодняшнего дня одной из самых коррумпированных структур (Нацкомстат, 2019).

В 2016 году, казалось, была предпринята первая попытка применить целостный подход в реформировании органов правопорядка, когда указом президента Атамбаева были утверждены «Меры по реформе системы правоохранительных органов» (Указ, 2016). Согласно указу, эти меры были направлены на разграничение функций и зон ответственности между различными органами правопорядка, а именно МВД, ГКНБ, ГСБЭП и Генпрокуратурой, на устранение дублирующих функций между ними, усиление координации, а также повышение уровня подготовки и переподготовки сотрудников этих структур (Указ, 2016). При этом в указе не было ни слова о внедрении таких демократических принципов управления, как прозрачность, подотчётность, усиление гражданского и общественного контроля. Более того, анализ содержания указа показывает, что он был направлен на усиление роли прокуратуры и ГКНБ. Президент преднамеренно усиливал влияние этих двух органов, находящихся в его подчинении. В частности, предлагалось усилить взаимодействие служб внутренних расследований правоохранительных органов (например, МВД, ГСБЭП) с Генеральной прокуратурой, чтобы последнее ведомство могло усилить контроль над ними.

Также следует отметить, что стратегии реформирования органов сектора безопасности чаще всего разрабатывались внутри системы без широкого привлечения общественности, за исключением последних мер в МВД и ГСИН. Руководители служб сами разрабатывали, исполняли и сами контролировали и оценивали принятые меры, что не давало возможности интегрировать реальные потребности граждан. Это усугубляло изолированность ведомств сектора безопасности.

На сегодняшний день органы правопорядка остаются чрезмерно малоэффективными, прилагая больше усилий для предотвращения не самой преступности, а её последствий, т. е. их внимание сосредоточено на раскрываемости совершённых преступлений. В результате уровень доверия граждан к службам правопорядка остаётся самым низким среди госорганов. Например, в 2019 году только 11,6% населения доверяли ГСИН, а Таможенной службе еще меньше – 4,1% (Нацкомстат, 2019).

Переходя далее от общей картины к частному, в следующем разделе кратко осветим важные вехи структурных изменений, имевших место в основных органах сектора безопасности, чтобы проследить динамику сдвигов - попытки властей преобразовать этот сектор.

2.2 Реформы в органах сектора безопасности

Вооружённые силы (ВС). Первая реформа в ВС была проведена в 1998 году. Она была направлена на сокращение численности штата, войск и подразделений Министерства обороны (Постановление, 1998). Первый президент страны Аскар Акаев в начале своего

правления считал, что страна не нуждается в армии. В 1994 году он заявил, что «в принципе, для Кыргызстана армия не нужна» (Бейшенов, 2013). Он аргументировал это тем, что, по его мнению, не существует какой-либо агрессии со стороны других государств, которые могли бы вторгнуться в Кыргызстан. Следовательно, он не видел необходимости иметь сильные ВС. Небольшая армия была необходима в основном в качестве атрибута государственности. Поэтому первая волна институционального преобразования ВС, начатая в 1998 году, была нацелена на сокращение военных структур и подразделений, а также численности военнослужащих в них. Если к концу 1990-х годов численность военнослужащих составляла 20 тысяч человек, то впоследствии их число было сокращено до 15 тысяч, из которых 70–75% были контрактниками (Kabar.kg, 2018). Позже, после сокращения количества военных, в 1999 году кыргызстанская армия столкнулась с вторжением на юг республики, а именно в Баткен, боевиков Исламского движения Узбекистана (ИДУ), планировавших пройти в соседний Узбекистан из Таджикистана через территорию Кыргызстана. В Баткенских событиях (1990–2000 гг.), по официальным данным, погибло 54 военнослужащих и 15 гражданских лиц, более 70 военных получили ранения различной степени тяжести (Жогорку Кенеш, 2008).

После Баткенских событий (кризисной ситуации) государство начинает уделять армии больше внимания. Прежде всего, постепенно увеличивается финансирование ВС, испытывавших острую нехватку денежных средств. Например, в 2001 году оборонный бюджет составил 18,7 млн. долларов США (897 млн. сомов), что было равно 1,2% ВВП, в 2002 году – 22 млн. долларов (1036 млн. сомов), т. е. 1,4% ВВП, в 2003 – уже 26,7 млн. долларов (1233 млн. сомов), или 1,3% ВВП (Кутнаева, 2007). Однако этих средств было недостаточно для перевооружения армии, которая была оснащена остатками старой советской военной техники. Кыргызстан продолжал оставаться самой неоснащенной в военном плане страной в Центральной Азии.

Баткенские события способствовали принятию в 2002 году новой Военной доктрины до 2010 года. Она подразумевала 3 этапа реформирования ВС: 1) формирование законодательной базы в сфере военной безопасности (2002–2003 гг.); 2) усовершенствование ВС путем укомплектования их подразделений современной техникой (2004–2007 гг.); 3) доведение ВС до уровня участия в разрешении вооруженных конфликтов в Центрально-Азиатском регионе (2008–2010 гг.) (Военная доктрина, 2002). Из намеченных целей реформирования ВС только первая была реализована. До сегодняшнего дня кыргызстанская армия продолжает оставаться самой слабой армией в Центральной Азии. В 2020 году в рейтинге военно-аналитического портала Global Firepower по военной силе (Military Strength Ranking, 2020) ВС страны заняли лишь 98 место в числе 138 стран (Global Firepower, 2020). При этом армии соседних государств Центральной Азии намного опережают её. Например, Узбекистан был на 52 месте, Казахстан занял 63 место, Туркменистан – 77, а Таджикистан – 94 место.

Важным шагом в управлении ВС стало принятие в 2013 году следующей Военной доктрины, согласно которой появился новый орган – Генеральный штаб (Военная доктрина, 2013). Новая структура была создана на базе Главного штаба Министерства обороны. Вместо прежнего Министерства обороны был создан Госкомитет по делам обороны (ГКДО). Идея создания Генштаба заключалась в том, чтобы он мог, в случае военных действий, объединить все военные ведомства. Генштаб был наделён функцией непосредственного управления войсками и военными формированиями, а Госкомитет по делам обороны стал отвечать за разработку и реализацию военной политики, осуществление межотраслевой координации в области обороны, организацию воинского учёта, подготовку граждан к военной службе, призыв граждан на военную, альтернативную службы и на военные (мобилизационные) сборы, а также за обучение персонала, техническое и финансовое обеспечение Генштаба.

Хотя армия не стала объектом политического манипулирования в постсоветский период и не использовалась властями для поддержания режима, а большинство населения, а именно 68% граждан, имеет позитивное отношение к ней (у армии второй, самый высокий рейтинг среди госструктур после Центрального банка), основными проблемами ВС КР остаются не только низкое техническое оснащение современным оружием и слабая военная подготовленность кадров, но и отсутствие общественного контроля над ВС, из-за чего деятельность военных структур является закрытой.

МВД. Первые попытки реформирования ОВД были отражены в «Концепции развития системы МВД» от 1998 года. Согласно этой концепции, главной целью развития правоохранительной системы страны было определено приведение ОВД в состояние, позволяющее обеспечивать защиту граждан от преступности (Постановление, 1998). Однако большинство предусмотренных в ней мероприятий так и не были осуществлены – по причине незавершенности их оформления в соответствующий правовой акт, отсутствия возможностей для финансирования.

В 2005 году была предпринята очередная попытка преобразования ОВД. Так, Указом Президента КР в 2005 году была утверждена Концепция реформирования ОВД на период до 2010 года, в которой в качестве приоритетных задач были обозначены: структурно-функциональные преобразования системы МВД; смена приоритетов – от охраны интересов государства к охране интересов гражданина; повышение профессионализма сотрудников ОВД и укрепление их технических возможностей; установление доверительных отношений и социального партнерства с общественностью; прозрачность и расширение внешней подотчетности в милицейской работе; трансформация милиции в службу полиции, а также совершенствование нормативно-правовой базы (Указ, 2005b). В результате реструктуризации из состава МВД были выведены и преобразованы в самостоятельные ведомства Государственная служба пожарной безопасности и Государственная регистрационная служба. За МВД остались функции, соответствующие его непосредственному предназначению: обеспечение общественного порядка и противодействие преступности. В целом, заявленные преобразования не привели к качественным изменениям в работе милиции, так как осуществлялись фрагментарно. Более того, они не сопровождались необходимой политической волей и внутренней поддержкой в системе МВД.

Началом очередного этапа реформирования ОВД стал период, последовавший за апрельскими событиями 2010 года. Правительство создало межведомственную комиссию, на заседаниях которой были рассмотрены 3 проекта реформирования ОВД, представленные МВД, рабочей группой межведомственной комиссии и НПО – Гражданским союзом «За реформы и результат». Концепция от МВД предполагала деполитизацию ОВД и трансформацию милиции в полицию, включающую в себя криминальную, транспортную, дорожную полицию и полицию общественной безопасности. Ставилась задача укрепления вертикали следствия через создание следственного комитета МВД. Предлагалось осуществлять набор в ряды правоохранительных органов на конкурсной основе. Согласно второй концепции, предложенной межведомственной комиссией, необходимо было ввести в систему МВД, наряду с политической должностью министра, высшую административную должность вице-министра. Предлагалось также осуществлять приём/перевод сотрудников на вышестоящие должности через Государственную кадровую службу, разработать новую систему оценки работы ОВД, передать ряд функций, не свойственных милиции, в аутсорсинг.

Альтернативная концепция Гражданского союза «За реформы и результат» предлагала создать до конца 2016 года принципиально новую государственную систему обеспечения общественной безопасности, ориентированную на интересы населения. В частности, рекомендовалось: привести нормативно-правовую базу в соответствие с международными стандартами прав человека; организовать постоянный мониторинг правоприменительной практики на предмет эффективности и соответствия правам человека; оптимизировать структуру МВД; усовершенствовать кадровую политику с обязательным обновлением личного состава; деполитизировать и частично демилитаризировать ОВД; внедрить новые методы обеспечения открытости и подотчётности МВД обществу (Reforma, 2011).

Однако выработать в 2011 году согласованный вариант стратегии реформирования ОВД не удалось, и проделанная работа не была завершена принятием какой-либо концепции на официальном уровне. В 2013 году Правительство КР утвердило другой документ – «Меры по реформированию ОВД», в котором ставилась задача укрепить взаимодействие милиции и общества, чтобы ОВД были ориентированы на защиту прав и свобод личности, поддержание общественного правопорядка, предоставление качественных правоохранительных услуг населению и реализацию проекта «Безопасный город». Кроме того, планировалось внедрить механизмы общественного контроля за деятельностью милиции, сформировать многонациональный кадровый состав и продвинуть гендерное равенство (Постановление, 2013а). Сроки реализации предлагаемых мер были синхронизированы с Национальной стратегией устойчивого развития, рассчитанной на 2013–2017 годы.

Одним из значимых результатов по реализации указанных мер стало Постановление Правительства от 2015 года, утвердившее «Положение об основах комплексной оценки деятельности ОВД». Суть этого документа – введение инструментов измерения общественного мнения населения о деятельности милиции. Положение позволило начать внедрение внешней оценки – подходов, при которых определение эффективности деятельности ОВД должно осуществляться с учётом общественного мнения. Безусловно, данное решение было прогрессивным, но в полной мере оно не смогло реализоваться. Не удалось преодолеть неприятие нововведений отдельными руководителями ОВД. Кроме того, отсутствовал постоянный контроль реализации принятого Положения со стороны правительства (Reforma, 2017). Внешняя оценка проводилась только в течение двух лет (2016–2017 гг.), когда МВД заказывало проведение опроса общественного мнения, но из-за нехватки средств организация следующего опроса была приостановлена. В целом, «Меры по реформированию ОВД», принятые в 2013 году, были лишь частично реализованы. Одной из реализованных инициатив был проект «Безопасный город», результаты которого описываются ниже.

Далее, как указано выше, в 2016 году была предпринята попытка преобразовать правоохранительные органы согласно Указу Президента КР «О мерах по реформе системы правоохранительных органов». Однако основной целью данного указа было укрепление позиций Генеральной прокуратуры и ГКНБ, но не демократизация органов правопорядка.

При президенте Жээнбекове, власть сосредоточила своё внимание на обеспечении безопасности дорожного движения в рамках проекта «Безопасный город». Реализуя данный проект, власти пытались решить две главные задачи: 1) ответить на давно назревший запрос общества по уменьшению дорожно-транспортных происшествий и 2) улучшить отношение граждан к МВД и, тем самым, к властям, которые, ввиду существования других острых социальных проблем в стране (безработица, бедность, низкий уровень здравоохранения и др.), решили осуществить программу, никак не ограничивающую их интересы, но способную принести им дивиденды в виде доверия населения при её успешной реализации.

Проект начал реализовываться в феврале 2019 года. По предварительным данным, согласно информации властей, в местах установки камер видеofиксации количество ДТП уменьшилось в среднем на 50% (Azattyk.org, 2020).

Другим изменением в деятельности МВД явилось пилотирование проекта «Патрульная милиция» (community police), который начал осуществляться в столице страны – Бишкеке. Власти намерены распространить этот опыт во втором большом городе страны – в Оше, а также, возможно, и в других крупных городах. Патрульная милиция призвана обеспечивать не только безопасность дорожного движения, но и общественную безопасность, а также оперативно реагировать на вызовы по «102». Все сотрудники патрульной милиции, включая руководителей, были отобраны через открытый конкурс, а в состав отборочной комиссии были включены представители организаций гражданского общества, что демонстрирует определённую открытость ОВД. Начальник Управления обеспечения безопасности дорожного движения и один из его заместителей не прошли данный отбор, а 30% сотрудников новой службы являются гражданскими лицами (KLOOP, 2019). Кроме этого, пост заместителя Патрульной милиции города Бишкека получила женщина, что является положительным показателем. В целом, количество женщин в ОВД в 2019 году составляло лишь 13%, а доля женщин на руководящих постах еще меньше – 5,2% (Knews, 2019).

Важно отметить, что патрульная милиция была создана в результате давления и инициативы гражданского общества⁴. В 2017 году при Аппарате Президента была сформирована рабочая группа по реформе службы обеспечения дорожной безопасности, в которую вошли и представители неправительственных организаций. Данная рабочая группа предложила осуществить слияние Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения и Патрульно-постовой службы. Общественная оценка первых месяцев работы патрульной милиции показала следующее: 37,6% респондентов оценили её положительно, негативно высказались 22,5%, и почти треть опрошенных (31,9%) оценили работу удовлетворительно, то есть дали среднюю оценку (Reforma, 2020). При этом среди тех, кто напрямую сталкивался с деятельностью патрульной милиции, доля высказавшихся о ней положительно составила большой процент - 49,5% (Reforma, 2020). Такие данные свидетельствуют об определённом успехе деятельности патрульной милиции. Дальнейшая судьба этого проекта зависит от решения руководства МВД.

Инициативы по реорганизации структур в области обеспечения общественного порядка и дорожного движения имели место и ранее. Например, в 2019 году была создана туристическая милиция, а орган по обеспечению безопасности на дорогах реструктурировался несколько раз. Однако такие преобразования не приводили к значительным системным изменениям, в частности, например, к снижению уровня коррупции в деятельности этих структур. В целом, приветствуя создание патрульной милиции и принципы найма в её ряды, важно подчеркнуть, что необходимы системные изменения во всех подразделениях ОВД, так как фрагментарный подход не обеспечивает устойчивость достигнутых результатов.

По сравнению с другими органами правопорядка, МВД оказалось самой открытой к институциональным изменениям структурой. Однако каждое новое руководство МВД разрабатывало свою программу реформ, не учитывая недостатки предыдущих. Было также сильно внутреннее сопротивление сотрудников ОВД к реформам. На сегодняшний день главными проблемами МВД по-прежнему являются высокий уровень коррупции, низкая

⁴ Интервью с Тимуром Шайхутдиновым, руководителем Гражданского союза «За реформы и результат», 13 мая 2020 года.

профессионализация сотрудников, слабая прозрачность деятельности данной структуры, всё ещё продолжающаяся политизация правоохранительных органов, которые остаются также милитаризованными, хроническое недофинансирование ОВД, в том числе низкие зарплаты и социальные выплаты сотрудникам.

ГКНБ. В течение всего постсоветского периода, то есть почти 30 лет, этот орган оставался не реформированным. Это совершенно недоступная для общественности структура. Данное ведомство выполняет несвойственные разведывательным службам полицейские функции, такие как задержание граждан, возбуждение уголовных дел, проведение предварительного следствия, проведение обысков, участие в мероприятиях по предупреждению, пресечению и локализации массовых беспорядков, коррупции, контрабанды и наркобизнеса.

Какой-либо действенный гражданский и общественный контроль над ГКНБ отсутствует, и даже парламент не может контролировать его деятельность. У депутатов нет политической воли, чтобы подвергать критике ГКНБ, из-за боязни уголовного преследования. Таким образом, ГКНБ стал автономной структурой, в том числе от органов государственной власти. Более того, если в отношении МВД и его подразделений существовал общественный запрос на их преобразование, то, ввиду секретного характера деятельности ГКНБ, отсутствует запрос со стороны граждан на реформирование данного ведомства, что позволяет политической элите, пользуясь ситуацией, замалчивать вопрос о необходимости изменений в структуре и работе ГКНБ.

ГСИН. В рамках «Концепции реформирования пенитенциарной системы на период до 2010 года» система исполнения наказаний, находившаяся ранее в ведении МВД, в 2002 году была включена в структуру Министерства юстиции. В 2006 году утверждается Национальная программа реформирования пенитенциарной системы до 2010 года «Умут», которая явилась первым программным документом в этой сфере (Постановление, 2006). Программа ставила ряд важных задач: гуманизировать систему исполнения наказаний; улучшить условия содержания заключённых; усовершенствовать законодательную базу, в том числе по введению альтернативных мер наказания; демилитаризировать пенитенциарную систему; обеспечить прозрачность её деятельности и общественный мониторинг (Постановление, № 2006).

Согласно информации ГСИН, реализация программы «Умут» привела к отмене смертной казни и гуманизации уголовного законодательства, а именно – к внесению дополнений в действующее уголовное и уголовно-исполнительное законодательство, в рамках которых было предусмотрено применение альтернативных лишению свободы видов наказаний, таких как штрафы, исправительные работы, привлечение к общественным работам, уменьшение максимальных сроков наказания в виде лишения свободы (ГСИН). В конечном итоге, это способствовало сокращению численности тюремного населения. Например, если на 1 января 2007 года численность заключённых составляла 15 127 человек, то в 2018 году их количество снизилось до 10 574 человек (Нацкомстат, 2020).

После программы «Умут», которая действовала до 2010 года, утверждается Национальная стратегия развития уголовно-исполнительной системы (УИС) на 2012–2016 годы (Постановление, 2012). В процессе реализации данной стратегии были приняты 34 нормативно-правовых акта в сфере исполнения наказаний, в том числе новый Уголовно-исполнительный кодекс, а также Закон «О пробации» (ГСИН). Однако многие мероприятия, предусмотренные этой стратегией, не были осуществлены вследствие отсутствия финансовых средств в госбюджете (Постановление, 2018).

Позже, в 2018 году, принимается Стратегия развития пенитенциарной системы на 2018–2023 гг. Она предусматривает модернизацию системы исполнения наказаний, определение механизма и средств исправления осуждённых в соответствии с новым уголовно-исполнительным законодательством, международными нормами обращения с заключёнными (Постановление, 2018). В настоящее время данная стратегия находится на стадии реализации.

Хотя пенитенциарная система продвинулась в деле гуманизации законодательства, внедрении альтернативных видов наказаний и сокращении численности заключённых, остаются нерешёнными ряд серьёзных проблем. Прежде всего, это несоответствие содержания осуждённых в местах лишения свободы нормам нового Уголовно-исполнительного кодекса. Например, совершеннолетние и несовершеннолетние осуждённые, а также ранее отбывавшие наказание в виде лишения свободы и осуждённые впервые содержатся в одной исправительной колонии. Несмотря на сокращение численности заключённых, увеличивается количество тех, кто ранее уже отбывал наказание в виде лишения свободы, что говорит о росте рецидива среди осуждённых, который достигает 40% (GSIN). Лимит мест в пенитенциарных учреждениях практически исчерпан, в результате чего не соблюдаются нормативы по размещению заключённых, обеспечению режима и надзора, что создаёт дополнительные трудности в осуществлении эффективной работы по предотвращению преступлений в пенитенциарных учреждениях.

Штатная численность персонала пенитенциарной системы в 3 раза ниже установленных нормативов (GSIN). Согласно данным Международного центра тюремных исследований (ICPS), «в большинстве зарубежных стран соотношение численности тюремного персонала к содержащимся осуждённым в среднем составляет 1 к 1, а в КР это соотношение составляет 1 к 6», что обуславливает недостаточную эффективность работы пенитенциарной системы (Стратегия УИС, 2018). Осуждённые за преступления террористического характера и экстремистской направленности вызывают особые риски для остальной категории осуждённых, поскольку уголовно-исполнительная система не имеет специально подготовленных кадров для работы с ними.

Продолжает оставаться высоким уровень заболеваемости заключённых, превышающий аналогичный уровень в гражданском здравоохранении. Требуется коренной пересмотра дислокация исправительных учреждений на территории республики. Сосредоточение 68% пенитенциарных учреждений в одной области (Чуйской) негативно сказывается на оперативной обстановке (GSIN). В Ошской, Баткенской, Таласской, Нарынской, Иссык-Кульской областях отсутствуют учреждения закрытого типа, а в Баткенской, Таласской, Джалал-Абадской областях – следственные изоляторы. На конвоирование осуждённых в следственные изоляторы других регионов расходуются значительные бюджетные средства (GSIN).

3. Правонарушения, совершаемые сотрудниками органов сектора безопасности

Распространённые правонарушения, совершаемые сотрудниками правоохранительных и военных структур, – это коррупционные преступления. На заседании Совета безопасности в феврале 2018 года президент Сооронбай Жээнбеков отметил, что, к сожалению, госструктуры, призванные бороться с коррупцией, сами погрязли в ней (Президент, 2018). В Годовом отчете за 2017 год Генеральный прокурор указывает, что властями в течение данного года было возбуждено 1037 уголовных дел коррупционной направленности, включая дела, заведённые в отношении представителей органов правопорядка (Прокуратура, 2017). Ранее, в 2013 году, Генпрокуратура сообщила, что в правоохранительных и судебных органах было выявлено 142 коррупционных

преступления, из них в МВД – 54, в Таможенной службе – 16, в ГСИН– 13, в ГСБЭП – 3, в ГКНБ – 2, в Государственной службе по контролю наркотиков – 2, в органах прокуратуры – 2 и в судебном корпусе – 20 (Прокуратура, 2013). Как видно из приведённой статистики, по числу совершаемых коррупционных деяний лидирует МВД, которое признаёт факт наличия коррупции в своём отчёте по выполнению рекомендаций четвертого раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (МВД, 2019). В этом отчёте отмечается, что в 2019 году МВД возбудило в отношении своих 45 сотрудников 41 уголовное дело, из них 26 дел заведены по фактам коррупционной направленности, по факту мошенничества – 1, халатности – 1 и другим преступлениям – 23 дела.

Хотя в отношении сотрудников правопорядка и работников других госорганов и возбуждаются уголовные дела, значительная часть из них не доводится до судебных разбирательств. Из 704 дел, возбужденных в 2017 году органами прокуратуры по фактам коррупционной направленности, были направлены в суд только 173 дела (24,57%), на стадии расследования находились 244 дела (34,65%), в то время как были прекращены 287 дел (40,7%) (Коалиция, 2018). Другими словами, по 40,7% дел не была дана судебная оценка, а виновные не понесли должного наказания. Это указывает на наличие коррупционных механизмов в досудебном производстве, а незаконность прокладывает дорогу к новым правонарушениям.

Следующим распространённым видом правонарушения являются пытки и жестокое обращение с гражданами. Согласно информации Генпрокуратуры, с 2016 по 2018 год в данное ведомство поступило 1140 заявлений от граждан (435 в 2016 г., 418 в 2017 г. и 287 в 2018 г.) о применении к ним пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения со стороны сотрудников правоохранительных органов (Коалиция, 2018). В подавляющем большинстве этих случаев, а именно в 1076 случаях (94,4%), в качестве пытателей отмечены сотрудники ОВД. За ними следуют сотрудники ГКНБ – 12 случаев, ГСИН – 3 и Государственная служба по контролю наркотиков (вошла в состав МВД в 2016 г.) – 2. В девяти из десяти случаев пытки применяются с целью принуждения к даче признательных показаний в совершении преступления (Коалиция, 2018). Однако в отношении сотрудников органов правопорядка уголовные дела по пыткам возбуждаются крайне редко. Например, по 400 заявлениям из 435, зарегистрированных в 2016 году, т. е. в 92,4% случаев, Генпрокуратурой было отказано в возбуждении уголовного дела, а за 9 месяцев 2017 года – по 287 из 325 заявлений, т. е. в 88,3% случаев. Основная часть виновных в применении пыток остаются безнаказанными.

Ежегодные доклады Национального центра КР по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения (Национальный центр), созданного в 2012 году с целью предупреждения пыток и жестокого обращения в местах лишения свободы в отношении содержащихся в них лиц, указывают на широкое применение пыток со стороны правоохранителей. Национальный центр отмечает, что причинами продолжения использования пыток сотрудниками органов правопорядка являются: неэффективность расследования фактов пыток; отсутствие независимых и доступных механизмов подачи жалоб во всех местах содержания лиц под стражей; проблемы неэффективного документирования фактов пыток и жестокого обращения; несвоевременное назначение комплексной судебной экспертизы; неэффективная работа адвокатов по защите интересов задержанных или подозреваемых в преступлении лиц; также отсутствие должного реагирования судов на заявления подсудимых о том, что к ним применялись пытки и что признательные показания даны ими под физическим и психологическим давлением (Национальный центр, 2017).

Что касается армии, то там отмечаются факты проявления худших форм так называемой «дедовщины» и гибели солдат, в том числе суицид (Омбудсмен, 2016). Например, в 2014 году было зарегистрировано 12 фактов гибели военнослужащих, из них 7 смертей – в результате суицида и 2 – вследствие несчастных случаев, а в 2018 году зарегистрированы 4 факта суицида и 1 попытка совершения суицида (Омбудсмен, 2018). Согласно информации Генпрокуратуры, 65–70% всех преступлений в ВС составляли правонарушения, связанные с самовольным оставлением военнослужащими мест службы и дезертирством (Прокуратура, 2017). В 2017 году в производстве Военной прокуратуры находилось 298 таких уголовных дел (Прокуратура, 2017). Из них было направлено в суд 77,8% от общего количества дел. Больше всего лиц привлечено к уголовной ответственности по Генштабу ВС – 62 человека, по Государственной пограничной службе – 51, по ГКДО – 38 человек (Прокуратура, 2017). В Вооруженных силах также существует коррупция. Например, в 2017 году было 35 случаев злоупотребления должностным положением, 13 случаев превышения должностных полномочий, 2 факта взятки (Прокуратура, 2017).

Эти данные свидетельствуют о том, что военные и правоохранительные органы, призванные обеспечивать закон и порядок, сами нарушают их, часто являясь источником угрозы для безопасности граждан и общества.

4. Гражданский контроль над сектором безопасности

Кроме Генеральной прокуратуры, госорганами, имеющими полномочия на осуществление контроля за деятельностью органов сектора безопасности, являются парламент, Счётная палата, институт Омбудсмана и Национальный центр против пыток и жестоких обращений.

Парламент

Национальное законодательство наделяет парламент (Жогорку Кенеш) широкими полномочиями по осуществлению контроля за военными и правоохранительными органами. В парламенте КР всегда существовали комитеты, ведающими вопросами безопасности и правопорядка. В настоящем созыве ЖК (2015-2020 гг.) имеются два таких профильных комитета: Комитет по международным делам, обороне и безопасности, и Комитет по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции. Наряду с парламентскими комитетами, партийные фракции и депутаты в индивидуальном порядке имеют право оценивать исполнение законов и решений, принятых Жогорку Кенешем. Закон «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем» предоставляет парламентариям набор различных механизмов, которыми они могут воспользоваться для реализации своих контрольных функций (Закон, 2004b). В частности, Жогорку Кенеш может проводить парламентские расследования, направлять запросы в госорганы, заслушивать отчёты руководителей госорганов, в том числе глав правоохранительных и силовых структур, рассматривать ежегодные отчёты Правительства, а при их неодобрении отправлять Правительство в отставку, как было с правительством, возглавляемым Сапаром Искаковым, отчёт которого не был одобрен парламентом в 2018 году. Жогорку Кенеш может организовывать парламентские слушания, проводить проверки с посещением гособъектов, проводить «Правительственные часы» и «Правительственные дни», когда кабинет министров отчитывается о ходе исполнения тех или иных принятых парламентом законов и программ (Закон, 2004b). Для оценки исполнения республиканского бюджета парламент может давать поручения Счётной палате, а для изучения состояния соблюдения прав и свобод граждан задействовать Омбудсмана, а также Национальный центр против пыток и жестоких обращений для изучения жалоб касательно пыток.

Однако на практике парламент уделяет гораздо меньше внимания своим контрольным функциям, считая основным приоритетом своей деятельности законотворчество (Alymbaeva, 2020). В целом, парламентский контроль носит спорадический и несистемный характер, а по отношению к органам правопорядка он характеризуется как более эпизодический. Другими словами, парламент слабо осуществляет контроль за деятельностью органов безопасности, при этом одна из структур сектора безопасности – ГКНБ – является вообще недостижимой для депутатов. Во-первых, парламентарии лишены основного инструмента воздействия на данное ведомство – полномочия назначать и освобождать от должности руководителя ГКНБ. Во-вторых, депутаты не имеют политической заинтересованности оценивать деятельность ГКНБ. Как было упомянуто в предыдущих главах обзора, ГКНБ обладает правом выявлять и расследовать коррупционные преступления в отношении лиц, занимающих политические и высшие административные государственные должности, включая депутатов парламента. ГКНБ уже привлекал к уголовной ответственности депутатов ЖК КР. Например, к уголовной ответственности были привлечены 7 законодателей текущего созыва ЖК (2015–2020 гг.). Следовательно, из-за боязни возможного уголовного преследования депутаты не желают оценивать или критиковать работу ГКНБ.

Кроме того, парламент не разработал чётких процедур по проведению контроля за органами правопорядка. Как правило, оценивать их деятельность парламентарии начинают только после резонансных происшествий или кризисных ситуаций. Другим тормозящим фактором в осуществлении всестороннего контроля за сектором безопасности со стороны парламента является отсутствие у депутатов доступа к достаточной информации о деятельности правоохранительных и силовых структур. Депутаты оценивают их работу на основе данных, предоставленных этими же службами. Отсутствуют альтернативные источники информации, которыми могли бы воспользоваться депутаты. Ещё одна проблема заключается в том, что парламентарии не всегда достаточно компетентны в оценке работы служб правопорядка. При комитетах отсутствуют экспертные группы, которые могли бы оказывать консультации депутатам по отдельным тематическим вопросам, как например деятельность разведывательных служб. Названные факторы, наряду с другими, обуславливают отсутствие качественного, эффективного парламентского контроля над органами, обеспечивающими национальную безопасность.

Счётная палата

Счётная палата является органом государственного аудита. В соответствии с Законом «О Счётной палате», она проводит аудит исполнения республиканского бюджета, аудит эффективности, а также финансовый аудит (Закон, 2004а). Поручения Счётной палате на проведение аудита дают парламент и Президент. Согласно информации, доступной общественности на сайте Счётной палаты (www.esep.kg), среди органов правопорядка аудит за последние 5 лет проводился только в Государственной таможенной службе (ГТС) и в Министерстве чрезвычайных ситуаций (МЧС). Об этом свидетельствуют отчёты об аудитах, а также информация об аудиторских мероприятиях, имеющаяся на сайте www.esep.kg. В частности, был проведён анализ администрирования таможенных платежей, использования бюджетных, специальных и иных средств в Государственной таможенной службе (ГТС). Аудиторские отчёты по другим органам правопорядка не доступны общественности. Возможно, Счётная палата и проводит их аудит, но отчёты, имеющие засекреченный характер, не обнародуются. Однако, даже если информация является секретной, Счётная палата должна предоставлять общественности краткий обзор своих выводов и заключений по правоохранительным органам, чтобы граждане знали, как используются средства налогоплательщиков, направленные на безопасность и правопорядок.

Полагаясь на имеющуюся информацию, можно сделать вывод, что потенциал аудиторов Счётной палаты не полностью используется парламентариями для обеспечения контроля за использованием денежных средств в правоохранительных и военных органах.

Омбудсмен

По сравнению с другими странами Центральной Азии, институт Омбудсмана в Кыргызстане является более открытым и действенным (Alymbaeva, 2020). Омбудсмен может критиковать деятельность правоохранительных органов, делая официальные заявления, направлять представления о привлечении сотрудников служб правопорядка к дисциплинарной или административной ответственности за совершённые проступки, давать предписания по устранению выявленных нарушений прав и свобод. Институт Омбудсмана выпустил несколько специальных докладов, посвящённых сектору безопасности, в которых указывает на нарушения по обеспечению прав человека в органах правопорядка. Например, были подготовлены специальные доклады «О соблюдении прав граждан во время призывного процесса», «О соблюдении прав военнослужащих», «О социальных гарантиях сотрудников ОВД», «О соблюдении права на охрану здоровья в исправительной колонии № 2». Четыре из семнадцати выпущенных спецдокладов Омбудсмана были посвящены вопросам соблюдения прав человека правоохранительными и силовыми структурами.

Однако говорить об абсолютной независимости этого института не приходится. Правовое положение, в соответствии с которым Омбудсмен подотчётен парламенту, имеет парадоксальный результат снижения эффективности работы Омбудсмана. Омбудсмен должен представлять свой ежегодный отчёт парламенту, который может отправить его в отставку в случае признания данного отчёта неудовлетворительным. При этом признание работы института Омбудсмана неудовлетворительной может оказаться субъективным. Это снижает беспристрастность и независимость института Омбудсмана. Более того, данное учреждение сталкивается со многими институциональными проблемами, такими как слабый потенциал кадров, их текучесть, низкая осведомленность о деятельности института Омбудсмана среди населения, которые мешают ему быть более продуктивным.

Национальный центр по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Национальный центр)

Национальный центр был создан в 2012 году Правительством КР на основе обязательств в рамках действия Конвенции ООН против пыток. Центр имеет статус независимого органа. В соответствии с Законом о Национальном центре, он занимается предупреждением пыток и жестоких обращений в отношении лишённых свободы и ограниченных в свободе лиц для расследования и привлечения виновных к ответственности. Ему дано право проводить мониторинг ситуации с пытками, направлять в органы прокуратуры сообщения об установленных фактах применения пыток и жестокого обращения. Центр ежегодно представляет в Жогорку Кенеш доклад о ситуации в сфере предупреждения пыток и жестокого обращения. В результате работы Национального центра увеличилось количество заявлений о пытках и выявлений людей, подвергавшихся пыткам. Например, в 2015 году было зарегистрировано 199 обращений о пытках, а в 2016 году их количество увеличилось до 209 (Национальный центр, 2016). Однако процент раскрываемости пыток и привлечения к ответственности виновных остаётся очень низким. Более того, рекомендации Национального центра, представляемые в его ежегодных докладах, не исполняются госорганами, включая правоохранительные органы.

5. Роль организаций гражданского общества в реформировании сектора безопасности

Организации гражданского общества (ОГО), и в частности правозащитные организации, на протяжении продолжительного времени выступали с требованием реформ в секторе безопасности, предлагая своё видение и подходы в изменении деятельности правоохранительных органов. Например, они предлагали свои программы реформирования МВД после революций 2005 и 2010 годов. ОГО также активно участвуют в процессе законотворчества, внося свои предложения по усовершенствованию нормативно-правовых актов в сфере обеспечения безопасности и правопорядка. Например, ОГО разрабатывали и/или лоббировали ряд законов, в том числе Закон «О защите от семейного насилия», принятый парламентом в 2017 году, Закон «О Национальном центре по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения» (2012 г.), Закон «О доступе к информации» (2007 г.), а в 2018 году ОГО рекомендовали парламенту создать отдельный комитет по контролю за разведывательными службами (ГКНБ), дополнив соответствующими положениями Закон «О регламенте ЖК КР» (Kaktus.kg, 2018). Рекомендации ОГО по гуманизации уголовного правосудия были включены в новый Уголовный кодекс и в Кодекс о проступках, принятых в 2018 году. ОГО также вносили свои предложения в разрабатывавшийся План действий по реализации Резолюции № 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций о роли женщин в обеспечении мира и безопасности.

ОГО лоббировали ратификацию Кыргызстаном таких международных конвенций, как Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ратифицированная парламентом в 2002 году, Факультативный протокол к Международной конвенции о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни, принятый КР в 2010 году, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, ратифицированная парламентом в 2003 году, а также два протокола к ней – Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за неё и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху. Они также проводят мониторинг соблюдения властями Кыргызстана этих конвенций и других международных обязательств в области прав человека, разрабатывая свои альтернативные независимые отчёты, например, Альтернативный отчёт к Универсальному периодическому обзору Совета ООН по правам человека или отчёт для Комитета ООН против пыток.

ОГО активно участвуют в работе наблюдательных советов, функционирующих при МВД, ГСИН, ГСБЭП, ГТС и ГКДО, предлагая свои предложения по улучшению работы этих структур.

Однако отсутствие политической воли со стороны руководства страны и глав силовых структур по системному изменению сектора приводит к тому, что многие предложения ОГО остаются без внимания и нереализованными. Другая проблема заключается в том, что количество НПО, работающих в этой сфере, невелико, чтобы охватить и устойчиво продвигать многие вопросы, касающиеся улучшения функционирования сектора (бюджет, кадровые вопросы, поставки и т. д.). Например, только две-три ОГО занимаются вопросами Вооружённых сил. В основном, в данном секторе работают правозащитные организации. Важно отметить, что сектор безопасности является неосвоенной нишей для ОГО. Поэтому постоянное повышение потенциала ОГО в вопросах контроля над сектором безопасности является все еще актуальной проблемой.

Выводы

Кыргызстан создал широкую законодательную базу для управления ведомствами сектора безопасности. Однако органы обеспечения национальной безопасности не рассматривались властью как единый сектор, а как отдельные структуры (правоохранительные, военные органы, учреждения юстиции). Следовательно, ведомственные стратегии реформирования и этапы их реализации не синхронизировались друг с другом. Это породило конкуренцию между органами правопорядка, привело к дублированию многих функций и зон ответственности. В целом, органы правопорядка не смогли переориентировать свою деятельность на предоставление качественных услуг населению и интегрировать демократические принципы управления.

Из всех органов сектора безопасности, деятельность МВД можно назвать довольно открытой, в которой в последнее время были заметны некоторые сдвиги, такие как введение цифровизации для обеспечения безопасности дорожного движения в рамках проекта «Безопасный город», пилотирование патрульной милиции в городе Бишкек.

В ближайшем будущем, по всей вероятности, ситуация в секторе безопасности не претерпит кардинальных изменений, но в нем возможно будет осуществить частичные преобразования. Благодаря давлению со стороны населения власть, являясь экономически и институционально слабой, вынуждена будет идти на компромисс, позволяя выборочно реформировать те подразделения и ведомства, которые не ограничивают их интересы.

Рекомендации для международного сообщества

В связи с тем, что без политической воли невозможно начать кардинальные реформы сектора безопасности, наиболее актуальной для доноров является работа по усилению гражданского и общественного контроля над органами правопорядка. В частности, целесообразно способствовать повышению потенциала ОГО, вовлечённых в контроль над сектором, так как многие вопросы, такие, например, как эффективное использование бюджета, внешняя оценка деятельности органов правопорядка, остаются вне их внимания. Необходимо также повышать потенциал ОГО, чтобы они были осведомлены о лучших практиках в данной сфере. Важно внедрять международные практики эффективного гражданского контроля за военными и правоохранительными структурами в парламенте, Счётной палате, институте Омбудсмана и Национальном центре против пыток.

Другой потенциальной областью является работа по проведению на регулярной основе исследований, анализов, опросов общественных мнений по различным вопросам безопасности, которые, к сожалению, не финансируются государственными структурами из-за нехватки средств. В стране вообще не проводятся опросы общественного мнения по изучению нужд населения по вопросам безопасности (Security Needs Assessment) в разрезе общего населения, этнических, возрастных или гендерных групп. Многие существующие государственные стратегии и программы в правоохранительной сфере подчёркивают необходимость проведения таких исследований. Например, Государственная программа по борьбе с экстремизмом и терроризмом на 2017–2022 годы указывает на важность проведения подобных анализов, чтобы оценивать влияние той или иной принятой политики на уровень безопасности человека и общества. Международное сообщество могло бы оказать реальную помощь Кыргызстану в организации и проведении различных исследований и опросов, способствующих развитию сектора безопасности.

Список источников:

Научная литература, отчеты, новостные статьи:

Alymbaeva, Aida, 'Parliamentary Oversight of the Security Sector: Kyrgyzstan' in *Parliamentary Oversight of the Security Sector. Case Studies from Central Asia* (Geneva: DCAF, 2020), pp. 23-39

Azattyk.org, 'За время действия «Безопасного города» нарушители ПДД заплатили почти 600 миллионов сомов штрафов' (27 января 2020).

Galeotti, Mark, *The Age of Anxiety: Security and Politics in Soviet and Post-Soviet Russia* (London: Routledge, 1994).

Global Fire Power, '2020 Military Strength Ranking', <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp> (дата посещения: 6 апреля 2020).

GSIN, История развития уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики, <http://www.gsin.gov.kg/ppages/history> (дата посещения: 04 марта 2020).

International Republic Institute (IRI), 'Public Opinion Poll Residents of Kyrgyzstan (November 21 - December 3, 2019), Iri.org, https://www.iri.org/sites/default/files/final_kyrgyzstan_slides.pdf (5 марта 2020).

Kabar.kg, 'Вооруженные силы КР. Преобразования и улучшения за 26 лет' (29 мая 2018).

Kaktus.kg, 'Предлагают создать спецкомитет по надзору за ГКНБ' (дата посещения: 04 марта 2020).

Kloop.kg, 'Наблюдательный совет при ГКНБ распускается из-за игнорирования спецслужбами' (09 сентября 2019).

Kloop.kg, 'Треть инспекторов — гражданские. Как работает новая патрульная милиция', <https://kloop.kg/blog/2019/11/13/video-v-bishkeke-zarabotala-novaya-patrulnaya-sluzhba-militsii/> (13 ноября 2019).

Lee, Stephen J., *Russia and the USSR, 1855-1991: Autocracy and Dictatorship* (New York: Routledge, 2006).

Reforma.kg (2011), 'Программа реформирования государственной системы обеспечения общественной безопасности и правопорядка в Кыргызской Республике', www.reforma.kg (дата посещения: 3 апреля 2020).

Reforma.kg (2018), 'Сопроводительная записка к предложениям по системе внешней оценки деятельности Министерства внутренних дел Кыргызской Республики', www.reforma.kg (дата посещения: 06 апреля 2020).

Reforma.kg (2018), 'Как бишкекчане оценивают работу патрульной милиции? Результаты опроса (инфографика)', <https://www.reforma.kg/post/kak-bishkekchane-ocenivayut-rabotu-patruлноj-militsii-rezultaty-o/>, (дата посещения: 10 апреля 2020)

Venice Commission and ODIHR, ‘Kyrgyz Republic Preliminary Joint Opinion on Draft Law *On Introduction of Amendments and Changes to the Constitution*’, Venice Commission Opinion No. 863/2016, ODIHR Opinion No. CONST-KG/ 294/2016, (2016).

Usui, Norio and Abdon, Arnelyn May A. ‘Structural Transformation in the Kyrgyz Republic: Engineering Future Paths of Capability Accumulation’, Asian Development Bank, Working Paper Series No. 200, May 2010, ADB, www.adb.org/publications/structural-transformation-kyrgyz-republic-engineering-future-paths-capability (January 20, 2020).

Бейшенов, Мурат, ‘Вооруженные силы Кыргызстана: краткая история и перспективы развития на современном этапе’, в *Альманах 2012: Государственное управление и реформирование сектора безопасности Кыргызстана* (Женева-Бишкек: Женевский центр по демократическому контролю над вооружёнными силами, 2013), стр. 7-17.

Владимирова Т.В. — К вопросу соотношения национальной и государственной безопасности // *Социодинамика*. – 2016. – № 6. – С. 18 - 28.

Государственная пограничная служба (ГПС) (2020), ‘История развития Пограничной службы КР’, <http://gps.gov.kg/history/> (дата посещения: 23.03.2020).

Григоренко, Виктория (2018), ‘Способна ли на что-то армия Кыргызстана?’, https://www.vb.kg/doc/370544_sposobna_li_na_chno_to_armiia_kyrgyzstana.html

Жогорку Кенеш, ‘Торага Дастанбек Джумабеков принял участие в митинг-реквиеме, посвященном воинам-баткенцам’, www.kenesh.kg (26 октября 2018).

Коалиция против пыток, ‘Отчет Коалиции против пыток в Кыргызстане о результатах мониторинга ИВС органов внутренних дел КР за 2016-2018 годы’, <https://www.osce.org/ru/programme-office-in-bishkek/437804?download=true> (дата посещения: 15 марта 2020).

Кутнаева, Нурия, ‘Вооруженные силы и военная реформа в Кыргызстане’, Журнал ‘Центральная Азия и Кавказ’, №5 (53) (2007), стр.133-145.

Купатадзе, Александр, ‘Политические, криминальные и деловые связи в Грузии и Кыргызстане: Сравнительный анализ’, *ETHZ.CH*, https://www.files.ethz.ch/isn/32364/Report_Aleko_Kupatadze_rus_19June.pdf (19 июня 2012).

Национальный статистический комитет (Нацкомстат), ‘Индекс доверия населения за II полугодие 2019 года’, <http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/> (25 марта 2020).

Национальный центр, ‘Доклад Национального центра Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания за 2016 год’. *Централизованный банк данных правовой информации*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/83115>.

Ниязова Махинура (2013), МВД: Кыргызская милиция является одной из самых малочисленных среди стран СНГ, <https://24.kg/archive/ru/cis/165151-mvd-kyrgyzskaya-miliciya-yavlyatsya-odnoj-iz.html/>

Омбудсмен, ‘Специальный доклад Омбудсмента КР по соблюдению прав военнослужащих КР, Бишкеке, 2016.

Омбудсмен, Доклад Акыйкатчы (Омбудсмента) КР 'О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в КР в 2018 году'. Бишкек, 2019.

ООН, ‘Доклад Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания Хуана Мендеса, Доклад о Организация Объединенных Наций, №A/HRC/19/61/Add.2’ (18 January 2012), <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/HRC/19/61>.

Президент, ‘Президент Сооронбай Жээнбеков: Самая главная сила в борьбе с коррупцией - это политическая воля Главы государства, я готов к этой борьбе!’, www.president.kg (дата посещения: 22 марта 2020).

Прокуратура (2013), ‘Коррупционные преступления, совершенные правоохранительными и судебными органами Кыргызской Республики’, <https://www.prokuror.kg/news-ru/1682-korrupsionnye-prestupleniya-sovershennye-pravookhranitelnyimi-i-sudebnymi-organami-kyrgyzskoj-respubliki.html> (дата посещения: 20 марта 2020).

Прокуратура (2017), ‘Отчет Генерального прокурора Кыргызской Республики о состоянии законности в Кыргызской Республике в 2017 году и о проделанной органами прокуратуры работе по её укреплению’, <https://www.prokuror.kg/news/3424-otchet-generalnogo-prokurora-kyrgyzskoj-respubliki-o-sostoyanii-zakonnosti-v-kyrgyzskoj-respublike-v-2017-godu-i-o-prodelannoj-organami-prokuratury-rabote-po-ejo-ukrepleniyu-2.html> (дата посещения: 22 марта 2020).

Стратегия (2018), Стратегия развития уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы Кыргызской Республики на 2018-2023 годы, *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12660>.

Нацкомстат, ‘Численность осужденных по видам преступлений’ <http://www.stat.kg/ru/opendata/category/300/> (Дата посещения: 29 марта 2020).

Нацкомстат (2019), Индекс доверия населения за II полугодие 2019г., <http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya> (Дата посещения: 29 марта 2020).

Нормативно-правовые акты КР:

Военная доктрина Кыргызской Республики (2013), Указ Президента Кыргызской Республики от 15 июля 2013 года УП N 165. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61673?cl=ru-ru>

Закон Кыргызской Республики (1994а) “Об органах внутренних дел Кыргызской Республики”, 11 января 1994 года № 1360-ХII. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/686>.

Закон Кыргызской Республики (1994b) “Об органах национальной безопасности КР”, 11 января 1994, *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/710?cl=ru-ru>

Закон Кыргызской Республики (2003а) “О национальной безопасности”, 26 февраля 2003 года, *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1168>

Закон Кыргызской Республики (2003b) “Об органах и учреждениях уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы”, 12 августа 2003 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1323>

Закон Кыргызской Республики (2004а) “О Счетной палате Кыргызской Республики”, 13 августа 2004 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1516?cl=ru-ru>

Закон Кыргызской Республики (2004b) “О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики”, 13 августа 2004 года, *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1520?cl=ru-ru>

Закон Кыргызской Республики (2009а) “Об обороне и Вооруженных Силах Кыргызской Республики от 24 июля 2009 года, *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202668>

Закон Кыргызской Республики (2009b) “О прокуратуре Кыргызской Республики”, 17 июля 2009 года, *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202597>

Закон Кыргызской Республики (2011) “О Совете обороны”, 15 июля 2011 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203342/20?cl=ru-ru>

Закон Кыргызской Республики (2017) “О Совете безопасности”, 17 июня 2017 года, *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111608>

Закон Кыргызской Республики (2018) “Об уполномоченном органе в сфере борьбы с экономическими преступлениями”, 2 августа 2018 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4252/10?cl=ru-ru.->

Закон Кыргызской Республики (2019) “О прохождении службы в правоохранительных органах”, 25 июля 2019 года, *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111956>

Конституция Кыргызской Республики (2017), Указ Президента Кыргызской Республики от

27 января 2017 года № 14, *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?cl=ru-ru>

Постановление Правительства Кыргызской Республики (1998а) «О концепции развития системы МВД КР». 23 июля 1998 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*,

Постановление Правительства Кыргызской Республики (1998b) “Об утверждении мероприятий по реализации решения Совета безопасности Кыргызской Республики, 31 июля 1998 года "О ходе проведения военной реформы в Кыргызской Республике и мерах по ее активизации". *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/5801/10?mode=tekst>

Постановление Правительства Кыргызской Республики (2002) “О передаче уголовно-исполнительной системы МВД в ведение Министерства юстиции», 20 июня 2002 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/53559>

Постановление Правительства Кыргызской Республики (2006) “Национальная программа реформирования пенитенциарной системы Кыргызской Республики до 2010 года "ҮМҮТ". 10 марта 2006 года № 149 *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/57224>

Постановление Правительства Кыргызской Республики (2009), Положение “О Государственной таможенной службе при Правительстве КР”, 18 декабря 2009 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики* <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94665?cl=ru-ru>

Постановление Правительства Кыргызской Республики (2011), Положение “О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов”, 22 августа 2011 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92776?cl=ru-ru>

Постановление Правительства Кыргызской Республики (2012а) “Положение о Государственной пограничной службе Кыргызской Республики”, 10 декабря 2012 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93203?cl=ru-ru>

Постановление правительства Кыргызской Республики (2012b) “Об утверждении Национальной стратегии развития уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы Кыргызской Республики на 2012-2016 годы”, 15 мая 2012 года № 297. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93585>

Постановление правительства Кыргызской Республики (2012с), Положение “О Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики”. 20 февраля 2012 года, *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93800>.

Постановление Правительства Кыргызской Республики (2013a) “Меры по реформированию органов внутренних дел», 30 апреля 2013 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*,

Постановление Правительства Кыргызской Республики (2013b) «Положение о Министерстве обороны Кыргызской Республики, 30 апреля 2013 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/96507>

Постановление Правительства Кыргызской Республики (2018) “Стратегия развития уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы Кыргызской Республики на 2018-2023 годы”, 15 октября 2018 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12660>

Указ Президента Кыргызской Республики (1999) “О пограничной службе КР”, 8 мая 1999 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/3118/20?cl=ru-ru>

Указ Исполняющего обязанности Президента Кыргызской Республики (2005a) «О реорганизации органов управления финансовой системы Кыргызской Республики», 14 апреля 2005 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4252/10?cl=ru-ru.->

Указ Президента Кыргызской Республики (2005b) “О концепция реформирования органов внутренних дел Кыргызской Республики на период до 2010 года”. 18 марта 2005. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4239>

Указ Президента Кыргызской Республики (2011) “Об образовании Антикоррупционной службы в Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики, от 14 декабря 2011 года, *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61205?cl=ru-ru>

Указ Президента Кыргызской Республики (2012a) Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики, 9 июня 2012 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61358?cl=ru-ru>

Указ Президента Кыргызской Республики (2012b) “О Государственной пограничной службе Кыргызской Республики”, 4 сентября 2012 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61402?cl=ru-ru>

Указ Президента Кыргызской Республики (2016) “О мерах по реформе системы правоохранительных органов КР”, 18 июля 2016 года. *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики*, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202597>

Обзор сектора безопасности в Таджикистане: реформы и их итоги

Парвиз Муллоджанов

Введение

Система безопасности и правопорядка формировалась в Таджикистане в течение почти трех десятилетий под влиянием ряда как внешних, так и внутренних факторов. К внутренним факторам следует отнести, прежде всего, напряженную военно-политическую обстановку, которая сложилась сразу после распада Советского Союза и обретения республикой независимости. Страна пережила пятилетнюю гражданскую войну (1992–1997), сложный постконфликтный период и несколько социально-экономических кризисов и потрясений. Установлению национального согласия и укреплению стабильности также препятствовали нерешенные проблемы регионализма и неравного доступа к административным и экономическим ресурсам, борьба между номенклатурными группировками и т. д. В этой ситуации правоохранительные органы играли особую роль – власти рассматривали их в качестве основного инструмента для обеспечения политической стабильности в стране и для сохранения государства.

К внешним факторам относится влияние бывших постсоветских республик, где осуществлялись аналогичные реформы сектора безопасности. В то же время, таджикские власти не могут не учитывать международный опыт, в первую очередь опыт развитых демократических стран, пример которых во многом определяет стандарты деятельности органов безопасности в современном мире. Являясь членом международного сообщества, Таджикистан должен выполнять взятые на себя обязательства по соблюдению прав человека и регулированию деятельности органов безопасности. С другой стороны, в последнее время значительное влияние на развитие таджикской системы безопасности оказывает опыт Китая, демонстрирующего высокую эффективность своих правоохранительных органов – особенно в сфере контроля над обществом, что представляет особую привлекательность для многих постсоветских режимов. Также на состояние и характер развития сектора безопасности в Таджикистане оказывает влияние афганский фактор, сохраняющаяся нестабильность в приграничных районах Северного Афганистана.

Этот комплекс различных факторов во многом определил специфику современной таджикской правоохранительной системы. В этой связи возникает целый ряд вопросов. Завершился ли процесс построения таджикской системы безопасности или же она находится еще в стадии реформирования? Как проходил сам процесс реформирования системы, в чем были его особенности? Насколько нынешняя структура и деятельность правоохранительных органов соответствуют основным международным обязательствам, взятым на себя таджикскими властями в области соблюдения прав человека и демократических ценностей? Частично эти вопросы рассматривались в отчетах и исследованиях, проведенных международными организациями и экспертными группами, такими как EUCAM (European Union Central Asia Monitoring Group – Рабочая группа по мониторингу отношений между Европейским союзом и Средней Азией), DCAF (Geneva Centre for Security Sector Governance – Женевский центр по управлению сектором безопасности), а также независимыми экспертами, такими как Анна Матвеева и Эрика Марат¹. Однако эти исследования относятся в основном к периоду 2011–2016 гг., когда

¹ См. Jos Boonstra, Erica Marat, Vera Axyonova «Security Sector Reform in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan: what role for Europe?» EUCAM, May 7, 2013; Erica Marat «Security Sector Reforms in Central Asia», DCAF, https://issat.dcaf.ch/file/download/15983/187285/RPS_13_SSR_Central_Asia.pdf; Anna Matveeva «Security Sector Reform in Tajikistan», в сборнике «Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities», CESS, 2010б стр. 35,

реформы в таджикском секторе безопасности только разворачивались, поэтому их оценку и подробный анализ итогов еще предстоит сделать. В данной статье, помимо рассмотрения структуры и процесса реформирования сектора безопасности республики, будет сделана попытка подвести предварительные итоги реформ.

1. Система сектора безопасности в РТ – структура, полномочия и функции

Система безопасности в Республике Таджикистан в общих своих чертах до сих пор повторяет советскую модель, адаптированную к местным реалиям и новым условиям. В первую очередь это касается структуры органов безопасности и правопорядка, в которую входят: Министерство обороны, Государственный комитет национальной безопасности, Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура и Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Как и в советской модели, в Таджикистане Пограничные войска входят в структуру Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ), в то время как пенитенциарные учреждения находятся в ведении Министерства юстиции.

Сектор безопасности в целом сохранил свою структуру и специфику в ходе преобразований периода реализации Договора о мире 1997 года, который положил конец гражданской войне в стране. В то же время, начиная с 90-х годов в таджикском секторе безопасности особый упор был сделан на укрепление Министерства внутренних дел и ГКНБ, в состав которых вошли наиболее боеспособные и профессионально подготовленные формирования. Это, вполне возможно, было обусловлено тем, что в тот период большая часть угроз стабильности в стране носила внутренний характер.

Каковы же структура и функции основных ведомств, призванных обеспечивать безопасность страны?

Министерство обороны Республики Таджикистан (МОРТ) является основным силовым ведомством, которое курирует Вооруженные силы и Национальную гвардию страны. В функции МОРТ входит также контроль и осуществление закупок необходимого для таджикских военных подразделений оснащения. Также МОРТ курирует деятельность двух высших учебных заведений – Военного института Республики Таджикистан и Военного лицея Минобороны Республики Таджикистан имени генерал-майора М. Тошмухамедова.

Управленческая структура МОРТ включает тринадцать подразделений, среди которых – отдел образования, инженерный отдел, технический, ВВС, оперативный отдел и др.

В структуру Вооруженных сил входят: сухопутные войска, мобильные войска, военно-воздушные силы и силы противовоздушной обороны. Наиболее сильной и подготовленной структурой в составе Вооруженных сил являются мобильные войска, включающие десантные и горнострелковые подразделения, а также силы специального назначения.

Численность мобильных войск сопоставима с численностью сухопутных сил, составляя около 20 тысяч военнослужащих. Перекос в сторону войск специального назначения объясняется тем фактом, что с первых лет независимости Таджикистана его армия была нацелена не столько на отражение внешних угроз, сколько на решение задач по обеспечению безопасности внутри страны.

Вооруженные силы комплектуются смешанным способом – по контракту и призыву. Срок службы по призыву составляет два года, а для окончивших высшее учебное заведение – один год. В целом, в ряды Вооруженных сил Республики Таджикистан ежегодно

https://www.files.ethz.ch/isn/119141/SSR_full-text.pdf; Миндия Вашакмадзе, Нормативно-правовая база сектора безопасности Республики Таджикистан, DCAF, 2011.

призываются (и соответственно увольняются в запас) около 15000–16000 человек личного состава².

Национальная гвардия является самостоятельным воинским формированием специального назначения, которое подчиняется непосредственно Президенту Республики Таджикистан – Верховному Главнокомандующему Вооруженными силами Республики Таджикистан³. Согласно законодательству, в ее функции входит обеспечение безопасности протокольных встреч, осуществление охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и других мероприятий по охране государственных объектов. Таким образом, по своим функциям и полномочиям Национальная гвардия является аналогом внутренних войск СССР.

Государственный комитет национальной безопасности (ГКНБ) является, согласно законодательству, органом исполнительной власти. Это орган разведки и контрразведки, осуществляющий в пределах своих полномочий решение задач по обеспечению национальной и государственной безопасности независимой Республики Таджикистан. ГКНБ является преемником Комитета государственной безопасности Таджикской ССР (в составе КГБ СССР) – причем преемственность проявляется не только в сфере подготовки кадров и методики оперативной работы, но и в мировоззрении и характере восприятия внутренних и внешних угроз.

ГКНБ наделен полномочиями ведения предварительного следствия и дознания, оперативно-розыскной и разведывательной деятельности. По закону, руководство деятельностью этого ведомства осуществляется Президентом Республики Таджикистан через председателя ГКНБ. Кроме того, это ведомство, как в свое время и КГБ, для выполнения своих задач может создавать свои отделы в регионах, областях, городах и других населенных пунктах страны, а также в подразделениях силовых министерств. Согласно статье 5 Закона о деятельности ГКНБ, в его состав входят силы специального назначения, задачей которых является предотвращение террористических актов, подрывной деятельности, других опасных преступлений⁴.

Пограничные войска являются частью структуры ГКНБ, в виде Главного управления пограничных войск, возглавляемого одним 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 Таджикистана⁵.

Министерство внутренних дел во многом повторяет советскую структуру; в то же время, в отличие от советской милиции, в состав таджикского МВД входит значительная часть боеспособных и оснащенных тяжелым вооружением подразделений и формирований, сил специального назначения. Долгое время уровень подготовки и оснащения МВД считался выше, чем в национальной армии.

Согласно Закону Республики Таджикистан «О милиции», *милиция* призвана защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан республики, а также находящихся на ее

² Призыв в армию в Таджикистане 2020: 1 апреля <https://tj.sputniknews.ru/country/20200331/1030984597/Tajikistan-1-aprelya-vesenniy-prizyv-armia.html>

³ Закон «О Национальной гвардии Республики Таджикистан» http://factmil.com/publ/strana/tadzhikistan/zakon_o_nacionalnoj_gvardii_respubliki_tadzhikistan/82-1-0-83

⁴ Қонуни ҶТ «Дар бораи мақомоти амнияти миллии ҶТ» (Закон Республики Таджикистан «О подразделениях национальной безопасности»),

⁵ Закон РТ «О Государственной границе Республики Таджикистан» <https://tajtrade.tj/media/%E2%84%96%20481%20law%20about%20the%20State%20Border%20of%20the%20Republic%20of%20Tajikistan.pdf>

территории иностранных граждан и лиц без гражданства, противодействовать преступности, охранять общественный порядок, собственность и обеспечивать общественную безопасность⁶. Милиция Таджикистана представлена различными управлениями, подразделениями и отделами, такими как управление уголовного розыска, управление по борьбе с незаконным оборотом наркотических веществ, управление по борьбе с организованной преступностью, управление охраны общественного порядка, следственное управление, экспертно-криминалистическое управление, паспортно-регистрационная служба, дорожно-патрульная служба и др.

В таджикской системе правопорядка особое значение и влияние традиционно имеет так называемый 6-ой отдел, называемый *Управлением по борьбе с организованной преступностью (УБОП)*, который является советским наследием и дублируется во многих постсоветских странах. Именно на 6-ой отдел возложена задача по борьбе не только с организованной преступностью, но и с подрывной деятельностью террористических организаций.

Генеральная прокуратура осуществляет контроль за соблюдением законов органами государственной власти и управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами, а также гражданами (общий надзор). Такой же надзор осуществляется Прокуратурой и в органах правопорядка и силовых структурах, включая Вооруженные силы, МВД, ГКНБ и пенитенциарные учреждения.

Кроме того, в сферу обязанностей Прокуратуры входит разработка мер по предотвращению преступлений, борьбе с коррупцией, терроризмом, экстремизмом, а также координация действий силовых органов в данном направлении. Прокуратора также имеет право участвовать в судебных заседаниях и выносить протесты в отношении судебных решений, противоречащих закону⁷.

В структуру Генеральной прокуратуры входит Военная прокуратура, которая осуществляет надзор за соблюдением законности в Вооруженных силах страны. В систему входят территориальные подразделения областного и районного уровня, а также так называемые специализированные прокуратуры, созданные на областном уровне: транспортные прокуратуры, а также прокуратуры надзора за исполнением законности в исправительных учреждениях⁸. Примечательно, что на сайте Генеральной прокуратуры особо подчеркивается, что «работники органов прокуратуры постоянно поддерживают политику Государства и Правительства», что говорит о соответствующем понимании функций и миссии правоохранительных органов в современном Таджикистане.

Главное управление исполнения наказаний (ГУИН) входит в структуру Министерства юстиции, его глава является одновременно одним из заместителей министра юстиции. По данным ГУИН Минюста, на 2019 год в Таджикистане насчитывалось 18 исправительных учреждений, в том числе пять СИЗО, восемь исправительных колоний разного режима, одна воспитательная колония для несовершеннолетних, одна тюрьма, три колонии-поселения. В настоящее время в различных исправительно-трудовых колониях содержатся, по данным Министерства юстиции, свыше 12 тыс. заключенных, что меньше, чем в большинстве других среднеазиатских республик⁹.

⁶ См. Закон Республики Таджикистан «О милиции».

⁷ Генеральная прокуратура РТ, веб-сайт, <http://prokuratura.tj/>

⁸ Генеральная прокуратура РТ, веб-сайт, <http://prokuratura.tj/>

⁹ В Таджикистане – самое меньшее количество заключенных в Центральной Азии, Avesta tj. <http://avesta.tj/2019/02/28/v-tadzhikistane-samoe-menshee-kolichestvo-zaklyuchennyh-v-tsentralnoj-azii/>

2. Процесс реформирования сектора безопасности РТ

Сразу после распада СССР и начала гражданской войны в Таджикистане начался процесс реорганизации силовых и правоохранительных органов. Перестройка сектора безопасности завершилась к середине 2000-х годов. Установившаяся с того времени структура сектора остается неизменной. Однако приведение системы безопасности Таджикистана в соответствие с международными стандартами и нормами продолжается до сих пор.

Основными инициаторами реформ являются власти Таджикистана, международные организации и местные неправительственные организации. Большой частью реформы системы безопасности иницируются международными организациями, базирующимися в Таджикистане, такими как ОБСЕ, ПРООН, Бюро по международным вопросам борьбы с наркотиками и правопорядка (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs). Один из наиболее крупных проектов последних лет по реформированию МВД Таджикистана реализуется международной организацией Saferworld, при поддержке ОБСЕ и ряда других организаций. Руководство республики и профильных ведомств также часто выступает с инициативами и проектами по повышению уровня профессионализма в деятельности органов безопасности и правопорядка, по модернизации правоохранительной системы страны.

Можно условно выделить *три этапа реорганизации и реформирования системы безопасности в Таджикистане*.

Первый этап, который можно условно обозначить как процесс реорганизации, начался с приходом к власти Эмомали Рахмона в конце 1992 года. В этот начальный период, пришедший на самый разгар гражданской войны, таджикские силовые структуры были де-факто парализованы и не были способны выполнять свои функции в полной мере. Единственным исключением был Комитет госбезопасности Таджикистана, который выступил в качестве одной из основных опор нового правительства. Видимо, этим обстоятельством и объясняется особая роль, которую и сегодня играет ГКНБ в политической системе страны.

Правительство Эмомали Рахмона сделало основной упор на реорганизацию МВД и создание национальной армии. Бывший Комитет по обороне был преобразован в *Министерство обороны*, с расширенными полномочиями и значительными ресурсами. При распаде Советского Союза Таджикистан, в отличие от остальных бывших советских республик Средней Азии, не получил в наследство никакого вооружения Советской Армии. Поэтому национальную армию пришлось практически создавать с нуля; ее основой стало формирование Народного фронта – военно-политического движения, выступавшего на стороне правительства в борьбе против Объединенной таджикской оппозиции (ОТО).

Смена правительства ознаменовала значительные перемены и в системе силовых и правоохранительных органов. Вместе с новой политической верхушкой во власть пришли полевые командиры Народного фронта, отряды которого стали основой для формирования новой таджикской армии.

Изменениям подвергся кадровый состав МВД. Новым министром внутренних дел был назначен Якуб Салимов, один из наиболее известных криминальных авторитетов советского периода¹⁰. Вместе с ним в ведомство пришло немало людей с криминальным прошлым или не имевших прежде никакого отношения к правоохранительным органам.

¹⁰ «Худжа-командир», Гаффор Седой, Якуб Салимов: Кто входил в «Парламент боевиков»? Азия-плюс, <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20200218/hudzha-komandir-gaffor-sedoi-yakub-salimov-kto-vhodil-v-parlament-boevikov>

Так, отряды полевого командира Файзали Саидова были преобразованы в 11-ую бригаду Министерства обороны РТ, в то время как 1-ая бригада была сформирована на базе отряда Махмуда Худобердиева. Многие полевые командиры вошли в состав МВД, из них были сформированы силовые подразделения, отряды милиции особого назначения и др.

В результате в стране образовалась сеть полунезависимых и независимых полевых командиров, многие из которых лишь формально состояли в правоохранительных органах. Между тем, многие из них были фактически вовлечены в криминальную деятельность на подконтрольной им территории, самостоятельно обеспечивая свои отряды и людей оружием и финансами. Соответственно, влияние центрального правительства во многих регионах в тот период было крайне ограниченным, а полевые командиры осуществляли функции правоохранительных и силовых органов в зонах своего влияния.

Таким образом, в этот период для системы правоохранительных органов были характерны две противоречащие друг другу тенденции – с одной стороны, криминализация, снижение профессионального уровня и чрезмерное влияние полевых командиров и военизированных группировок, многие из которых лишь формально числились в рядах МВД или Министерства обороны. С другой стороны, не прекращались усилия правительства по нейтрализации независимых полевых командиров и повышению профессионализма органов, по очищению их от криминальных элементов. В период гражданской войны правоохранительные органы работали в так называемом «режиме фиксации», регистрируя правонарушения и проступки каждого из полевых командиров. В результате на каждого из них было накоплено достаточно компромата, который мог быть задействован в любой момент в случае необходимости.

Разумеется, в этот период система безопасности была нацелена на решение чисто военных и политических задач, в то время как проблемы обеспечения прав человека, соблюдения международных стандартов уходили на второй план.

Второй период, который можно условно обозначить как этап декриминализации и централизации, начался с момента подписания Мирного договора и окончания гражданской войны в 1997 году. По условиям мирных договоренностей, военизированные формирования Объединенной таджикской оппозиции (ОТО) были интегрированы в состав силовых министерств; правительство получило возможность нейтрализовать наиболее одиозных полевых командиров и интегрировать остальных в мирную жизнь. В течение десятилетия после заключения мирных соглашений большая часть бывших полевых командиров была вытеснена из силовых структур, на их место пришли кадровые офицеры.

К середине 2000-х годов происходит очищение силовых органов от бывших боевиков и сторонников таджикской оппозиции, которые были интегрированы в сектор безопасности в рамках 30-процентной квоты, предусмотренной мирными договоренностями. После заключения Договора о мире из 6890 бойцов ОТО, прошедших официальную регистрацию, 4490 человек приняли военную присягу и были интегрированы в силовые структуры¹¹. Основная часть из них вошли в состав Министерства по чрезвычайным ситуациям, которое возглавил Мирзо Зиеев, ведущий полевой командир ОТО, получивший генеральское звание. В Министерстве обороны на базе интегрированных бойцов ОТО был создан 25-ый батальон, другие бывшие подразделения оппозиции вошли в состав Пограничных войск.

В соответствии с Договором о мире, соглашение о 30% квоте действовало только до проведения парламентских выборов в 2001 году, после чего считалось необязательным для реализации. В результате основная часть бывших боевиков ОТО ушла из силовых структур вслед за Мирзо Зиеевым в 2009 году, часть была ликвидирована в ходе полицейских

¹¹ Саъдиев Ш. С. «Таджикистан: путь к миру и согласию», Ирфон, Душанбе, 2002, с. 22.

операций в 2010–2011 годах и в ходе подавления антиправительственного мятежа в сентябре 2015 года¹².

В этот период осуществлялась декриминализация силовых органов, т. е. увольнение из них сотрудников, имеющих криминальное прошлое. В настоящее время в системе безопасности строгим образом соблюдается правило, согласно которому к службе не допускаются люди с судимостью или имеющие судимых родственников. Кроме того, все кандидаты на службу в органах проходят тщательную трехмесячную проверку как на политическую благонадежность, так и на возможную принадлежность к криминалитету.

В период заключения мирных договоренностей усилилась тенденция передачи наиболее боеспособных подразделений Вооруженных сил в состав МВД и созданных в 2003 году Мобильных сил. Возможно, эта тенденция была обусловлена тем, что одним из основных требований ОТО на мирных переговорах было предоставление оппозиции нескольких ключевых постов в Министерстве обороны РТ. Как бы то ни было, но и до сих пор наиболее подготовленные и хорошо оснащенные боевые части страны находятся в составе ГКНБ, Мобильных сил и МВД.

Двухтысячные годы были в Таджикистане также периодом быстрого роста численности и влияния неправительственных организаций и гражданского сектора. Динамика развития этого сектора говорит сама за себя: в октябре 1998 года в стране было зарегистрировано 400 НПО, в феврале 1999 – уже 460, в июле 1999 – более 500, а к 2006 году их количество достигло 2800¹³. В этот период в стране появляется достаточная развитая сеть правозащитных и гендерных организаций, часть которых (такие как Бюро по правам человека) напрямую занимается проблемами превышения силовыми органами своих полномочий.

Рассматриваемый период отличался двумя достаточно противоречащими друг другу тенденциями – с одной стороны, шел неуклонный процесс централизации власти, а правоохранительные органы прочно встраивались в систему власти, превращаясь в один из ее основных инструментов. С другой стороны, происходил рост гражданского общества и количества профессиональных правозащитных НПО, что в перспективе могло бы сбалансировать увеличивающийся крен в сторону политизации системы безопасности.

Третий период начинается приблизительно с 2010 года, когда власти Таджикистана, под влиянием международных партнеров и стран-доноров, стали задумываться о дальнейшем реформировании сектора безопасности. Между тем, основная цель реформ по-разному понимается сторонами. Так, правительство страны видит в реформах возможность повысить эффективность, профессионализм и оснащенность правоохранительных ведомств. Причем эффективность понимается как возможность контролировать политическую ситуацию в стране и не допускать дестабилизации. С точки зрения международных партнеров, как и местного гражданского общества, основная цель реформ должна заключаться в приведении системы безопасности страны, деятельности силовых министерств в соответствие с международными стандартами и обязательствами, взятыми на себя таджикскими властями. Соответственно, именно это недопонимание, в конечном счете, отрицательно сказывается на ходе и характере реформирования правоохранительных органов и системы безопасности страны.

В свете этого обстоятельства, процесс реформ проходил по следующим основным направлениям:

¹² «Бежавший генерал. Кем был Ходжи Халим?» Радио Озоди Liberty, <https://rus.ozodi.org/a/27231015.html>

¹³ Civil Society Development in Tajikistan, AKDN Report, 2007, p. 17

Реформа Министерства внутренних дел, ставшего одним из основных объектов преобразований. О реформировании МВД было заявлено в 2010 году, после чего понадобилось почти два года для разработки стратегии и подходов. Как уже говорилось выше, руководство МВД видело целью реформы повышение профессионализма милиции, тогда как международные партнеры говорили о необходимости демократизации деятельности силовых ведомств. В 2013 году была представлена стратегия по проведению реформы милиции, которая должна была завершиться к 2020 г.; в мае 2014 года – Программа реформы (развития) милиции в Таджикистане на 2014–2020 годы, в январе 2017 года был опубликован проект Закона «О полиции».

Однако, по мнению экспертов, новая стратегия реформирования милиции мало отличается от того, что заявлено в Законе о милиции, принятом в 2004 году, где практически не упоминается о необходимости соблюдения прав и свобод граждан, которые систематически нарушаются сотрудниками правоохранительных органов¹⁴.

Поэтому неудивительно, что к настоящему времени реформа ограничилась несколькими проектами по налаживанию связи между населением и правоохранительными органами, инициированными и спонсируемыми несколькими международными организациями, такими как ОБСЕ. Также, в 2020 году планировалось переименовать таджикскую милицию в полицию. Таким образом, по утверждению представителей гражданского общества, почти за 10 лет реформ никаких системных и коренных преобразований МВД не произошло¹⁵.

Реформа Министерства обороны, начавшаяся с объявления в феврале 2012 года министром обороны Таджикистана Шерали Хайруллоевым о реформировании национальной армии¹⁶. Увеличение численности Вооруженных сил не планировалось, армия должна была укрепиться технически, получив современное оснащение и вооружение. В дальнейшем, действительно, оказалось, что процесс реформирования таджикских Вооружённых сил в основном сводится к их модернизации и перевооружению, а также к увеличению боеспособности и повышению профессионализма личного состава. Ввиду осложняющейся обстановки в соседнем Афганистане ставка была сделана на кардинальный и ускоренный рост возможностей таджикской армии, с акцентом на подразделения специального назначения, авиаразведки и штурмовой авиации.

В частности, в рамках ОДКБ Таджикистан получил значительной объем вооружений и боеприпасов – так, только в начале 2020 года Душанбе была передана партия вооружения и военной техники на 9 млн. долларов. Кроме того, Россия обязалась до 2025 года инвестировать в модернизацию таджикской армии около 200 миллионов долларов¹⁷.

В то же время, Таджикистан не пошел на серьезные изменения и нововведения системного характера. Не был сокращен срок службы военнослужащих, не была изменена система призыва, во многом остаются неизменными условия службы и

¹⁴Police Reform in Tajikistan: What Should Be the Priority? <https://cabar.asia/en/police-reform-in-tajikistan-what-should-be-the-priority/>

¹⁵ Там же.

¹⁶ Министр обороны Таджикистана объявил о начале военной реформы, REGNUM, 2012 <https://regnum.ru/news/polit/1502533.html>

¹⁷ Модернизация Вооруженных сил Таджикистана: проблемы и решения. Sputnik.tj <https://tj.sputniknews.ru/columnists/20190528/1029019608/tajikistan-modernizaciya-vooruzhennye-sily-problemy-reshenie.html>

логистика. Реформа не решила проблемы коррупции, дедовщины и неуставных отношений в армии, унаследованных еще от советской армии.

Реформирование Генеральной прокуратуры, стратегия развития которой до сих пор остается достаточно неопределенной. Фактически, весь процесс реформ в этом ведомстве свелся к дальнейшему расширению его функций и полномочий. Так, к имеющемуся перечню полномочий прокуратуры были добавлены противодействие терроризму и экстремизму, координация деятельности силовых ведомств, а также право участвовать в рассмотрении дел судами и опротестовывать судебные решения.

Модернизация Пограничных войск, которые за последние годы получили значительные объемы военной помощи и дополнительное финансирования как со стороны партнеров, так и международных организаций. В частности, в 2019 году Россия передала Таджикистану беспилотники, а также вертолеты Ми-24 и Ми-8 для патрулирования границ и наземные транспортные средства на сумму 122 млн. долларов. США в это же время выделили таджикским пограничникам 14 млн. долларов.

Значительную помощь Таджикистану в деле модернизации сектора безопасности оказывает ЕС – в первую очередь в рамках Программы содействия по управлению границами Средней Азии (ВОМСА – Border Management Program in Central Asia). Так, в ходе реализации данной программы в Таджикистане были построены учебный центр пограничной службы, пункты пересечения границ, учебный центр кинологической службы, проводятся региональные и национальные курсы по обучению тренингу сотрудников силовых органов¹⁸.

Реформа ГУИН (пенитенциарной системы), которая фактически декларировалась, но не проводилась. Сегодня речь идет лишь о возможной модернизации ряда тюрем, а также об имеющихся планах по изоляции осужденных по статье о терроризме и религиозному экстремизму от остальных заключенных – с целью предотвращения «джихадизации» таджикских тюрем. В то же время, никаких системных реформ не предусматривалось, хотя именно к ГУИН у таджикских и международных правозащитных организаций скопилось больше всего вопросов и претензий. Несмотря на заявления властей Таджикистана о проводимых реформах, ГУИН остается самой закрытой структурой среди правоохранительных органов страны. Несмотря на данные о многочисленных случаях нарушения прав заключенных в системе ГУИН, представители Красного Креста и других правозащитных организаций не допускаются в тюрьмы.

Одним из наиболее консервативных силовых ведомств, которое практически осталось вне процесса реформирования, является ГКНБ Таджикистана. Во всяком случае, ГКНБ остается также и наиболее закрытым органом, поэтому все нововведения и изменения в его структуре не выносятся на общественное обсуждение. Эксперты говорят о необходимости модернизации подразделений ГКНБ, а также о внедрении в его деятельность новых методов, инструментов и подходов.

Таким образом, можно заключить, что на сегодняшний день процесс реформирования силовых министерств сводится в основном к косметическим и несистемным изменениям. Характер же и сущность деятельности органов безопасности и правопорядка не изменились за последние десятилетия. Изменения коснулись модернизации системы безопасности,

¹⁸ Солиев Р. А. «Сотрудничество между Республикой Таджикистан и Европейским Союзом в сфере безопасности», Ученые записки АН РТ, <https://cyberleninka.ru/article/n/sotrudnichestvo-mezhdu-respublikoy-tadzhikistan-i-evropeyskim-soyuzom-v-sfere-bezopasnosti/viewer>

повышении уровня профессионализма ее кадрового состава, расширении полномочий и функций.

3. Нарушения в области прав человека в системе правоохранительных органов

Таджикистан регулярно подвергается критике со стороны международного сообщества и правозащитных организаций за неполное выполнение обязательств в области соблюдения прав человека и основных свобод, а также контроля над деятельностью правоохранительных органов.

В результате в большинстве международных рейтингов позиции Таджикистана не улучшаются, но даже имеют тенденцию к постоянному ухудшению. Так, Freedom House определяет Таджикистан 2019 г. как несвободную страну (non-free country) с индексом свободы (Freedom Rating) 6,5 (в то время как индекс 7 является наиболее низким показателем)¹⁹. В рейтинге «Репортеры без границ» в ежегодном отчете о нарушениях свободы слова в мире (2019 World Press Freedom Index) Таджикистан опустился на 12 позиций по сравнению с 2018 годом, когда республика находилась на 149 месте среди 180 стран²⁰. В рейтинге Freedom House за 2019 год Таджикистан получил 0 баллов из 4 возможных, так «как в стране отсутствует независимость судебной системы (independent judiciary)»²¹.

Можно выделить, в частности, ряд основных видов нарушений со стороны правоохранительных ведомств.

Прежде всего, это *нарушения свободы слова, самовыражения, академической свободы, подавление политической оппозиции*. За последние десять лет в стране установилась де-факто однопартийная система управления, при однозначном доминировании в парламенте правящей *Народно-демократической партии. Партия исламского возрождения Таджикистана (ПИВТ)*, которая считается крупнейшей оппозиционной политической организацией в стране, была запрещена и официально признана террористической в 2015 г. Оппозиция обвиняет таджикские власти и правоохранительные органы во внесудебном преследовании своих оппонентов и просто критиков власти, в давлении на их семьи и родственников, в преследовании руководителей и активистов оппозиции, находящихся в изгнании²².

В ходе диалога между ЕС и Таджикистаном, состоявшегося в ноябре 2019 года, представители ЕС заявили, что «в Таджикистане сужается пространство для прав человека, в результате чего политические оппоненты находятся в тюрьме, а члены их семей и их адвокаты подвергаются преследованиям»²³.

Однако представители официального Таджикистана отрицают систематический характер применения пыток в стране. В частности, Шариф Курбонзода, начальник управления надзора за исполнением законов в МВД и Генпрокуратуре Таджикистана заявил в беседе с корреспондентом Радио «Озоди» следующее: «По поводу того, что якобы пытки

¹⁹ Freedom of the World 2019, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/tajikistan>

²⁰ Мумин Ахмади, «Репортеры без границ»: В Таджикистане ситуация со свободой слова хуже, чем в Узбекистане, апрель 18, 2019, <https://rus.ozodi.org/a/29889466.html>

²¹ CDL-AD(2014)017-е «Opinion on the Draft Constitutional Law on the Constitutional Court of Tajikistan, adopted by the Venice Commission at its 99th Plenary Session» (Venice, 13-14 June 2014), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)017-e#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)017-e#)

²² Таджикистан. События 2019 года. HRW. <https://www.hrw.org/ru/world-report/2020/country-chapters/337581>

²³ Таджикистан и ЕС обсудили права человека, Радио «Озоди» (Liberty), Ноябрь 15, 2019, <https://rus.ozodi.org/a/30274349.html>

применяются повсеместно – эти обвинения безосновательны. Те, кто распространяет подобные обвинения через СМИ, не имеют никаких доказательств»²⁴.

Нарушения прав на доступ к информации. В стране регулярно блокируются интернет-мессенджеры, когда в сети появляются критические материалы о президенте и его семье или о правительстве. За последние годы из страны из-за давления со стороны правоохранительных органов были вынуждены эмигрировать более 25 журналистов²⁵.

Применение пыток, давления на заключенных и задержанных. Правозащитники говорят о систематическом применении пыток правоохранительными органами при досудебном расследовании и в местах предварительного заключения. Так, в 2018 году Коалиция гражданского общества против пыток и безнаказанности в Таджикистане зафиксировала 44 жалобы на пытки и жестокое обращение, из которых восемь были от женщин²⁶. В 2019 году таджикское общество взбудоражило известие о пытках, которые были применены в отношении женщины в Вахшском районе. В течение полутора суток сотрудники отдела внутренних дел жестоко издевались и подвергали пыткам 24-летнюю жительницу района, применяя инъекции наркотического средства и изнасилование, принуждая ее взять на себя вину за кражу²⁷. Обвинения в пытках, как правило, отрицаются таджикскими чиновниками – так, прокуратора, ссылаясь на проведенное расследование, отказалась признать факт неправомочных действий в отношении жительницы Вахшского района²⁸.

Существует практика нарушения сроков задержания, предусмотренных законодательством. Согласно закону, сотрудники милиции вправе задерживать человека на срок до 12 часов, после чего ему должно быть предъявлено решение о возбуждении уголовного дела. В противном случае задержанный должен быть освобожден, однако на практике это требование закона не соблюдается, а милиция часто не информирует задержанных о причинах их задержания²⁹.

В ответ на критику международных организаций и правозащитников официальный Душанбе в 2019 году ужесточил наказание за применение пыток – так, Минюст Таджикистана подготовил поправки в Уголовный кодекс страны, согласно которым виновным в пытках будет грозить от 5 до 8 лет лишения свободы. За повторное применение пыток будет предусмотрено 12 лет колонии³⁰.

Применение пыток, давления на заключенных и задержанных в тюрьмах. В 2018–2019 гг. Таджикистан потрясли серии мятежей и беспорядков в местных тюрьмах. В ноябре 2018 произошёл мятеж в тюрьме г. Худжанда, а в июне 2019 г. в тюрьме г. Вахдат, приведшие к десяткам жертв среди заключенных и сотрудников тюремной администрации. В этот же период произошло отравление 14 заключенных якобы из-за употребления некачественного хлеба. Все эти трагические события еще раз обратили внимание правозащитников на состояние таджикской тюремной системы, порядков и методов управления ГУИН.

²⁴ Тема политзаключенных в Таджикистане в центре бурных обсуждений властей и оппозиции, сентябрь 2019 г. <https://rus.ozodi.org/a/hot-debates-political-prisoners-Tajikistan-in-Warsaw-/30171686.html>

²⁵ Таджикистан. События 2019 года. HRW. <https://www.hrw.org/ru/world-report/2020/country-chapters/337581>

²⁶ За 2018 год в Таджикистане зафиксировали более 40 жалоб на пытки <https://fergana.news/news/104945/>

²⁷ Пытки и облавы. ТОП-5 прав человека, которые нарушаются в Таджикистане чаще всего <https://www.asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20191213/top-5-prav-cheloveka-kotorie-narushayutsya-v-tadzhikistane-chatshe-vsego>

²⁸ Жительница Вахшского района Таджикистана обвинила милиционеров в изнасиловании. Fergana Agency, <https://fergana.agency/news/110806/>

²⁹ «Пытки и облавы. ТОП-5 прав человека, которые нарушаются в Таджикистане чаще всего», Азия-плюс, <https://www.asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20191213/top-5-prav-cheloveka-kotorie-narushayutsya-v-tadzhikistane-chatshe-vsego>

³⁰ Там же.

Оппозиция заявляет о множественных сообщениях о жестоких пытках, которым подвергаются политические заключенные, в первую очередь, члены запрещенного ПИВТ. По мнению правозащитников, пытки и жестокое обращение являются обычной практикой в деятельности администрации тюрем в отношении всех заключенных. В связи с этим в своем Третьем периодическом докладе по Таджикистану в июне 2018 года Комитет ООН против пыток выразил озабоченность сообщениями о пытках в тюрьмах и следственных изоляторах и о случаях смерти в местах заключения³¹.

Нарушение прав заключенных во время судебного процесса. Согласно мнению правозащитников, в результате принятия в 2015 году Закона «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», в стране произошло усиление государственного вмешательства в судебное производство³². Значительное количество судебных решений носит необоснованный и предвзятый характер. Правозащитники считают, что в большинстве случаев судьи не подвергают сомнению данные следствия, несмотря на сомнительный характер доказательной базы. Сложившаяся в таджикской судебной системе практика не способствует вынесению оправдательных приговоров. Так, в 2016 году суды Таджикистана вынесли всего 13 оправдательных приговоров³³. По данным СМИ, многие судьи за годы своей работы вообще не выносят оправдательных приговоров; лишь в единичных случаях подсудимый может доказать свою невиновность³⁴.

Таджикские власти частично признают данную проблему. Так, Махмадсаид Убайдуллаев, бывший спикер парламента, в 2019 году призвал судей быть справедливыми и честными в ходе судебных заседаний и при вынесении приговоров, заявив, что «тот, кто считает себя несправедливо осужденным, никогда не поблагодарит судью. Не поблагодарит и парламент, ведь кандидатуры на должности судей утверждают парламентарии. Сегодня никто из нас не может сказать, что наша деятельность полностью отвечает требованиям общества»³⁵.

Нарушение прав человека в армии, незаконные облавы, дедовщина, избияния и неуставные отношения. Каждый призыв в национальную армию называют в стране сезоном «облавы», когда специальные группы представителей военкоматов, сотрудников милиции отлавливают на улицах и в общественных местах граждан призывного возраста. При этом часто допускаются правонарушения. Например, сотрудники силовых органов врываются в квартиры и дома жителей без разрешения хозяев, чтобы захватить врасплох и забрать молодых людей в армию, нарушая при этом статью 22 Конституции Республики Таджикистан о неприкосновенности жилища. Также нередки случаи, когда молодых людей, захваченных во время облав, под давлением заставляют подписывать заявления о желании служить в армии – даже несмотря на наличие у них законной отсрочки.

При этом таджикские власти и руководство военкоматов постоянно опровергают случаи «облавы», утверждая, что в Таджикистане число добровольцев служить в армии растет и потому нет необходимости «охотиться за призывниками». В качестве доказательства они ссылаются на указ президента страны Эмомали Рахмона, который еще в 2014 году на совещании с представителями оборонного ведомства дал четкие указания военным

³¹ «Комитет ООН призвал Таджикистан расследовать факты пыток осужденных активистов ПИВТ», ИА Фергана, 2018, <https://ww.fergananews.com/news/30238>

³² CDL-AD(2014)017-e «Opinion on the Draft Constitutional Law on the Constitutional Court of Tajikistan, adopted by the Venice Commission at its 99th Plenary Session» (Venice, 13-14 June 2014), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)017-e#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)017-e#)

³³ Суды Таджикистана в 2016 году вынесли 13 оправдательных приговоров, ИА Авеста, 19.01.16, <http://avesta.tj/2017/01/16/sudy-tadzhikistana-v-2016-godu-vynesli-13-opravdatelnyh-prigovorov/>

³⁴ Убайдуллоев: Справедливому судье всегда скажут «спасибо». Декабрь 21, 2017 <https://rus.ozodi.org/a/28931103.html>

³⁵ Убайдуллоев: Справедливому судье всегда скажут «спасибо». Декабрь 21, 2017 <https://rus.ozodi.org/a/28931103.html>

комиссариатам, чтобы они «не применяли незаконные методы призыва» на военную службу³⁶.

Особый вид правонарушений – неуставные отношения в таджикской армии, коррупция и вымогательство со стороны сотрудников военкоматов, старослужащих и офицеров. Таджикские правозащитники отмечают, что ситуация с дедовщиной и условия жизни солдат за последние 5–6 лет улучшились, но еще остаются серьезной проблемой. Так, в 2014–2017 гг. от избиений и жестокого обращения в таджикской армии пострадали 62 человека, еще 12 инцидентов закончились гибелью солдат. В результате этих событий 35 человек были наказаны, 22 солдата получили тюремные сроки от 5 до 18 лет. Зафиксированы 13 случаев наказания офицеров, которых осудили на сроки от полутора до четырех лет³⁷.

Коррупция и вымогательство в системе правоохранительных органов. Значительная часть правонарушений со стороны правоохранительных органов происходит вследствие распространенной практики коррупции и вымогательства. В социальных сетях регулярно появляется информация о случаях вымогательства со стороны милиции, налоговых органов и спецслужб.

Объектами вымогательства становятся как отдельные граждане, так и организации – особенно предприятия малого и среднего бизнеса, состояние которого имеет стойкую тенденцию к ухудшению. В результате, в 2017 году сектор малого бизнеса покинули более 30 тысяч 280 таджикских предпринимателей. В первой половине 2019 года в стране закрыли свой бизнес около 260 тысяч индивидуальных предпринимателей³⁸.

Вышеупомянутые недостатки и нарушения в деятельности таджикских органов безопасности и правопорядка особенно ярко и в полной мере проявились в настоящее время в связи с социально-экономическим кризисом, вызванным пандемией коронавируса. Таджикские власти с самого начала избрали стратегию полного замалчивания и утаивания данных о пандемии и распространении коронавируса в стране. Даже после того, как 30 апреля 2020 года правительство наконец признало наличие коронавируса в стране, цифры и данные о реальном масштабе пандемии по-прежнему скрываются.

Такая стратегия вызывает рост критики, социального недовольства и социального напряжения в гражданском обществе и среди широких слоев населения.

4. Система подотчетности и контроля над сектором безопасности

Таджикское законодательство в целом провозглашает принцип подотчетности правоохранительных органов законодательной власти. Вместе с тем, имеющаяся законодательная база недостаточно ясно определяет как механизм и порядок, так и полномочия парламента в отношении контроля за силовиками. В таджикском законодательстве принцип верховенства законодательной власти в сфере безопасности четко не закреплен. Основная роль в этой области отводится Президенту страны, а также различным ведомствам исполнительной власти³⁹. Согласно Конституции, в Таджикистане действует президентская форма правления. Президент является центральной фигурой в

³⁶ На севере Таджикистана молодому парню не разрешили выехать за границу из-за призывного возраста. Азия-плюс, <https://www.asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20200226/na-severe-tadzhikistana-molodomu-parnyu-ne-razreshili-viehat-za-granitsu-iz-za-prizivnogo-vozrasta>

³⁷ Молодые таджики боятся идти служить в армию из-за облав и дедовщины, <https://cabar.asia/ru/molodye-tadzhiki-boyatsya-iditi-sluzhit-v-armiyu-iz-za-oblav-i-dedovshhiny/>

³⁸ Хурсанд Хуррамов, «На распутье. Что ждет средний и малый бизнес в Таджикистане?» Радио «Озоди», Октябрь 28, 2019 <https://rus.ozodi.org/a/30240247.html>

³⁹ Миндиа Вашакмадзе, Нормативно-правовая база сектора безопасности Республики Таджикистан, DCAF, 2011.

административной системе и наделяется широкими полномочиями в секторе безопасности. Он назначает руководителей силовых ведомств, в то время как решения парламента носят более подтверждающий характер.

Кроме того, ведущая роль действующего президента страны была законодательно подтверждена в ходе всенародного референдума 2016 года, согласно которому Эмомали Рахмон получил пожизненный статус Лидера нации (Пешвои миллат). Согласно этому статусу, действующий президент Таджикистана как глава исполнительной власти наделен исключительными полномочиями в сфере национальной безопасности.

Согласно законодательству, таджикский парламент имеет право проводить слушания о деятельности органов сектора безопасности и требовать отчеты руководителей силовых ведомств. Вместе с тем, в парламенте до сих пор не разработана четкая процедура и внятный механизм по организации слушаний по отчетам силовых ведомств. Как показывает практика, депутаты парламента, как правило, редко пользуются своим правом приглашать руководителей спецслужб на внеочередные слушания. Так, в 2018–2019 гг. депутаты таджикского парламента ни разу (по крайней мере, согласно открытым данным) не потребовал отчета у силовиков по поводу мятежей в таджикских тюрьмах, а также многочисленных случаев превышения ими служебных полномочий⁴⁰.

Депутатский корпус Таджикистана также не может влиять на силовые министерства с помощью бюджета, как это делается во многих других странах. Парламент утверждает бюджет по представлению исполнительной власти, фактически никогда не выступая против предлагаемого для обсуждения варианта.

Следует также учитывать, что исполнительная власть полностью контролирует парламент благодаря однозначному доминированию в нем правящей Народно-демократической партии, которой принадлежит 51 место из 64 в нижней палате парламента (Маджлиси Намояндагон, Палата представителей). В нынешнем созыве парламента нет оппозиционных партий, то есть де-факто в нем сложилась однопартийная система.

Таким образом, в сегодняшних условиях президентского правления и однопартийного парламента имеющийся в распоряжении депутатов набор методов и инструментов контроля над деятельностью силовиков не может эффективно использоваться ими.

5. Роль гражданского общества

Начиная с 2010 года таджикский неправительственный сектор находится в тяжелом и затяжном кризисе. Хотя количество зарегистрированных НПО существенно не снизилось, подавляющая часть неправительственных организаций существует только формально. Ослабление гражданского сектора эксперты объясняют влиянием целого ряда как объективных, так и субъективных факторов. Среди них финансовый кризис, ограниченный доступ к финансированию и грантам, усилившийся контроль со стороны проверяющих органов и так далее.

Кроме того, в последние годы в Таджикистане произошло резкое сокращение количества независимых СМИ, ухудшились условия для работы журналистов. В частности, в стране значительно ухудшились условия для проведения полевых и журналистских исследований, общественных опросов, сбора статистических данных и т. д.

⁴⁰ Бунт в колонии: Главный вопрос – почему власти не пытались вести переговоры? 12.11.2018
<https://news.tj/ru/news/tajikistan/security/20181109/bunt-v-kolonii-glavnii-vopros-pochemu-vlasti-ne-pitalis-vesti-peregovori>

Все это крайне отрицательно сказалось на возможности таджикского гражданского общества проводить мониторинг деятельности правоохранительных организаций.

В то же время, в настоящее время все еще остается около 10–15 правозащитных и гендерных НПО, которые по-прежнему на достаточно высоком профессиональном уровне занимаются проблемами правонарушений со стороны правоохранительных органов, проводят регулярный мониторинг нарушений прав человека и т. п.

Значительную роль играют местные правозащитные организации, такие как Nota Bene, Бюро по правам человека и Коалиция против пыток Таджикистана. Членами и партнерами Коалиции на конец 2018 года являлись 12 общественных организаций и 12 физических лиц. Деятельность организации поддержана Европейским союзом, Отделением международной организации Института «Открытое общество» – Фондом содействия в Таджикистане, Программным офисом ОБСЕ в Таджикистане, Добровольным фондом ООН по поддержке жертв пыток и рядом других фондов.

Существование и деятельность правозащитных организаций в Таджикистане оказались возможны благодаря постоянной поддержке и финансированию со стороны международных организаций, которые, в свою очередь, без поддержки на местах не смогли бы проводить эффективный мониторинг деятельности страны по соблюдению обязательств в области прав человека и демократизации. С другой стороны, у данной группы правозащитных НПО сложились рабочие отношения с государственными органами и ведомствами, которые нуждаются в их помощи для составления качественных отчетов перед международным сообществом.

Таким образом, в настоящее время мониторинг деятельности правоохранительных органов ложится на плечи небольшой группы профессиональных и хорошо подготовленных НПО. С другой стороны, в последние годы также существенно возросли роль и влияние онлайн-ресурсов и социальных сетей, независимых интернет-блогеров, многие из которых занимаются непосредственно вопросами контроля над деятельностью правоохранительных органов.

Благодаря этому, *общественный дискурс по проблемам деятельности правоохранительных органов сегодня проходит на двух уровнях:*

Во-первых, проходят обсуждения в формате рабочих и экспертных групп, в рамках различных проектов по реформированию сектора безопасности. Например, такие обсуждения и диалоги по реформированию МВД постоянно проходят при поддержке ОБСЕ или в рамках вышеупомянутого проекта *Safeworld*.

Во-вторых, активно развивается общественный дискурс в электронных медиа и социальных сетях. В последние недели этот дискурс значительно расширился на фоне углубляющегося в стране кризиса в связи с пандемией. Значительная часть обсуждений в социальных сетях сегодня посвящена роли, которую правоохранительные органы сыграли в сокрытии правды о распространении коронавируса в стране.

Выводы и рекомендации для заинтересованных международных организаций

Исходя из вышеизложенного, можно предварительно сделать ряд выводов и рекомендаций относительно наиболее актуальных аспектов деятельности правоохранительных органов и возможностей для потенциального воздействия на ситуацию:

1. Следует признать, что процесс реформирования сектора безопасности в Таджикистане до сих пор еще не завершен. Общее направление реформ во многом отражает видение правительства, а не международного сообщества и заинтересованных международных организаций. Реформирование ограничилось де-факто модернизацией правоохранительных органов, проведением обучающих семинаров, тренингов и дискуссий в рамках рабочих групп.

2. В этой ситуации международному сообществу следует более последовательно применять принцип conditionality при выделении таджикским официальным ведомствам - партнерам помощи в виде грантов и кредитов. Это, в частности означает, что, получая гранты от международных доноров, таджикские партнеры не должны ограничиваться только вопросами институционального и технического развития сектора безопасности, но реализовывать на практике взятые на себя международные обязательства.

3. На сегодняшний день можно выделить три основные проблемные зоны:

- 1) *пенитенциарная система*. Особенно тревожной является ситуация в таджикских тюрьмах, беспорядки в которых в течение двух последних лет показали, что пенитенциарная система Таджикистана не соответствует международным стандартам. В связи с этим международные партнеры должны приложить усилия, чтобы убедить таджикское правительство разрешить мониторинг ситуации в пенитенциарных учреждениях страны;
- 2) другой проблемной зоной является *практика применения пыток в правоохранительных органах* Таджикистана – прежде всего, в системе МВД, ГКНБ и прокуратуры. К сожалению, ситуация в этой области не улучшается, но имеет явную тенденцию к ухудшению, несмотря на усилия международного сообщества и местных правозащитников;⁴¹
- 3) сегодняшний кризис, связанный с пандемией, выявил еще одну проблемную зону – *экономические и социальные права населения*, которые нарушаются при непосредственном участии силовых ведомств. Условия для малого и среднего бизнеса в Таджикистане всегда оставались сложными – во многом вследствие давления со стороны силовых органов, широко распространенной практики коррупции, nepotизма и экономического рейдерства. В условиях сегодняшнего кризиса положение малого предпринимательства выглядит особенно тяжелым, что значительно способствует росту социального напряжения. Поэтому одним из потенциальных направлений для международных организаций может стать разработка и поддержка программ и проектов по защите и поддержке малого бизнеса в стране, а также по налаживанию эффективного мониторинга деятельности силовиков в отношении этого сектора экономики;

В дальнейшем следует сосредоточить усилия на расширении сети профессиональных правозащитных и гендерных НПО, поддержке Коалиции против пыток, правозащитной организации Nota Bene, Бюро по правам человека, и других местных партнерских организаций, в том числе и на уровне областей и районов. В ситуации, когда правительство Таджикистана де-факто симулирует реализацию реформ, необходимо сделать упор на налаживание эффективной системы общественного мониторинга и контроля над деятельностью силовых ведомств. Такая система общественного мониторинга должна будет включать в себя не только профессиональные НПО, но и независимые, частные медиа, интернет-каналы и группы гражданских активистов и блогеров. В ближайшие несколько лет, судя по современному таджикскому контексту,

⁴¹ See: TAJIKISTAN 2019, Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/tajikistan/report-tajikistan/>

система общественного контроля над деятельностью госорганов будет все больше уходить в сферу онлайн-медиа и социальных сетей, неподконтрольных правительству.

Обзор сектора безопасности Туркменистана

Д-р Гражвидас Ясутис, Ричард Стайн и Елизавета Чмых, эксперты Женевского центра по управлению сектором безопасности (ДСАФ)

Введение

В начале 2020 года появились сообщения о том, что несколько высокопоставленных должностных лиц туркменского сектора безопасности были отстранены от должности, что свидетельствует о том, что в секторе безопасности Туркменистана могут происходить изменения. В феврале 2020 года Президент Туркменистана Гурбангулы Бердымухамедов отправил в отставку министра национальной безопасности и секретаря Совета государственной безопасности Яйлыма Бердиева менее чем через месяц после того, как его публично осудили за очевидные недостатки в его работе.

За месяц до этого, министр обороны Бегенч Гундогдыев получил аналогичный упрек за «ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей» и получил «... последнее предупреждение»¹.

Немногим раньше, в декабре 2019 года, по национальному телевидению показали бывшего министра внутренних дел Исгендера Муликова в наручниках, обвиненного в коррупции и растрате². По аналогичным обвинениям власти также арестовали бывшего руководителя Государственной миграционной службы³.

Эти изменения потрясли элиту безопасности Туркменистана и поставили вопрос о том, являются ли они частью более широкой попытки реформирования сектора безопасности Туркменистана.

Система безопасности Туркменистана формально управляется через Совет государственной безопасности, который в соответствии со статьей 71 Конституции Туркменистана возглавляет Президент, который также назначает и освобождает от должности членов Совета.

В Туркменистане сложная система учреждений, отвечающих за управление и обеспечение безопасности. В их число входят: Министерство обороны, Министерство внутренних дел и правоохранительные органы, Министерство национальной безопасности, Служба безопасности Президента, Государственная пограничная служба, Государственная миграционная служба и Государственная таможенная служба.

В качестве главы государства и Верховного Главнокомандующего Вооруженными силами Туркменистана Президент Бердымухамедов осуществляет жесткий контроль над этими органами⁴. В качестве наивысшего органа, ответственного за назначение министров, должностных лиц правосудия, командующих вооруженными силами и за

¹ Turkmenistan.gov.tm. 2020. [online] Режим доступа: <http://turkmenistan.gov.tm/?id=20441> [Посещение 20 апреля 2020 г.]; Eurasianet. 2020. *Туркменистан: Главные силовики страны не чувствуют себя в безопасности*. [online] Режим доступа: <https://russian.eurasianet.org/туркменистан-главные-силовики-страны-не-чувствуют-себя-в-безопасности> [Посещение 20 апреля 2020 г.]

² Хроника Туркменистана. 2019. *Арестован экс-глава МВД Муликов*. [online] Режим доступа: <https://www.hronikatm.com/2019/12/arestovan-eks-glava-mvd-mullikov/> [Посещение 20 апреля 2020 г.]

³ Хроника Туркменистана. 2019. *За взяточничество арестован экс-глава Миграционной службы*. [online] Режим доступа: <https://www.hronikatm.com/2019/12/nobatov-arrested/> [Посещение 20 апреля 2020 г.]

⁴ Конституция Туркменистана, Статья 68. Режим доступа: https://www.legislationline.org/download/id/6502/file/Turkmenistan_Constitution_am2016_eng.pdf [Посещение 21 апреля 2020 г.]

утверждение национальных военных доктрин, власть Президента Бердымухамедова над структурами национальной безопасности и обороны распространяется на все аспекты обеспечения безопасности, управления и надзора⁵. В соответствии со статьей 68 Конституции Туркменистана, Президент Бердымухамедов выступает в качестве верховного гаранта государственного суверенитета и статуса постоянного нейтралитета Туркменистана. Из-за особенностей президентской системы Туркменистана надзорные полномочия в сфере безопасности, таким образом, в основном осуществляются Президентом и, в меньшей степени, органами законодательной и судебной власти.

Это исследование направлено на то, чтобы составить карту основных субъектов безопасности в Туркменистане и оценить процесс реформ в сфере безопасности после обретения Туркменистаном независимости в 1991 году. Эта тема до сих пор не заслуживала постоянного академического внимания. Современная архитектура безопасности Туркменистана основана на его политике постоянного нейтралитета, геополитической ситуации и зависимости от экспортных доходов от природного газа⁶. Тем не менее, межплеменные отношения в Туркменистане усложняют понимание дилеммы безопасности в стране. Как признается в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, принятой в декабре 1995 года, политика постоянного нейтралитета Туркменистана разубедила его участвовать в региональных военных структурах, как Содружество Независимых Государств, Шанхайская организация сотрудничества и Организация Договора о коллективной безопасности.

Туркмены оказались зажатыми между могущественными соседями и, таким образом, стали проводить независимую и изоляционистскую политику обороны и безопасности. Сложность межплеменного сосуществования в Туркменистане обусловила отношения между государственными органами и гражданами. Это ограничило возможности для гражданского общества инициировать дебаты по реформе сектора безопасности (РСБ) и, таким образом, для эффективного мониторинга состояния внутренней безопасности Туркменистана. В совокупности эти факторы усложняют исследование сектора безопасности Туркменистана и объясняют отсутствие комплексных исследований, проводимых в этой области.

Несмотря на эти проблемы, некоторые авторы исследовали туркменский сектор безопасности и в целом утверждают, что он сохраняет многие элементы своего советского прошлого, как милитаризированные правоохранительные органы, ограниченные механизмы надзора и слабое гражданское общество⁷.

В 2010 году Майкл Денисон проанализировал ход реформы сектора безопасности в Туркменистане, отметив, что «стратегический выбор [Туркменистана] заключается в добровольной изоляции... и имеет значительные последствия для формы и содержания [туркменского] сектора внутренней безопасности»⁸. В своем более позднем исследовании он пришел к выводу, что система безопасности Туркменистана в целом воздерживается от взаимодействия с внешними субъектами⁹.

Краткий обзор органов национальной безопасности можно найти в исследовании Вилмера за 2010 год, в котором также рассматриваются оборонные бюджеты и процессы

⁵ Конституция Туркменистана, Статья 71. Режим доступа: https://www.legislationline.org/download/id/6502/file/Turkmenistan_Constitution_am2016_eng.pdf [Посещение 21 апреля 2020 г.].

⁶ The Centre of European Security Studies, 2010. *Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities*, p.48, Hartog, Merijn (ed.). Режим доступа: https://www.files.ethz.ch/isn/119141/PCB_full-text.pdf

⁷ Burghart, D., Sabonis-Helf, T. (eds.), 2018. *Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamerlane?* Lexington Books, p.380.

⁸ Denison, M., 2010. *Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities*, p.49.

⁹ Там же.

военной модернизации¹⁰. Мурад Эсенов проанализировал препятствия для эффективного гражданского контроля над туркменской системой безопасности, включая слабый общественный надзор за правоохранительными органами и ограниченную роль организаций гражданского общества¹¹. Гражданское общество также исследовал Юрий Федоров, который проанализировал его место в более широком политическом ландшафте Туркменистана¹².

В контексте охраны границ и безопасности Владимир Кудинов предоставил ценный обзор полномочий Президента Туркменистана, а также законодательной и исполнительной ветвей власти¹³. Дэвид Льюис проанализировал процесс полицейской реформы в Центральной Азии, включая Туркменистан¹⁴. Роль парламентского надзора была рассмотрена Гражвидасом Ясутисом и Ричардом Стайном, которые подробно изучили роль Меджлиса (парламента) в надзоре за туркменским сектором безопасности¹⁵.

Кроме того, некоторые авторы обратили внимание на туркменский сектор безопасности в рамках более широкого анализа политического ландшафта Туркменистана. Среди них Н.Борисов, который подробно проанализировал его политическую систему, определив ее как уникальную систему управления, основанную на однопартийной президентской системе¹⁶.

Светлана Дзарданова исследовала первые 10 лет пребывания в должности Президента Бердымухамедова, подчеркивая его роль в проведении государственных преобразований¹⁷. Пейруз сравнил процесс политических реформ, начатый и проведенный Ниязовым и Бердымухамедовым, и пришел к выводу, что последний осуществил лишь скромные реформы¹⁸.

Передача власти от Ниязова к Бердымухамедову и вытекающая из этого конституционная реформа 2008 года были исследованы Ю. Федоровым, который повторил точку зрения Пейруза относительно ограниченных масштабов реформ Бердымухамедова¹⁹.

Шумейкер проанализировал Туркменистан в контексте его отношений с членами Содружества Независимых Государств и пришел к выводу, что Бердымухамедов несколько изменил изоляционистскую политику своего предшественника²⁰.

¹⁰ Vilmer, J-B., 2010. *Turkmenistan*. CHRHS.

¹¹ Эсенов, М., 2004. *Роль гражданских лиц в силовых структурах Туркменистана*. Гражданский контроль национальной политики безопасности: Опыт стран СНГ. Сборник, pp.284–296.

¹² Фёдоров Ю., 2009. *Туркмения: время перемен?* Индекс безопасности, № 34, Том 15.

¹³ Кудинов В., 2016. *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).

¹⁴ Lewis, D., 2011. *Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programing in Central Asia*. Occasional Paper Series, No. 4. Режим доступа: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/ffa4e94c-6950-412d-99ef-29097a423da4/OPS-No-4-20110411.pdf>

¹⁵ Jasutis G., Steyne R., 2020. *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Turkmenistan*, in *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Case Studies from Central Asia*. Режим доступа: <https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF%20Parliamentary%20Oversight%20jan%202020%20web.pdf>

¹⁶ Борисов Н., 2018. *Президентство на постсоветском пространстве: процессы генезиса и трансформаций*. РГГУ.

¹⁷ Дзарданова С., *Туркменистан: анализ реформ Гурбангулы Бердымухамедова*. Режим доступа: <https://cabar.asia/svetlana-dzardanova-turkmenistan-analiz-reform-gurbanguly-berdymuhamedova/?pdf=1902>

¹⁸ Дзарданова С., *Туркменистан: анализ реформ Гурбангулы Бердымухамедова*. Режим доступа: <https://cabar.asia/svetlana-dzardanova-turkmenistan-analiz-reform-gurbanguly-berdymuhamedova/?pdf=1902>

¹⁹ Фёдоров Ю., 2009. *Туркмения: время перемен?*

²⁰ Фёдоров Ю., 2009. *Туркмения: время перемен?*

Политический режим в Туркменистане более широко исследовали В. Шенснович, А. Полесе, С. Горак, Н. Куныш, С. Радченко и С. Кадыров²¹.

Политика нейтралитета Туркменистана и его проблемы безопасности были исследованы Джульнаррой Джамиевой, В. Мерзехановым и М. Тульпаковым²². Андрей Казанцев изучая современные проблемы безопасности в Туркменистане, рассматривал факторы, которые могут привести к нестабильности государства, включая межплеменные конфликты и «афганизацию»²³. Отдельные ученые, проанализировав туркмено-российские отношения, пришли к выводу, что его строгая политика нейтралитета и последующая изоляционистская позиция в области обороны и безопасности ограничили зависимость Туркменистана от России в вопросах военной и экономической помощи и поддержки²⁴. Роберт Тимм, который кратко рассказал о военном потенциале Вооруженных сил Туркменистана, утверждает, что ограниченные закупки оружия у России отражают попытку Туркменистана оставаться независимым и, таким образом, распределять свои закупки оружия среди региональных держав²⁵.

Предлагаемая статья состоит из четырех частей. Первая отображает функции и мандаты государственных органов безопасности Туркменистана. Вторая определяет и рассматривает скромные реформы, предпринятые в секторе безопасности с момента обретения независимости с акцентом на разведывательный, военный и правоохранные сектора. Затем следует всесторонний обзор механизмов надзора, изложенных в Конституции и законах Туркменистана, а затем краткий анализ преступлений, совершенных субъектами безопасности.

В исследовании делается вывод о том, что Туркменистан добился определенного прогресса в реформировании своего сектора безопасности, но у властей есть большие возможности для улучшения обеспечения, управления и контроля безопасности. На стратегическом уровне по-прежнему не хватает всеобъемлющей документации, касающейся направления и целей таких процессов реформ, а также роли Меджлиса, которую необходимо уточнить. На ведомственном уровне туркменские власти заявили о своей готовности к проведению реформ в оборонном, правоохранительном и разведывательном секторах. Однако следует приложить больше стараний для усиления практического применения верховенства права и уважения прав человека, а также для воспитания добропорядочности и этического поведения в секторе безопасности.

Текущее исследование опирается на первичные и вторичные данные. Авторы опросили туркменских чиновников, экспертов и ученых в области международной безопасности, представителей туркменской диаспоры и международных организаций, а также дипломатов. Эти наборы данных были подкреплены обширным обзором вторичных данных из открытых источников, что обеспечило максимально возможную полноту исследования.

²¹ Horák S., Polese A., 2015. *A tale of two presidents: personality cult and symbolic nation-building in Turkmenistan*, in Nationalities Papers, 43:3, pp.457-478; Kunysz N., 2012. *From sultanism to neopatrimonialism? Regionalism within Turkmenistan*. Central Asian Survey, 31:1, pp.1-16; Кадыров С., 2003. «Нация» племен. Этнические истоки, трансформация и перспективы государственности в Туркменистане. Центр цивилизационных и региональных исследований ИА РАН; Radchenko S., 2017. *Turkmenistan: Grasping for Legitimacy*. Journal of Democracy, Volume 28, Issue 3, pp.168-172; Шенснович В., Туркменистан: вчера, сегодня, завтра.

²² Djamiyeva G., 2018. Dissertations for history PhD candidacy, Dushanbe; Мирзеханов В., Тульпаков М., Доктрина позитивного нейтралитета и внешнеполитические приоритеты постсоветской Туркмении.

²³ 2017. *Evolution of Post-Soviet Space: Past, Present, And Future*. [online] Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/upload/iblock/5f5/evolutionofpostsovietspace.pdf> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

²⁴ Pannier, B., 2019. *Is Turkmenistan being pulled into Russia's orbit?* [online] Режим доступа: <https://www.rferl.org/a/iqshloq-ovozi-turkmenistan-pulled-into-russia-s-orbit/29713898.html> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

²⁵ Burghart, D., Sabonis-Helf, T., 2018. *Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamerlane?* Lexington Books, p.380.

Несмотря на вышесказанное, проблемы, связанные с проведением исследований в контексте Туркменистана, означали, что авторы не могли получить доступ ко всем правовым актам и стратегиям безопасности, политике и концепциям реформ. Однако использование первичных данных позволило авторам рассмотреть сектор безопасности более детально, чем это было до сих пор, что, в свою очередь, обеспечило основу для дальнейшего анализа.

Однако, в отличие от более широких подобных исследований, это исследование не рассматривает роль негосударственных субъектов безопасности или гражданского общества в обеспечении безопасности и надзоре за сектором безопасности. Исключение этих субъектов отражает их относительное исключение из туркменского государства: насколько известно авторам, ни одно из частных лиц, занимающихся вопросами безопасности, открыто не действует на туркменской земле, и туркменское гражданское общество еще не в полной мере способно играть значимую роль в надзоре за безопасностью.

1. Государственные органы обеспечения безопасности: функции и мандаты

Сектор безопасности и обороны Туркменистана регулируется в соответствии с Конституцией Туркменистана законом «Об органах национальной безопасности» (1998 г.) и Военной доктриной независимого постоянно нейтрального Туркменистана (2016 г.). Эта доктрина детализирует положения, содержащиеся в Концепции национальной безопасности государства и Декларации о внешней политике Туркменистана в XXI веке, основанной на постоянном нейтралитете, принципах миролюбия, соседства и демократии²⁶. В соответствии с основополагающей Конституцией Туркменистана, в Военной доктрине 2016 года подчеркивается его нейтралитет, оборонительная политика безопасности и приверженность к укреплению отношений с соседними государствами²⁷.

В соответствии с типологией DCAF в сфере безопасности, государственные органы безопасности Туркменистана будут сгруппированы в следующие категории: 1) Вооруженные силы и вспомогательные службы; 2) полиция и специализированные правоохранительные органы; 3) президентская охрана и силы непосредственной охраны; 4) разведка и секретные службы; и 5) пограничные и таможенные службы.

1.1. Вооруженные силы и вспомогательные службы

Закон Туркменистана № 134-IV от 25 сентября 2010 года о призыве на военную службу (с последними изменениями 14 марта 2020 года)²⁸ определяет Вооруженные силы Туркменистана как «органы военного управления», в составе которого находятся «воинские части, военные учреждения и компании и военные учебные заведения». Кроме того, «другие органы», в том числе Государственную пограничную службу Туркменистана, внутренние войска Министерства внутренних дел и «военные органы», включающие Службу безопасности Президента, органы Министерства национальной

²⁶ Военная доктрина Туркменистана, 2016г. [документ секретный]. Органов военного управления, войсковых частей, соединений, военных органов и предприятий и военных учебных заведений.

²⁷ Turkmenistan.gov.tm. 2016. *Заседание Государственного Совета Безопасности Туркменистана*. [online] Режим доступа: <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=10501> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

²⁸ Deletion of words such as “the State Service of Turkmenistan to Combat Economic Crimes”, “management”, “heads of”, more can be found here: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=32424

безопасности, Государственную миграционную службу и Государственную таможенную службу он также определяет как военные органы²⁹.

Закон обязывает каждого гражданина Туркменистана в возрасте от 18 до 27 лет проходить обязательную военную службу в Вооруженных силах Туркменистана сроком на два года. На женщин такое обязательство не распространяется, но они могут добровольно поступить на военную службу³⁰.

В Вооруженных силах Туркменистана преобладают туркменские сухопутные войска численностью 33 000 человек³¹, которые объединены в пять военных округов, причем основную боевую мощь армии составляют бронетанковый полк, четыре мотострелковые бригады, полк специального назначения при поддержке артиллерийской бригады и бригады противовоздушной обороны³². В основном сформированные из призывников, вместе они несут ответственность за защиту «государственного суверенитета и безопасности» в соответствии со статьей 20 Конституции Туркменистана³³. Хотя государственный бюджет, выделенный сухопутным войскам, публично не объявляется, оценка общего оборонного бюджета колеблется от 200 миллионов долларов (в 2019 году) до 719 миллионов долларов (в 2014 году)³⁴.

Из-за растущей нестабильности в северном Афганистане, согласно сообщениям, до 2016 года до 70% туркменских сухопутных войск были распродоточены вдоль 744-мильной границы с Афганистаном³⁵. Другие источники сообщают, что большое число военнотружущих также участвовало в мероприятиях, связанных с управлением дорожным движением, а также использовалось для поддержки экономической и инфраструктурной деятельности³⁶.

В последние годы Президент Бердымухамедов сделал военную реформу центральным аспектом своей политической платформы,³⁷ кульминацией которого стало принятие Военной доктрины 2016 года. Однако, исходя из анализа источников, можно предположить, что целью реформы было перевооружение, а не реструктуризация³⁸. С учетом этого, не имея собственного военно-промышленного комплекса, а также в рамках усилий Туркменистана по сохранению независимости, он пытался распределить закупки

²⁹ Конституция Туркменистана. 2010. Закон "О призыве и военной службе". Статья 1. Режим доступа: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=32424> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

³⁰ Открытые данные о числе женщин в Вооруженных силах Туркменистана отсутствуют. Для получения дополнительной информации о практике призыва на военную службу в Туркменистане см.: <https://www.osce.org/odihr/women-armed-forces-baseline-study?download=true> p.6.

³¹ IISS, 2019. Chapter 5: *Russia and Eurasia*. The Military Balance, p.185.

³² Burghart, D., Sabonis-Helf, T., 2018. *Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamerlane?* Lexington Books, p.380.

³³ Конституция Туркменистана. 2016. Режим доступа: https://www.legislationline.org/download/id/6502/file/Turkmenistan_Constitution_am2016_eng.pdf [Посещение 20 апреля 2020 г.].

³⁴ Хроленко, А., 2019. *Туркменистан в тройке региональных лидеров военной мощи*. Режим доступа: <https://uz.sputniknews.ru/columnists/20190815/12241329/Turkmenistan--v-troyke-regionalnykh-liderov-voennoy-moschi-.html> [Посещение 20 апреля 2020 г.];

IISS, The Military Balance 2016, pp.185–207, оценивает оборонный бюджет Туркменистана в 2014 году в 719 миллионов долларов. Несмотря на то, что эти цифры устарели, 2014 год - последний год, опубликованный IISS для всех пяти республик Центральной Азии. Другие источники оценивают оборонный бюджет как существенно более низкий, в 200 миллионов долларов: Global Security. 2016. *Turkmenistan Military Spending*. [online] Режим доступа: <https://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/turkmen-budget.htm> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

³⁵ Risk Advisory. 2020. *Turkmenistan | Moscow courts Ashgabat for security support*. [online] Режим доступа: <https://www.riskadvisory.com/news/turkmenistan-moscow-courts-ashgabat-for-security-support/> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

³⁶ Jane's Sentinel Security Assessment. 2016. *Russia and the CIS: Turkmenistan*, pp.63-66.

³⁷ Global Security. 2016. *Turkmenistan Military Spending*. [online] Режим доступа: <https://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/turkmen-budget.htm> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

³⁸ Global Security. 2016. *Turkmenistan Military Spending*. [online] Режим доступа: <https://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/turkmen-budget.htm> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

оружия среди региональных держав, в первую очередь, Турции, Китая, Беларуси, Болгарии, Чехии, Словакии, Румынии и России³⁹. К ним относится закупка в 2009 и 2011 годах 40 танков Т-90 из России, а также аналогичного количества артиллерийских и противовоздушных систем⁴⁰. Как сообщалось, за последнее десятилетие туркменские власти также приобрели шесть российских ракетных комплексов «Смерч», восемь боевых машин пехоты и более 1000 грузовиков КамАЗ через российское государственное предприятие по производству оружия «Рособоронэкспорт»⁴¹. Кроме того, в 2016 году Туркменистан заказал неуказанное количество универсальных бронетранспортеров турецкого производства и транспортных средств с противоминной защитой⁴². С 2015 года в закупках систем противовоздушной обороны, в том числе НQ-7, НQ-9 и НQ-11, а также другого современного оборудования для разведки и связи Туркменистан все больше полагался на Китай⁴³. В совокупности всё это в настоящее время дает туркменским сухопутным войскам вооружение примерно в 1940 боевых машин пехоты, 712 танков, 338 самоходных и буксируемых единиц артиллерии и 116 систем залпового огня⁴⁴.

В 2018 году туркменские власти заключили военный контракт в несколько миллионов фунтов стерлингов с американским производителем оружия Polaris Government and Defense на закупку неуказанного количества легких тактических автомобилей для туркменских сил специальных операций⁴⁵.

Подготовка офицеров для туркменских сухопутных войск проводится в Военном институте Министерства обороны Туркменистана⁴⁶. Наряду с Военной академией Туркменистана, которая готовит 1100 курсантов из различных видов вооруженных сил⁴⁷, источники предполагают, что обучение офицеров также обеспечивается несколькими зарубежными странами, включая Россию, Соединенные Штаты⁴⁸, Пакистан, Турцию и Украину⁴⁹. В настоящее время туркменскими сухопутными войсками руководит начальник штаба Исмаил Исмаилов, подчиненный министру обороны генерал-майору

³⁹ Kucera, J., 2017. *Report: Turkmenistan Is Turkey's Biggest Weapons Buyer*;

Eurasianet. Режим доступа: <http://www.eurasianet.org/node/82476> [Посещение 22 апреля 2020 г. г.]. В последние годы Туркменистан также закупил значительное количество оружия и сопутствующих материалов у итальянских производителей, прежде всего для модернизации своих ВВС. Пожалуйста, смотрите следующий раздел о туркменских ВВС для получения дополнительной информации.

⁴⁰ Burghart, D., Sabonis-Helf, T., 2018. *Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamilane?* Lexington Books, p.380.

⁴¹ Newscentralasia.net. 2019. *Military strength of Turkmenistan – News Central Asia*. [online] Режим доступа: <http://www.newscentralasia.net/2019/08/19/military-strength-of-turkmenistan/> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁴² Defence Blog. 2016. *Turkmenistan has ordered to Turkey local-made armored vehicles*. [online] Режим доступа: <https://defence-blog.com/army/turkmenistan-has-ordered-to-turkey-local-made-armored-vehicles.html> [Посещение 22 апреля 2020 г.].

⁴³ Eurasianet. 2016. *Turkmenistan Shows Off New Chinese Rockets*. [online] Режим доступа: <https://eurasianet.org/turkmenistan-shows-off-new-chinese-rockets> [Посещение 22 апреля 2020 г.].

Ищенко, С., 2020. *Гонка вооружений: России предстоит ловить хвост улетающего «китайского дракона»*. [online] Svpressa.ru. Режим доступа: <https://svpressa.ru/war21/article/255527/> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁴⁴ Globalfirepower.com. 2020. *Turkmenistan Military Strength (2020)*. [online] Режим доступа: https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=turkmenistan [Посещение 20 апреля 2020г.].

⁴⁵ Armyrecognition.com. 2018. *Polaris lands contract with Turkmenistan Special Forces | January 2018 Global Defense Security army news industry | Archives News Year 2018*. [online] Режим доступа: https://www.armyrecognition.com/january_2018_global_defense_security_army_news_industry/polaris_lands_contract_with_turkmenistan_special_forces.html [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁴⁶ Science.gov.tm. n.d. *Military Institute of Ministry of Defense of Turkmenistan/Academy of Sciences of Turkmenistan*. [online] Режим доступа: http://science.gov.tm/en/organisations/military_institute/ [Посещение 21 апреля 2020 г.].

⁴⁷ Turkmenistan.ru. 2007. *Military Academy of Turkmenistan inaugurated in Ashgabat | Turkmenistan.Ru*. [online] Режим доступа: <http://www.turkmenistan.ru/en/node/5310> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

⁴⁸ U.S. Department of State. 2016. *Foreign Operations Assistance: Turkmenistan*. [online] Режим доступа: <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/fs/2016/261456.htm> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁴⁹ Newscentralasia.net. 2019. *Military Strength of Turkmenistan – News Central Asia*. [online] Режим доступа: <http://www.newscentralasia.net/2019/08/19/military-strength-of-turkmenistan/> [Посещение 20 апреля 2020 г. г.].⁵⁰

Globalfirepower.com. 2020. *Turkmenistan Military Strength (2020)*. [online] Режим доступа: https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=turkmenistan [Посещение 20 апреля 2020г.].

Бегенчу Гундогдыеву и, в конечном счете, Верховному Главнокомандующему Вооруженными силами Туркменистана Президенту Гурбангулы Бердымухамедову.

В дополнение к туркменским сухопутным войскам в состав вооруженных сил Туркменистана также входят ещё два вида: Военно-воздушные силы Туркменистана и Военно-морские силы Туркменистана. Военно-морские силы Туркменистана, насчитывающие 3000 человек, имеют 72 самолета, в том числе 24 истребителя, 20 штурмовиков и 3 транспортных самолета. Кроме того, туркменские ВВС обладают 25 вертолетами, в том числе 10 ударными вертолетами⁵⁰. В отличие от туркменских сухопутных войск и туркменских Военно-морских сил, туркменские Военно-воздушные силы с момента обретения независимости получали незначительные инвестиции⁵¹, что отражает доминирующую озабоченность Ашхабада защитой южной границы от нападений повстанцев и усилением своих органов внутренней безопасности. Хотя большинство боеготовых самолетов Туркменистана датируются советскими временами, власти, однако, закупили в последние годы скромное количество новых самолетов, в основном у итальянских производителей, с двумя вертолетами EH101 и пятью вертолетами AW139, приобретенными в 2010 году за общую стоимость 114,5 млн евро, а также три беспилотных летательных аппарата (БПЛА) Selex ES Falco на 8,7 млн евро в 2011 году⁵². Также сообщается, что в 2017 году Туркменистан закупил ряд беспилотников из Китая, включая WJ-600A и CH-3A⁵³. С 2009 по 2014 год продажи итальянского вооружения в Туркменистан составили 370 миллионов евро, что сделало Италию за этот период крупнейшим экспортером военных систем из Европейского Союза в Туркменистан⁵⁴. Этот период инвестиций в Военно-воздушные силы Туркменистана также совпал с принятием Президентом Бердымухамедовым в 2010 году пятилетнего плана военной модернизации⁵⁵. Эти инвестиции в Военно-воздушные силы и принятие плана модернизации, вероятно, отразили озабоченность ухудшением ситуации с безопасностью в соседнем Афганистане после наращивания войск США в 2009 году и обострением напряженности в отношениях с Азербайджаном в 2009 году в отношении владения тремя месторождениями нефти в Каспийском море⁵⁶.

Из трех видов Вооруженных сил Туркменистана Военно-морские силы Туркменистана, насчитывающие 500–700 моряков, в последние годы получили самые значительные

⁵⁰ Globalfirepower.com. 2020. *Turkmenistan Military Strength (2020)*. [online] Режим доступа: https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=turkmenistan [Посещение 20 апреля 2020г.].

⁵¹ Burghart, D., Sabonis-Helf, T., 2018. *Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamilane?* Lexington Books, p.380.

⁵² Unimondo.org. 2012. *Italia: ecco le armi esportate da Berlusconi a dittatori e regimi autoritari / Notizie / Home - Unimondo*. [online] Режим доступа: <https://www.unimondo.org/Notizie/Italia-ecco-le-armi-esportate-da-Berlusconi-a-dittatori-e-regimi-autoritari-135097> [Посещение 20 апреля 2020 г.];

Vignarca, F., 2010. *Finmeccanica e il "fattore T" - Altreconomia*. [online] Altreconomia. Режим доступа:

https://www.altreconomia.it/?url_dettaglio=2535 [Посещение 20 апреля 2020 г.];

Chronicles of Turkmenistan. 2018. *Turkmenistan purchases Italian military aircraft | Chronicles of Turkmenistan*. [online] Режим доступа: <https://en.hronikatm.com/2018/05/turkmenistan-purchases-italian-military-aircraft/> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁵³ Ищенко, С., 2020. *Гонка вооружений: России предстоит ловить хвост улетающего «китайского дракона»*. [online] Svpressa.ru. Режим доступа: <https://svpressa.ru/war21/article/255527/> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁵⁴ Rai News. 2014. *L'export armato italiano ai regimi dell'ex URSS Intervista a Giorgio Beretta*. [online] Режим доступа: http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/L-export-armato-italiano-ai-regimi-dell-ex-URSS-Intervista-a-Giorgio-Beretta-b0a850b2-32fd-457e-b715-9f43da2b047e.html?refresh_ce [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁵⁵ Источники предполагают, что существует план военной модернизации на 2015–2020 годы. Тем не менее, он не является общедоступным.

⁵⁶ RadioFreeEurope/RadioLiberty. 2009. *Flare-Up In Turkmen-Azerbaijani Dispute. Latest Nabucco Challenge*. [online] Режим доступа: https://www.rferl.org/a/FlareUp_In_TurkmenAzerbaijani_Dispute_Latest_Nabucco_Challenge/1786632.html [Посещение 20 апреля 2020 г.];

В 2018 году все пять государств, граничащих с Каспийским морем - Россия, Иран, Азербайджан, Казахстан и Туркменистан - подписали Конвенцию о правовом статусе Каспийского моря в казахстанском городе Актау. Конвенция установила формулу для разделения ресурсов Каспийского моря и предотвращения создания там военных баз других держав. См.: BBC News. 2018. *Caspian Sea: Five countries sign deal to end dispute*. [online] Режим доступа: <https://www.bbc.com/news/world-45162282> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

инвестиции⁵⁷. В президентском указе 2009 года отмечалось, что эти инвестиции обеспечат Туркменистану способность «эффективно бороться с контрабандистами, террористами и любыми другими силами, которые пытаются незаконно использовать нашу государственную морскую границу или создают нестабильную ситуацию»⁵⁸.

Военно-морские силы Туркменистана были официально созданы указом Президента в январе 2010 года⁵⁹. До этого береговая охрана была возложена исключительно на туркменских пограничников. Некоторые полагают, что существенная модернизация и инвестиции в программу туркменских ВМС означают амбиции Ашхабада по созданию собственного военно-морского командования⁶⁰.

Военно-морские силы Туркменистана имеют 16 патрульных катеров, в том числе бывшее судно береговой охраны США⁶¹. В последние годы его состав был дополнен приобретением в 2011 году двух ракетных корветов класса 1241.8 у российской Средне-Невской судовой верфи⁶², двух ракетных катеров из Турции⁶³, а также ряда небольших патрульных лодок из Франции⁶⁴. В некоторых докладах предполагается, что Туркменистан может теперь иметь самые мощные военно-морские силы в Каспийском море, уступая только России⁶⁵.

С 2015 года силы туркменского флота проходят подготовку в Туркменском военно-морском институте, расположенном в прибрежном городе Туркменбаши⁶⁶, а в 2014 году Военно-морской институт сотрудничает с Центром Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Ашхабаде с целью обучения вопросам безопасности морской границы и управления портами для 105 курсантов⁶⁷.

1.2. Полиция и специализированные правоохранительные органы

Охрана правопорядка в Туркменистане в основном осуществляется национальной полицией под руководством Министерства внутренних дел. Туркменская милиция была переименована в «полицию» в 1998 году указом бывшего Президента Сапармурата Ниязова «О формировании полиции Туркменистана»⁶⁸. Сотрудники туркменской национальной полиции отвечают за поддержание общественного порядка и выполнение

⁵⁷ Burghart, D., Sabonis-Helf, T., 2018. *Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamilane?* Lexington Books, p.380.

⁵⁸ Open Source Centre. Central Eurasia: Daily Report (hereafter CEDR), August 31, 2009, Doc. No. CEP-950194.

⁵⁹ Globalsecurity.org. n.d. *Turkmenistan - Naval Forces*. [online] Режим доступа:

<https://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/turkmen-navy.htm> [Посещение 22 апреля 2020 г.];

Ливенцев, Д., 2010. *Туркменские Военно-морские силы*. [online] Cyberleninka.ru. Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/turkmenskije-voenno-morskije-sily/viewer> [Посещение 22 апреля 2020 г.]; Телефонное интервью с туркменским экспертом 11 апреля 2020 г. Для обсуждения подчиненности.

⁶⁰ Burghart, D., Sabonis-Helf, T., 2018. *Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamilane?* Lexington Books, p.380.

⁶¹ International Institute of Strategic Studies. The Military Balance, 14 March 2013.

⁶² Newscentralasia.net. 2019. *Military Strength of Turkmenistan – News Central Asia*. [online] Режим доступа:

<http://www.newscentralasia.net/2019/08/19/military-strength-of-turkmenistan/> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁶³ Nichol, J., 2013. *Turkmenistan: Recent Developments and U.S. Interests*. [online] Fas.org. Режим доступа:

<https://fas.org/sgp/crs/row/97-1055.pdf> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁶⁴ Burghart, D., Sabonis-Helf, T., 2018. *Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamilane?* Lexington Books, p.380.

⁶⁵ Kucera, J. *Turkmenistan: Ashgabat Quietly Builds Up Caspian Military Might*. Eurasianet, 5 July 2012.

⁶⁶ Newscentralasia.net. 2015. *Turkmen Navy Starts Taking Shape – Berdiev Promoted To 4-Star General – News Central Asia*.

[online] Режим доступа: <http://www.newscentralasia.net/2015/10/12/turkmen-navy-starts-taking-shape-berdiev-promoted-to-4-star-general/> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁶⁷ Osce.org. 2014. *OSCE Centre trains Turkmenistan cadets in land and maritime security*. [online] Режим доступа:

<https://www.osce.org/ashgabat/124394> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

⁶⁸ Указ Президента "О формировании полиции Туркменистана", 1998.

определенных административных задач, как контроль внутреннего паспортного режима, выдача виз для поездок за границу и регистрация иностранных гостей⁶⁹.

Правовая основа туркменской национальной полиции в основном вытекает из Конституции Туркменистана, закона 2011 года «Об органах внутренних дел Туркменистана» (последнее изменение было внесено 14 марта 2020 года) и до 2011 года закона «О полиции Туркменистана» (упразднен в 2011 году). Базовая, служебная и специализированная подготовка проводится Академией полиции Туркменистана, созданной в 1993 году и состоящей из пяти факультетов, специализирующихся на юриспруденции, специальных учреждениях, пожарно-технических службах, Внутренних войсках и повышении квалификации, соответственно⁷⁰.

С 2008 по 2016 год Государственная служба по защите безопасности здорового общества (ГСЗБЗО) (ранее Государственная служба контроля над наркотиками) была основным органом, отвечающим за реализацию государственной политики в сфере обеспечения соблюдения законов о наркотиках⁷¹.

ГСЗБЗО, первоначально регламентированной в соответствии с Законом № 354-IV «О службе по защите безопасности здорового общества» от 22 декабря 2012 года, было поручено предотвращать незаконные продажи наркотических средств, бороться с их незаконным ввозом и оборотом, обеспечивать эффективное трансграничное сотрудничество и выполнение соответствующих международных обязательств Туркменистана⁷².

Созданная президентским указом, ГСЗБЗО подчинялась непосредственно Президенту Бердымухамедову и была независима как от Министерства внутренних дел, так и от Министерства национальной безопасности⁷³. В 2016 году её персонал и функции были переданы Министерству внутренних дел, а служба упразднена.

Национальным полицейским силам Туркменистана оказывают помощь Внутренние войска Туркменистана, которые являются военизированными формированиями в составе Вооруженных сил Туркменистана, насчитывающими около 25 000 человек⁷⁴, но управляемые Министерством внутренних дел под руководством нынешнего министра Мамметхана Чакиева⁷⁵. Внутренние войска, проходящие подготовку на факультете Внутренних войск Академии полиции и в Институте Министерства внутренних дел, были официально созданы указом Президента в 1992 году⁷⁶.

В соответствии с Законом № 74-II «О Внутренних войсках Туркменистана» (с последними изменениями от 8 июля 2019 года), задачи Внутренних войск заключаются в следующем: оказывать поддержку другим правоохранительным органам Туркменистана в обеспечении общественного порядка; защищать жизнь, здоровье, права, свободы и законные интересы граждан от преступных и иных незаконных действий; оказывать поддержку органам уголовного правосудия в отношении лиц,

⁶⁹ Data.mongabay.com. n.d. *Turkmenistan-Internal Security Forces*. [online] Режим доступа:

https://data.mongabay.com/history/turkmenistan/turkmenistan-internal_security_forces.html [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁷⁰ Science.gov.tm. n.d. *Академия полиции Туркменистана имени Генерала Армии Туркменистана С.А.Ниязова*. [online] Режим доступа: http://science.gov.tm/organisations/police_academy/ [Посещение 22 апреля 2020 г.].

⁷¹ Chingin, A., Fedorova, O., 2014. *Drug Situation and Drug Policy*, p.21.

⁷² Конституция Туркменистана. Статья 5. Закон No.354-IV "О службе по защите безопасности здорового общества" от 22 декабря 2012 г.

⁷³ Central Asia News. 2016. *Turkmenistan strengthens efforts against drug trafficking*. [online] Режим доступа:

https://central.asia-news.com/en_GB/articles/cnmi_ca/features/2016/10/21/feature-01 [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁷⁴ Marat, E., 2009. *The Military and the State in Central Asia: From Red Army to Independence*.

⁷⁵ Turkmenistan Today. 2020. *Outcomes of activity of security forces in January – March reviewed at the session of the State Security Council*. [online] Режим доступа: <http://tdh.gov.tm/news/en/articles.aspx&article21981&cat26> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁷⁶ Указ Президента "О Внутренних войсках Туркменистана".

отбывающих наказание в виде лишения свободы; обеспечивать наблюдение за людьми, которые находятся на лечении от алкоголизма и наркомании; охранять важные государственные здания и объекты и участвовать в реализации режима чрезвычайного положения⁷⁷.

1.2. Президентская охрана и силы непосредственной охраны

В соответствии со статьей 13 Закона Туркменистана «О Президенте Туркменистана», физическая защита Президента, его супруги и членов семьи возложена на Службу безопасности Президента⁷⁸. Кроме того, служба предоставляет Президенту специальные средства связи, а вместе с Офисом администрации Президента Туркменистана и Министерством национальной безопасности – жилищно-транспортные услуги⁷⁹.

Первоначально, в соответствии с постановлением Верховного Совета Туркменской Советской Социалистической Республики (ССР) «Об обеспечении деятельности старших должностных лиц Туркменской ССР» от 16 ноября 1990 года⁸⁰, защита Президента Туркменистана была закреплена за подразделением Комитета национальной безопасности Туркменской ССР, предшественника действующей Службы безопасности Президента. В начале 1990-х годов Служба безопасности была преобразована в независимый орган, подчиняющийся непосредственно Президенту под руководством подполковника Акмурада Реджепова⁸¹. До 2007 года эксперты рассматривали Службу безопасности Президента как самый мощный аппарат безопасности в Туркменистане⁸². В 2007–2010 годах источники сообщали, что Президент Бердымухамедов пытался ограничить власть агентства, отдавая вместо него предпочтение Вооруженным силам Туркменистана⁸³.

В соответствии с законом «Об оперативно-розыскной деятельности» от 23 сентября 1994 года⁸⁴ Служба безопасности Президента также наделена полномочиями по проведению оперативно-розыскных мероприятий. В настоящее время источники предполагают, что Служба безопасности Президента состоит из 2000 сотрудников, включая личную охрану Президента (1-й дивизион) и три батальона специальных операций⁸⁵.

⁷⁷ Конституция Туркменистана. 2001. *Закон Туркменистана "О Внутренних войсках Туркменистана". Статья 13.* [online] Режим доступа: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=2422> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁷⁸ Конституция Туркменистана. 2011. *Закон Туркменистана "О Президенте Туркменистана". Статья 13.* [online] Режим доступа: <http://www.turkmenbusiness.org/content/zakon-turkmenistana-o-prezidente-turkmenistana> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁷⁹ Конституция Туркменистана. 2011. *Закон Туркменистана "О Президенте Туркменистана". Article 12.*

⁸⁰ Постановление Верховного Совета Туркменской Советской Социалистической Республики "Об обеспечении деятельности высших должностных лиц Туркменской ССР", 1990. Больше информации см.: 2013. *Кое-что о президентской охране.* [online] Режим доступа: https://pikabu.ru/story/koechto_o_prezidentskoy_okhrane_5967301 [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁸¹ Постановление Верховного Совета Туркменской Советской Социалистической Республики "Об обеспечении деятельности высших должностных лиц Туркменской ССР", 1990. Больше информации см.: 2013. *Кое-что о президентской охране.* [online] Режим доступа: https://pikabu.ru/story/koechto_o_prezidentskoy_okhrane_5967301 [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁸² Телефонное интервью с профессором Андреем Казанцевым, 5 апреля 2020 г.

⁸³ Телефонное интервью с туркменским экспертом, 20 марта 2020 г.

⁸⁴ Закон Туркменистана "Об оперативно-розыскной деятельности", 1994. Больше информации см.: 2013. *Кое-что о президентской охране.* [online] Режим доступа: https://pikabu.ru/story/koechto_o_prezidentskoy_okhrane_5967301 [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁸⁵ *Chronicles of Turkmenistan*. 2013. *Some facts about the Presidential security team | Chronicles of Turkmenistan.* [online] Режим доступа: <https://en.hronikatm.com/2013/06/some-facts-about-the-presidential-security-team/> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

Национальной гвардии Туркменистана – военизированному органу, состоящему из 700–1000 человек⁸⁶, также поручена защита Президента, других высокопоставленных правительственных чиновников и важных государственных учреждений⁸⁷. Таким образом, несмотря на свое название, Национальная гвардия очень напоминает то, что военные теоретики обычно называют «Президентской гвардией» или «силами непосредственной защиты». Она была создана в октябре 1991 года⁸⁸, но с тех пор мало что известно о её развитии. Помимо Службы безопасности Президента и Национальной гвардии, миссия защиты президентского дворца в Ашхабаде также возложена и на Отдельный батальон почетного караула Министерства обороны Туркменистана, состоящий из 100 человек, разделенных между двумя пехотными и одной кавалерийской ротой⁸⁹.

1.4. Разведка и секретные службы

Министерство национальной безопасности (МНБ), известное до 2002 года как Комитет национальной безопасности, является основным разведывательным агентством для правительства Туркменистана. Закон об органах национальной безопасности Туркменистана предполагает,⁹⁰ что МНБ обладает исключительными полномочиями в достижении своих целей, которые очень близки к целям Комитета национальной безопасности. База МНБ используется для обеспечения повышения квалификации военного и невоенного персонала со всех туркменских учреждений обороны и безопасности⁹¹. В 2005 году в Ашхабаде был открыт Контртеррористический учебный центр МНБ⁹², в настоящее время возглавляемый Гурбанмыратом Аннаевым⁹³. МНБ располагает региональными отделениями в туркменских велаятах – Ахалском, Балканском, Дашогузском и Лебапском. Дополнительная информация о процессе реформирования разведывательной службы представлена ниже, в Разделе 2 исследования.

1.5. Пограничные и таможенные службы

Закон Туркменистана № 390-IV от 4 мая 2013 года о Пограничных войсках Туркменистана (с последними изменениями от 10 октября 2018 года) определяет туркменские Пограничные войска как «специальные войска, предназначенные для защиты границы Туркменистана, обеспечения безопасности и суверенитета Туркменистана [и] осуществления пограничного контроля...»⁹⁴. В соответствии с вышеупомянутым законом, Пограничным войскам поручено защищать сухопутные и морские границы туркменского государства, а также защищать политические, экономические, военные и другие государственные интересы и предотвращать

⁸⁶ Vassiliev, A. (ed.), 2001. *Central Asia: Political and Economic Challenges in the Post-Soviet Era*. Saqi Books. p.119. Хотя этот документ относится к 2001 году, более новых публикаций по этому вопросу не найдено.

⁸⁷ Abazov, R., 2005. *Historical Dictionary of Turkmenistan*. Reference Reviews, 19(7), p.18.

⁸⁸ Smith D.L., 1998. *Breaking Away from the Bear*. p.30.

⁸⁹ Smith D.L., 1998. *Breaking Away from the Bear*. p.30.

⁹⁰ Закон "Об органах национальной безопасности Туркменистана" (с изменениями от 1997, 1998 и 2003 г.г.).

⁹¹ Turkmenportal. 2012. *Институт Комитета Национальной Безопасности Туркменистана | ВУЗЫ*. [online] Режим доступа: <https://turkmenportal.com/catalog/1730> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁹² Sof-mag.ru. n.d. *Спецподразделения Туркменистана*. [online] Режим доступа: http://sof-mag.ru/spec_arms/turkmenistan_spec.html [Посещение 20 апреля 2020 г.].

Нупо.ру. n.d. *Политическая роль военных/силовых структур / Туркмения / Политический Атлас Современности*. [online] Режим доступа: <http://www.hyno.ru/tom2/1668.html> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁹³ Turkmenistan Today. 2020. *Outcomes of activity of security forces in January – March reviewed at the session of the State Security Council*. [online] Режим доступа: <http://tdh.gov.tm/news/en/articles.aspx&article21981&cat26> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁹⁴ Конституция Туркменистана. 2013. *Закон Туркменистана "О Пограничных войсках Туркменистана"*. Статья 4. [online] Режим доступа: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=65994> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

незаконный въезд в Туркменистан путем поддержания государственного пограничного режима⁹⁵. В качестве основного органа, отвечающего за охрану морских границ Туркменистана, Военно-морские силы Республики тесно сотрудничают с Пограничными войсками. В настоящее время под руководством начальника Государственной пограничной службы полковника Шадурди Дурдиева Пограничные войска состоят из сухопутных, морских и воздушных подразделений, а также высших учебных заведений⁹⁶.

Первоначально созданная 11 августа 1992 года по указанию бывшего Президента Туркменистана Сапармурата Ниязова, Государственная пограничная служба (ранее Командование пограничной службы) была создана вместо Советского Центрально-азиатского округа пограничных войск Комитета государственной безопасности Советского Союза⁹⁷. На основании российско-туркменского Договора о совместных мерах, подписанного в июле 1992 года⁹⁸ и заключенного в декабре 1993 года, Соглашения о совместной охране государственной границы Туркменистана и статусе военнослужащих Пограничных войск Российской Федерации на территории Туркменистана⁹⁹, пограничное командование оставалось под совместным туркмено-российским контролем до 20 декабря 2000 года, когда последние представители российской оперативной группы Федеральной пограничной службы покинули Туркменистан¹⁰⁰. В течение этого периода около 5000 человек служили в пограничных войсках Туркменистана¹⁰¹, в том числе около 1000 российских пограничников¹⁰², при этом ОГ ФПС выполняла консультативную и образовательную функции¹⁰³.

Выход российских войск совпал с сокращением связей между Туркменистаном и Содружеством Независимых Государств (СНГ). Туркменистан имел статус «члена-основателя», ратифицировав Соглашение о создании СНГ в 1991 году, но не последующую хартию, чтобы стать членом СНГ, и поэтому имел ограниченное участие в инициативах СНГ. Однако в 2001 году представители туркменской пограничной службы уже отсутствовали на 40-м заседании Совета командующих пограничными войсками стран СНГ, проходившем в Баку¹⁰⁴.

К 2005 году Туркменистан понизил свое членство в СНГ до «ассоциированного члена», сославшись на необходимость приведения своего членства в региональных организациях в соответствие со своим «статусом постоянного нейтралитета», который был принят Генеральной Ассамблеей ООН 12 декабря 1995 года¹⁰⁵. В

⁹⁵ Конституция Туркменистана. 2013. *Закон Туркменистана "О Пограничных войсках Туркменистана"*. Статья 4. [online] Режим доступа: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=65994> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁹⁶ Конституция Туркменистана. 2013. *Закон Туркменистана "О Пограничных войсках Туркменистана"*. Статья 5. [online]. Режим доступа: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=65994> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁹⁷ *Turkmenistan's Military Co-operation and Foreign Relations with Russia*. p.133. [online] Режим доступа: https://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/14320/10/10_chapter%203.pdf [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁹⁸ *Turkmenistan's Military Co-operation and Foreign Relations with Russia*. p.129. [online] Режим доступа: https://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/14320/10/10_chapter%203.pdf [Посещение 20 апреля 2020 г.].

⁹⁹ В соответствии с этим соглашением Туркменистан будет оплачивать все расходы по содержанию российских вооруженных сил на своей территории, а России будет предоставлено право поддерживать систему ВВС и ПВО на туркменской земле. Для получения дополнительной информации см.:

https://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/14320/10/10_chapter%203.pdf [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹⁰⁰ *Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities*. p.48 [online];

Web.archive.org. n.d. *Государственная пограничная служба Туркменистана*. [online] Режим доступа: <https://web.archive.org/web/20121114025436/http://www.agentura.ru/press/about/jointprojects/greatgame/pogranturkmen/> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹⁰¹ *Turkmenistan's Military Co-operation and Foreign Relations with Russia*. p.133.

¹⁰² Nichol, J., 2013. *Turkmenistan: Recent Developments and U.S. Interests*. p.14 [online] Fas.org. Режим доступа: <https://fas.org/sgp/crs/row/97-1055.pdf> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹⁰³ Web.archive.org. n.d. *Государственная пограничная служба Туркменистана*. [online].

¹⁰⁴ Web.archive.org. n.d. *Государственная пограничная служба Туркменистана*. [online].

¹⁰⁵ RadioFreeEurope/RadioLiberty. 2005. *CIS: Turkmenistan Reduces Ties To 'Associate Member'*. [online] Режим доступа: <https://www.rferl.org/a/1061002.html> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

предшествовавшие этому годы туркменские пограничники прошли через первый значительный период реформ, что было обусловлено рядом факторов, которые требовали усиления практики пограничного режима. К ним относится вооруженный инцидент на туркмено-узбекской границе в декабре 1998 года, в ходе которого трое туркменских сотрудников правоохранительных органов были убиты¹⁰⁶. Год спустя, в сентябре 1999 года, во время попытки арестовать группу этнических узбеков, предположительно являющихся членами запрещенной террористической группы, в туркменском городе Дашогузе, один из задержанных, как сообщается, взорвал себя, ранив многих¹⁰⁷.

Дальнейшие инциденты в 2000–2001 годах, в сочетании с растущей нестабильностью в Афганистане, побудили Президента Ниязова созвать 15 июня 2000 года внеочередное заседание Кабинета министров, на котором он потребовал «немедленно положить конец растущим нарушениям государственной границы»¹⁰⁸. К концу 2001 года было создано 11 новых пограничных постов вдоль туркмено-узбекской границы в Дашогузской и 10 в районе Лебапской областей, граничащих с Узбекистаном и Афганистаном. К концу 2001 года пограничные войска были усилены добавлением 500 новых сотрудников, и были созданы три новых пограничных отряда¹⁰⁹.

С начала 2000-х годов численность Пограничных войск Туркменистана выросла примерно до 12 000 человек¹¹⁰, и теперь они могут похвастаться собственным высшим учебным заведением – Институтом Государственной пограничной службы Туркменистана, созданном в 2011 году в Ашхабаде, и, согласно сообщениям, тщательно отремонтированном в 2014 году¹¹¹. В последние годы были также предприняты усилия по модернизации некоторых пограничных постов и контрольно-пропускных пунктов, включая масштабную реконструкцию и расширение пограничных постов в Балканской области Туркменистана¹¹². Несмотря на это, эксперты по-прежнему не согласны с положительными оценками эффективности Пограничных войск Туркменистана¹¹³. В связи с этим стоит отметить, что в последние годы Государственная пограничная служба сотрудничала с международным сообществом как в рамках двусторонних программ помощи¹¹⁴, так и в рамках сотрудничества с международными и региональными организациями, в том числе через Центр ОБСЕ в Ашхабаде и финансируемую ЕС «Программу содействия управлению границами в Центральной Азии» (БОМКА)¹¹⁵. Это

¹⁰⁶ RadioFreeEurope/RadioLiberty. 2001. *Turkmen Report: August 12, 2001*. [online] Режим доступа: <https://www.rferl.org/a/1347096.html> [Посещение 20 апреля 2020 г.];

Web.archive.org. n.d. Государственная пограничная служба Туркменистана. [online].

¹⁰⁷ RadioFreeEurope/RadioLiberty. 2001. *Turkmen Report: August 12, 2001*. [online] Режим доступа: <https://www.rferl.org/a/1347096.html> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹⁰⁸ Web.archive.org. n.d. Государственная пограничная служба Туркменистана. [online].

¹⁰⁹ Web.archive.org. n.d. Государственная пограничная служба Туркменистана. [online].

¹¹⁰ Burghart, D., Sabonis-Helf, T., 2018. *Central Asia in the Era of Sovereignty: The Return of Tamlane?* Lexington Books, p.381.

¹¹¹ Государственное информационное агентство Туркменистана. 2014. Президент Туркменистана принял участие в открытии комплекса зданий Государственной пограничной службы и Пограничного института. [online] Режим доступа: <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=7860> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹¹² Turkmenistan Today. 2017. The President of Turkmenistan takes part in the opening of new facility of the State Border Guard Service | TDH. [online] Режим доступа: <http://tdh.gov.tm/news/en/articles.aspx&article9592&cat26> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹¹³ Central Asia in the Era of Sovereignty p.381. versus Hays, J., 2008. Military of Turkmenistan | Facts and Details. [online] Factsanddetails.com. Режим доступа: http://factsanddetails.com/central-asia/Turkmenistan/sub8_7d/entry-4833.html#chapter-1 [Посещение 22 апреля 2020 г.].

¹¹⁴ U.S. Department of State and Department of Defense, Foreign Military Training, Fiscal Years 2012 and 2013, Joint Report to Congress, Volume 1, 2013.

¹¹⁵ Osce.org. 2015. OSCE trains Turkmenistan border guards in border management and threat assessment. [online] Режим доступа: <https://www.osce.org/ashgabat/154276> [Посещение 20 апреля 2020 г.];

Osce.org. 2016. Border Guards complete OSCE training course on patrolling in Turkmenistan. [online] Режим доступа: <https://www.osce.org/ashgabat/266936> [Посещение 20 апреля 2020 г.];

сотрудничество свидетельствует о важности, которую туркменские власти придают Пограничным войскам Туркменистана в деле обеспечения государственной безопасности, и предоставляет возможные пути, позволяющие международному сообществу активизировать сотрудничество в области управления границами с целью создания стимулов для расширенного диалога по более широкому спектру реформ сектора безопасности.

В дополнение к Государственной пограничной службе и ее Пограничным войскам Государственная таможенная служба Туркменистана (ГТСТ), в соответствии с Законом № 91-IV от 12 марта 2010 года о Таможенной службе Туркменистана (последнее изменение от 30 ноября 2019 года), определяется как центральный орган исполнительной власти, уполномоченный проводить государственную политику в отношении урегулирования таможенной системы Туркменистана.

ГТСТ обеспечивает соблюдение международных обязательств Туркменистана по таможенным вопросам, а также ведет борьбу с контрабандой, административными преступлениями и связанными с ними другими преступлениями¹¹⁶. Полномочия Государственной таможенной службы также основываются на Таможенном кодексе Туркменистана (с последними изменениями от 1 апреля 2020 года), который определяет правовые, экономические и организационные основы государственного регулирования туркменского таможенного режима¹¹⁷.

Статья 3 закона «О Таможенной службе Туркменистана» определяет, что в Государственную таможенную службу Туркменистана входят центральный офис, учебный центр, директора экономического менеджмента, таможенные пункты и посты в провинциях и другие хозрасчетные организации¹¹⁸. Руководит ГКНТ председатель, в настоящее время это М. Худайкулиев¹¹⁹, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Туркменистана вместе с заместителем председателя и начальниками таможенных пунктов¹²⁰. Как член Всемирной таможенной организации (ВТО), ГТСТ также уполномочен обеспечивать соблюдение конвенций, спонсируемых или администрируемых Советом таможенного сотрудничества ВТО¹²¹. Как и в случае Государственной пограничной службы, Государственная таможенная служба официально определяется как «военное формирование»¹²².

EEAS - European Commission. 2019. The EU helps training border guards, customs and migration officers in Central Asia on modern border control procedures and mechanisms. [online] Режим доступа: https://eeas.europa.eu/delegations/turkmenistan/58363/eu-helps-training-border-guards-customs-and-migration-officers-central-asia-modern-border_zh-hant [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹¹⁶ Конституция Туркменистана. 2010. Закон "О Таможенной службе Туркменистана". [online] Режим доступа: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=30941> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹¹⁷ Конституция Туркменистана. 2010. Закон "О таможенном кодексе Туркменистана". Режим доступа: <https://customs.gov.tm/ru/laws/tamozhennyu-kodeks-turkmenistana>. For information on the amendment dated 1 апреля 2020 г., see: <https://customs.gov.tm/en/news/1284>

¹¹⁸ Конституция Туркменистана. 2010. Закон "О Таможенной службе Туркменистана". [online] Режим доступа: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=30941> [Посещение 20 апреля 2020 г.], and Customs.gov.tm. n.d. *About Us – State Customs Service of Turkmenistan*. [online] Режим доступа: <https://customs.gov.tm/en/about-us/gosudarstvennaya-tamozhennaya-sluzhba-turkmenistana> [Посещение 22 апреля 2020 г.].

¹¹⁹ Customs.gov.tm. 2020. *Outcomes of activity of security forces in January – March reviewed at the session of the State Security Council*. [online] Режим доступа: <https://customs.gov.tm/en/news/1286> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹²⁰ Закон "О таможенной службе Туркменистана". 2010.

¹²¹ Wcoomd.org. 2019. *Conventions sponsored or administered by the Customs Co-operation Council*. [online] Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/conventions.aspx> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹²² Конституция Туркменистана. 2010. Закон Туркменистана "О призыве и военной службе". Режим доступа: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=32424> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

2. Реформы в секторе безопасности: исторические примеры и современные тенденции

2.1. Реформа разведывательных служб

Разведывательные службы могут внести значительный вклад в национальную безопасность, предоставляя точные сведения о спектре рисков и угроз, с которыми сталкивается государство. В контексте реформы сектора безопасности, особенно в постсоветском регионе, со стороны национальных или международных субъектов разведывательным органам и службам уделялось мало внимания, и поэтому, чтобы привести их в соответствие с передовой практикой в управлении сектором безопасности, им часто требуется существенная реформа¹²³. Как и в случае с другими государствами Центральной Азии, это относится и к Туркменистану.

30 сентября 1991 года Комитет государственной безопасности (КГБ) Советского Туркменистана был реорганизован и переименован в Комитет национальной безопасности Советской Республики Туркменистан (КНБ)¹²⁴. Из-за наследия советской правовой системы и ограниченности человеческих ресурсов эта реорганизация не привела к существенному реформированию правовой базы, структуры и функций службы. Как и во многих других постсоветских государствах, закон «Об органах государственной безопасности» СССР послужил базой для создания соответствующих национальных законов. Это имело место и в Туркменистане, принявшем 12 апреля 1993 года закон «Об органах национальной безопасности», который оставался удивительно похожим на своего предшественника¹²⁵. Правовые нормы закона перекликались и отражали структуру, функции и методы КГБ. Кроме того, руководители реорганизованного КНБ были бывшими членами советского КГБ, что означало, что КНБ не мог перейти на новые методы работы и культуры управления.

Однако к началу 2001 года появились некоторые признаки изменений в КНБ. В январе того же года Президент Ниязов распорядился увеличить численность персонала КНБ с 1500 до 2500, отметив успех КНБ в аресте и высылке из страны около 10 000 иностранных граждан, а также конфискацию «350 000 религиозных книг, несовместимых с нашей верой»¹²⁶. После увольнения и ареста 4 марта 2002 года по приказу Президента Ниязова главы КНБ Мухамета Назарова в КНБ прошел радикальный процесс реформ. До увольнения и ареста Назарова уже понизили в звании до генерал-лейтенанта за «недостатки в работе». После этого он был уволен со всех постов, арестован и приговорен к 20 годам лишения свободы.

В поддержку Президента тогдашний министр внутренних дел, генеральный прокурор и председатель Верховного Суда сослались на правонарушения, злоупотребление властью и прямое вмешательство КНБ в государственные дела Туркменистана¹²⁷. Несмотря на то, что невозможно отследить законодательные изменения, последовавшие за реформой

¹²³ Hannah, G., O'Brien, K. A., and Rathmell, A., 2005. *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*. [online] Rand.org. Режим доступа: https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR288.html [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹²⁴ Тумшиш М., 2012. Щит и меч Советского Союза. Справочник: краткие биографии руководителей органов государственной безопасности СССР и союзных республик (декабрь 1922 – декабрь 1991). [online] Режим доступа: <https://www.litmir.me/br/?b=578162&p=1>

¹²⁵ Редкоус В.М., 2010. *Историко-правовые аспекты формирования современного административного законодательства в области обеспечения национальной безопасности (опыт России и стран — участниц СНГ)*. Вестник Московского университета МВД России № 3.

¹²⁶ Memohrc.org. 2008. *Туркменистан: Власти строят «железный занавес» по рецептам сталинской диктатуры* | Правозащитный Центр «Мемориал». [online] Режим доступа: <https://memohrc.org/ru/news/turkmenistan-vlasti-stroyat-zheleznyy-zanaves-po-receptam-stalinskoy-diktatury#sdfotnote1sym> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹²⁷ Turkmenistan.ru. 2002. *Президент Туркменистана признал неудовлетворительную работу руководства КНБ*. [online] Режим доступа: <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/14543> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

КНБ, в заявлениях Президента предлагался всеобъемлющий и довольно современный подход к реорганизации службы. 15 марта 2002 года Президент пригласил членов парламента, министров, руководителей местной администрации и правоохранительных органов и объявил, что «КНБ больше не будет обладать навязчивыми полномочиями вмешиваться в личную жизнь граждан и деятельность коммерческих предприятий». Он заявил о своем намерении реформировать всю организацию, включая работу ее департаментов и управлений, и сообщил, что он уже инициировал существенные изменения в ее высшем руководстве, уволив 80% высших должностных лиц. КНБ должен будет переориентировать свою деятельность на защиту национальной безопасности, в то время как такие сферы, обычно находящиеся в компетенции правоохранительных органов, как борьба с воровством, мошенничеством и незаконным оборотом наркотиков, будут переданы Министерству внутренних дел¹²⁸. Эти функциональные изменения были подкреплены назначением нового главы КНБ, бывшего министра внутренних дел Порана Бердиева, который никогда не служил в КГБ. КНБ был переименован в Министерство национальной безопасности (МНБ) для демонстрации новой роли службы и ее нового мандата¹²⁹.

В соответствии со статьей 11 принятого накануне закона «Об органах национальной безопасности» Туркменистана, МНБ будет государственным органом¹³⁰, ответственным за реализацию законов, касающихся системы национальной безопасности, наделенным правом издавать нормативные акты, направлять органы национальной безопасности и обеспечивать защиту национальной безопасности. Статья 14 наделяет службу широкими полномочиями, включая такие как: проведение разведывательных и контрразведывательных мероприятий, оперативно-розыскные мероприятия и предварительные расследования; разработка и реализация мер по борьбе с организованной преступностью, коррупцией и оборотом наркотиков; предотвращение и подавление гражданских беспорядков и межэтнических конфликтов; участие в разработке и реализации мер по защите государственной тайны, а также, среди прочего, мер по обеспечению пограничных и таможенных режимов. Основываясь на этих полномочиях, МНБ стал ключевым игроком в процессах внутренней и внешней безопасности. После предполагаемой попытки покушения на бывшего Президента Ниязова 25 ноября 2002 года, МНБ сыграло важную следственную роль как дома, так и за рубежом¹³¹.

После избрания Гурбангулы Бердымухамедова в 2007 году, МНБ претерпело дальнейшие изменения, особенно в отношении назначений на руководящие должности. Тем не менее, существует мало информации о попытках изменить методы работы и культуру службы. С 2007 по 2020 год Президент Бердымухамедов освобождал от должности и назначал глав МНБ не менее шести раз, а в последнее время назначил Гурбанмырата Аннаева (в феврале 2020 года), бывшего заместителя министра МНБ¹³².

Хотя намерение провести внутренние реформы, связанные с функциями и методами, публично не заявлено, можно наблюдать переориентацию и расширение его функций.

¹²⁸ Turkmenistan.ru. 2002. Сапармурат Ниязов объявил о резком сокращении полномочий комитета национальной безопасности | Интернет-Газета Turkmenistan.Ru. [online] Режим доступа: <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/14474> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹²⁹ RIA News, 2002. Комитет национальной безопасности Туркмении по решению Президента страны переименован в министерство. [online] РИА Новости. Режим доступа: <https://ria.ru/20020911/222760.html> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹³⁰ Конституция Туркменистана. 1993. Запкон "Об органах национальной безопасности Туркменистана" (№ 4, ст.32, с изменениями от 1997, 1998 и 2003 г.г.).

¹³¹ Телефонное интервью с туркменским экспертом, 15 марта 2020 г.

¹³² Turkmenportal. 2020. Президент Туркменистана сменил министра национальной безопасности | Политика. [online] Режим доступа: <https://turkmenportal.com/blog/25131/prezident-turkmenistana-smenil-ministra-nacionalnoi-bezopasnosti> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

По случаю Дня сотрудников службы национальной безопасности в 2018 году Президент призвал МНБ переориентировать свои усилия на предотвращение глобальных угроз, таких как международный терроризм, экстремизм и контрабанда наркотиков. Он также отметил важность расширения межведомственного сотрудничества между МНБ и правоохранительными органами для обеспечения национальной безопасности, благополучия страны и поддержания правопорядка.

Несмотря на попытки привести МНБ в соответствие с современными спецслужбами путем переориентации их работы на вопросы, касающиеся национальной безопасности, туркменские власти рассмотрели и другие реформы, направленные на повышение качества служебной деятельности и улучшение жизни и благосостояния сотрудников спецслужбы¹³³. Кроме того, переориентация МНБ на глобальные угрозы также потребовала дополнительных внутренних структурных реформ. Тем временем МНБ продолжает выполнять свои традиционные функции, унаследованные от КНБ. В связи с этим, в МНБ может быть дополнительно рассмотрен вопрос укрепления уважения к правам человека и гражданским свободам. Согласно статье 5 закона «Об органах национальной безопасности», структуры национальной безопасности должны осуществлять свою деятельность, не ущемляя прав и свобод граждан. Хотя в соответствии со стандартной практикой, права и свободы граждан могут быть ограничены в интересах национальной безопасности в случаях, предусмотренных законом, граждане могут подавать жалобы на МНБ национальному Омбудсмену и обращаться в вышестоящие органы национальной безопасности, прокуратуру или суды. Обстоятельства и случаи, в которых права и свободы граждан могут быть ограничены, также могут быть дополнительно изучены национальными властями.

2.2. Оборонная реформа

Оборонная реформа – это далеко идущий процесс, охватывающий целый ряд взаимосвязанных мероприятий. К ним относятся: оценка стратегической обстановки в плане безопасности с целью выявления угроз, рисков и вызовов, с которыми сталкивается страна в краткосрочной и долгосрочной перспективе; анализ оперативной роли и задач вооруженных сил и гражданских институтов сектора обороны; реструктуризация отношений между оборонным сектором и другими поставщиками безопасности, а также учреждениями, ответственными за управление и надзор за оборонным сектором; перераспределение бюджета, планы действий и программы реформ для вооруженных сил и учреждений сектора обороны.

Оборонная реформа в Туркменистане началась в начале 1990-х годов и может быть разделена на четыре этапа. Первый этап охватывает период создания Вооруженных сил Туркменистана и характеризуется введением политики нейтралитета, нежеланием Ниязова иметь в подчинении вооруженные силы и отвечать на попытки России восстановить военные связи с бывшей советской республикой.

Начальный период характеризовался созданием ограниченных вооруженных сил, размещенных на бывших советских военных базах и находящихся под совместным с Россией оперативным контролем.

31 июля 1992 года Туркменистан подписал с Россией Договор о дружбе и сотрудничестве, в котором содержалось несколько протоколов о тесном сотрудничестве

¹³³ Migration.gov.tm. 2018. *Respected President Congratulated Personnel of Ministry of National Security on Professional Holiday*. [online] Режим доступа: <http://migration.gov.tm/en/uvazhaemyj-prezident-pozdravil-sotrudnikov-ministerstva-natsionalnoj-bezopasnosti-s-professionalnym-prazdnikom-2/> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

в военной сфере, что привело к формированию национальных вооруженных сил на основе бывшей 52-й армии в составе 110 000 человек. Из 300 соединений и частей 52-й армии 200 были переданы командованию Туркменистана, 70 остались под юрисдикцией России, а 30 были выведены или демобилизованы¹³⁴. Соглашение о совместных мерах, подписанное Россией и Туркменистаном в июле 1992 года, предусматривало, что Российская Федерация является гарантом безопасности Туркменистана, и сделало подразделения бывшей Советской Армии в республике основой для формирования новых национальных вооруженных сил. Договор предусматривал, что, кроме Пограничных войск, подразделений ВВС и ПВО, находящихся под контролем России, все Вооруженные силы будут находиться под совместным командованием и постепенно, в течение десяти лет, будут переданы в исключительное командование Туркменистаном. В течение переходного пятилетнего периода Россия предоставит материально-техническую поддержку и компенсирует Туркменистану содержание в стране специальных объектов, а Туркменистан, в свою очередь, будет нести расходы на жилье, коммунальные услуги и администрирование¹³⁵.

Первая Военная доктрина Туркменистана была принята в 1994 году и прямо содержала ссылку на принцип «позитивного нейтралитета», подтвержденный резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 50/80 о постоянном нейтралитете Туркменистана¹³⁶. В доктрине были определены основные направления реформирования и модернизации Вооруженных сил в ответ на геополитические вызовы, возникающие в Афганистане, Узбекистане и Каспийском регионе. Этот период был отмечен процессом, называемым «туркменизацией»¹³⁷, в ходе которого Вооруженные силы постепенно установили бы независимое управление войсками, что позволило бы им действовать автономно и придерживаться политики нейтралитета. В течение этого периода в Туркменистане не хватало профессиональных военных офицерских кадров, к тому же в отчетах того времени говорится, что некоторые из них занимались незаконной торговлей оружием¹³⁸. Большинство российских сил безопасности покинули Туркменистан в 1999 году, а национальные Вооруженные силы нуждались в существенной модернизации.

Вышеупомянутые события – изменения в обстановке региональной безопасности, уход российских сил безопасности, слабая материальная база национальных вооруженных сил и небольшое внимание, уделяемое лидерами военному истеблишменту, – привели ко второму этапу в процессе военной реформы. Однако, в результате приверженности Президента Ниязова к нейтралитету, в этот период в вооруженные силы были сделаны весьма ограниченные инвестиции¹³⁹. В этом контексте важно отметить последствия вторжения США в Афганистан в 2001 году, которое поставило Туркменистан в сложное положение между необходимостью сохранять нейтралитет и потребностью эффективного реагирования на растущее число инцидентов вдоль его границы с Афганистаном. Более того, туркменские власти усердно работали над поддержанием дипломатических отношений и коммуникации с талибами на протяжении всего

¹³⁴ Belosludtsev, O., Gribovsky, A. 2002. *Russia's Military-Political Relations with Kyrgyzstan, Tajikistan and Turkmenistan*. [online] Режим доступа: <http://mdb.cast.ru/mdb/3-2002/at/rmpr/> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹³⁵ Turkmenistan Country Study Guide: Strategic Information and Developments. 2012. Washington DC. International Business Publications, Inc. USA.

¹³⁶ Hrlibrary.umn.edu. 1995. *Maintenance of international security, U.N. Doc. A/RES/50/80*. [online] Режим доступа: <http://hrlibrary.umn.edu/resolutions/50/80GA1995.html> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹³⁷ В начале 1993 года около 95 процентов всех служащих в Туркменистане были представителями славянских народов или выходцами из других республик СНГ. *Turkmenistan's Military Co-operation and Foreign Relations with Russia*. [online] Режим доступа: https://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/14320/10/10_chapter%203.pdf [Посещение 11 марта 2020 г.].

¹³⁸ Алексеев А., 2002. *Вооруженные Силы Туркменистана*. [online] Cast.3ebra.com. Режим доступа: http://cast.3ebra.com/journal/2002/3_2002turkmen/ [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹³⁹ Телефонное интервью с туркменским экспертом, 11 марта 2020 г.

афганского конфликта. В течение этого периода были проведены очень скромные процессы модернизации и закупок, обычно финансируемые в обмен на природный газ¹⁴⁰. Третий этап оборонной реформы начался в 2006 году после вступления Гурбангулы Бердымухамедова на пост Президента Туркменистана. Сразу после инаугурации Президент Бердымухамедов предпринял умеренные усилия, чтобы открыть экономику Туркменистана для международных рынков и радикально изменить некоторые элементы стратегии международной изоляции, которой страна следовала в предыдущие годы¹⁴¹. В контексте оборонного сектора и в отличие от предыдущего руководства он уделял большое внимание модернизации и реформированию вооруженных сил. Это было проиллюстрировано в Военной доктрине Туркменистана 2009 года. На заседании Совета государственной безопасности 24 мая 2009 года Президент подчеркнул, что «наша нынешняя задача – привести современные мировые стандарты для укрепления наших Вооруженных сил и создания надлежащих условий для службы и жизни военных». Он приказал чиновникам немедленно решить проблемы, связанные с доступным жильем для семей военнослужащих, подчеркнув, что «Туркменистан был и остается приверженным принципам оборонной доктрины, основанной на политике нейтралитета, открытости и добрососедских отношений»¹⁴².

30 августа 2009 года был принят Закон «О статусе и социальной защите военнослужащих и членов их семей», в который был включен ряд социально-экономических гарантий для военнослужащих¹⁴³. Туркменский эксперт Атамурат Джумаев отметил, что «при Ниязове нейтральный статус [Туркменистана] послужил причиной отказа от перевооружения; Туркменбаши не хотел тратить деньги на армию, что привело к деградации вооруженных сил. Новый президент [Бердымухамедов] относится к армии по-другому. Близость к нестабильному Афганистану и неразрешенные территориальные и административные споры с Узбекистаном вынудили правительство Туркменистана начать военные реформы»¹⁴⁴. В этом контексте военная доктрина определяет приоритеты развития вооруженных сил и других войск, включая реформы в системе управления, повышение боеготовности, создание новых государственных и военных структур, отвечающих за мобилизацию ресурсов и войск, а также повышение уровня их подготовки. Кроме того, в доктрине подчеркивается необходимость совершенствования военной инфраструктуры «для обеспечения эффективной эксплуатации и ремонта вооружения и военной техники, увеличения ее технического оснащения», а также необходимость развития производственной базы для производства и ремонта вооружений. В соответствии со своей приверженностью к нейтралитету, военная доктрина запрещает создание иностранных военных баз в стране и участие вооруженных сил в иностранных операциях.

Учитывая архитектуру обороны и безопасности Туркменистана, его военно-морские силы получили в этот период гораздо больше внимания со стороны политических лидеров. Источники предполагают, что это было предназначено для усиления военно-морского потенциала Туркменистана на Каспии, и это было продемонстрировано закупкой нескольких российских и турецких корветов и патрульных катеров¹⁴⁵. На этом

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Gelfgat V., 2014. *Source: Connections*, Vol. 13, No. 3, pp.1-20.

¹⁴² ТАСС. 2007. Президент Туркменистана объявил о военной реформе и создании МЧС.

¹⁴³ ilo.org. 2009. *Туркменистан – Закон №. 62-IV от 30 августа 2009 г. "О статусе и социальной защите военнослужащих и членов их семей"*. [online] Режим доступа: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=fr&p_isn=84133&p_country=TKM&p_classification=22 [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁴⁴ delfi.lv. 2009. *Туркменистан принял новую Военную доктрину*. [online] Режим доступа:

<https://rus.delfi.lv/news/daily/abroad/turkmenistan-prinyal-novuyu-voennuyu-doktrinu.d?id=23028372&all=true> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁴⁵ Gelfgat, 2014.

этапе военной реформы военные расходы постоянно увеличивались с 165 млн. долл. США в 2004 году до 210 млн. долл. США в 2011 году. Параллельно численность военнослужащих сократилась с 200 000 до 50 000 человек, причем приоритет отдается набору и подготовке профессиональных солдат¹⁴⁶. Тем не менее, боеготовность и взаимосовместимость вооруженных сил оставались ограниченными отчасти из-за очень ограниченного количества регулярных тренировок и учений. Например, в 2012 году Вооруженные силы Туркменистана провели свои первые, публично объявленные тактические учения «Хазар-2012». Президент Бердымухамедов отметил, что все учения проходили на территории Туркменистана, и заявил, что его целью было повышение боеготовности Вооруженных сил Туркменистана. Он также отметил, что учения были сосредоточены на возможностях военно-морских сил и проводились в строгом соответствии с военной доктриной, принятой в 2009 году¹⁴⁷.

Несмотря на попытки повысить боевую готовность, многие проблемы, в том числе, связанные с устаревшей советской военной инфраструктурой и хранилищами оружия и боеприпасов, оставались нерешенными. 7 июля 2011 года на военном складе в туркменском городе Абадан произошел мощный взрыв. По словам представителей правительства, в результате взрыва погибли двое военнослужащих и 13 гражданских лиц, при этом были повреждены близлежащие дома и инфраструктура¹⁴⁸. Вследствие этого, министр обороны Гугондыев был понижен в звании до полковника. Однако помимо этой меры существует очень ограниченная информация о том, какие другие действия были предприняты, чтобы избежать подобных инцидентов в будущем.

Четвертый и последний этап военной реформы в Туркменистане может быть связан с принятием Военной доктрины Туркменистана 2016 года. Хотя ее текст не является общедоступным, эксперты предполагают, что его принятие было, скорее всего, реакцией в Туркменистане на вызовы региональной безопасности, в частности, на проблемы, возникшие в связи с ростом Исламского государства и неопределенностью в Афганистане и Каспийском регионе. В контексте Афганистана, сокращение численности войск НАТО, начиная с 2015 года, совпало с ростом нестабильности в стране, особенно вдоль афгано-туркменской пограничной зоны на севере страны. В 2015 и 2016 годах в афганской провинции Фарьяб, которая граничит с Туркменистаном, афганские силы безопасности изо всех сил пытались сдержать возобновление вооруженных противоборств. С этого периода талибы также стали активнее действовать в афганских провинциях Джоузджан, Бадгис и Герат, которые также граничат с Туркменистаном¹⁴⁹. В конце апреля 2015 года талибы объявили весеннее наступление на правительственные силы. В течение мая и июня того же года регулярно поступали сообщения о насильственных столкновениях между силами движения «Талибан» и афганскими силами в провинциях, граничащих с Гератом и Бадгисом¹⁵⁰.

Следует признать, что Туркменистан поддерживал дружественные отношения с Афганистаном даже во времена режима талибов, разрешая его дипломатическое присутствие, принимая беженцев и продолжая поставлять электроэнергию и гуманитарную помощь. Эти причины, вероятно, объясняют, почему не возникла

¹⁴⁶ Кочоян Д., 2015. *Изоляция от внешнего мира - не изоляция от внешних угроз: Вооруженные силы Туркменистана в цифрах*. [online] Iarex.ru. Режим доступа: <https://iarex.ru/articles/51975.html> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁴⁷ Global Security. 2016. *Turkmenistan Military Spending*. [online] Режим доступа:

<https://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/turkmen-budget.htm> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

¹⁴⁸ Interfax.ru. 2011. *Туркменские власти признали гибель при взрывах в Абадане 15 человек*. [online] Режим доступа: <https://www.interfax.ru/russia/198573> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁴⁹ Stronski, P., 2017. *Turkmenistan at Twenty-Five: The High Price of Authoritarianism*. [online] Carnegieendowment.org. Режим доступа: https://carnegieendowment.org/files/Stronski_Turkmenistan.pdf [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁵⁰ Gusev, L., 2016. *Territorial Defence Problems of Turkmenistan*. Режим доступа: http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-597d4ba6-e4d1-4220-899b-f11626515038/c/AP.VII_Gusev_.pdf

открытая конфронтация с Талибаном¹⁵¹. Под эгидой ООН в 1999 году туркменские власти способствовали переговорам между талибами и другими воинствующими группировками в Афганистане, поощряя силы Ахмада Шаха Масуда и талибов объединиться¹⁵². Однако появление Исламского государства и растущая угроза со стороны радикальных исламистских негосударственных субъектов, возможно, повлияли на переоценку Туркменистаном угроз безопасности и вызовов, с которыми он столкнулся, и, таким образом, привели к принятию Военной доктрины 2016 года.

Президент Бердымухамедов заявил, что новая доктрина была создана «с целью усиления обороноспособности». Секретарь Государственного совета безопасности и бывший министр обороны Туркменистана Яйлым Бердиев подчеркнул, что предпринимаются практические шаги по укреплению обороноспособности Туркменистана, в том числе «модернизация материально-технической базы всех видов вооруженных сил»¹⁵³. Несмотря на то, что текст выступления засекречен, интервью с высокопоставленными туркменскими чиновниками и их заявления указывают на то, что в основе доктрины лежат три приоритета¹⁵⁴. Во-первых, модернизация армии и улучшение материально-технической базы национальных Вооруженных сил и их вооружения. Во-вторых, улучшение условий жизни военнослужащих и их семей, а также обеспечение повышения квалификации военных специалистов. Наконец, повышение способности Туркменистана реагировать на новые и возникающие угрозы безопасности, обусловленные технологическим прогрессом, и внедрение цифровых технологий и других современных технологий в структуру Вооруженных сил. Эти приоритетные направления четко указывают на необходимость дальнейших инвестиций в человеческие ресурсы.

Хотя роль министра обороны, которую делили Яйлым Бердиев (2009–2011 и 2015–2018 годы) и Бегенч Гундогдиев (2011–2015 годы, 2018 год - по настоящее время) остается относительно стабильной, недавние сообщения свидетельствуют о том, что последний утратил свои прежние позиции. 22 января 2020 года Президент Бердымухамедов направил министру обороны Бегенчу Гундогдиеву предупреждение о предполагаемом невыполнении служебных обязанностей, недостатках в его работе и потребовал их немедленных исправлений¹⁵⁵.

Дальнейшие оборонные реформы могут зависеть от текущих событий в регионе. 18 декабря 2019 года секретарь Совета безопасности России Николай Патрушев заявил, что «боевики» укрепляют позиции в Северном Афганистане и готовятся к вторжению в Центральную Азию через Туркменистан и Таджикистан. Исходя из этой угрозы и падающих цен на газ, которые подорвали способность Ашхабада закупать современные вооружения, Туркменистан возобновил военное и политическое сотрудничество с Россией. Это подтверждается недавней встречей заместителей соответствующих министерств иностранных дел 4 февраля 2020 года в Ашхабаде¹⁵⁶.

¹⁵¹ Телефонное интервью со Светланой Дзардановой, 11 марта 2020 г.

¹⁵² Мирзаханов В., Тулпаков М., 2018. *Доктрина позитивного нейтралитета и внешнеполитические приоритеты постсоветской Туркмении*.

¹⁵³ Turkmenistan.gov.tm. 2019. [online] Режим доступа: <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=17981> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁵⁴ Turkmenistan.gov.tm. 2020. *Новый номер журнала «Национальная армия»: история, преемственность, цифровизация*. [online] Режим доступа: <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=20235> [Посещение 21 апреля 2020 г.];

Gundogar-news.com. 2016. *Военная реформа в действии | Общество | Гундогар*. [online] Режим доступа: http://gundogar-news.com/index.php?category_id=3&news_id=8914 [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁵⁵ Turkmenistan.gov.tm. 2020. *Новый номер журнала «Национальная армия»: история, преемственность, цифровизация*. [online] Режим доступа: <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=20235> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁵⁶ Ng.ru. 2020. *Туркменистан укрепляет границу с Афганистаном*. [online] Режим доступа: http://www.ng.ru/cis/2020-02-11/5_7791_turkmenistan.html [Посещение 21 апреля 2020 г.].

2.3. Реформа полиции

Органы безопасности, отвечающие за соблюдение верховенства права, должны быть структурированы таким образом, чтобы они могли адаптироваться к меняющимся потребностям безопасности и ожиданиям обществ, которым они служат. Именно эти изменения в воспринимаемых и реальных потребностях в области безопасности часто ведут к реформе полиции, а также к более широким изменениям в местном, национальном и международном контексте¹⁵⁷. В 1990-х годах в Центральной Азии обеспечение внутренней безопасности осуществлялось в основном преемниками советского МВД – полицией или милицией. «К началу XXI века, как отмечается Льюисом, на постсоветском пространстве не произошло значительных изменений, что только подтвердило существование преемственности в полицейской политике и в полицейских структурах».¹⁵⁸ Туркменская милиция унаследовала роли, функции и методы работы своих советских предшественников. Хотя в 1998 году она была переименована в Национальную полицию Туркменистана, мало что изменилось с точки зрения менталитета и рабочей культуры¹⁵⁹.

Министерство внутренних дел (МВД) было одним из краеугольных опор бывшего Президента Ниязова, который подчеркнул свою роль во внутренних делах и внутренней безопасности. Это было связано с его нежеланием оказывать поддержку Вооруженным силам и делать в них дальнейшие инвестиции. К началу 2007 года Президент Бердымухамедов предпринял ряд шагов в попытке реформировать свои правоохранительные органы, включая увольнение министров, перестановку персонала и обязанностей, а также создание комиссии по рассмотрению жалоб полиции. МВД было освобождено от ответственности за охрану важных военных и гражданских объектов, но полномочия, связанные с полицейским контролем дорожного движения, были переданы ему обратно. Министр внутренних дел Акмамед Рахманов, занимавший этот пост до 2006 года, был уволен, а сотрудники министерства начали проходить через систему аттестации, некоторые кадры были назначены на новые должности. Изменения продолжались до осени 2007 года¹⁶⁰.

8 октября 2007 года Президент созвал совещание в Министерстве внутренних дел и заявил, что «это похоже на то, как ветер перемен даже не коснулся Министерства внутренних дел, где уровни ответственности, компетентности и строгости упали ниже, чем когда-либо». Сообщалось, что в ходе встречи участники, в том числе новый министр внутренних дел Ходжамырат Аннагурбанов, обсудили природу и тяжесть преступлений, совершенных в МВД. Главный прокурор Туркменистана Мухамметгулы Огшуков зачитал заявление о злоупотреблениях и неправомерных действиях, совершенных министром, включая обвинения в получении взяток и фабрикация уголовных дел. Сообщалось, что некоторые преступления были совершены по прямому указанию бывшего министра Аннагурбанова, который, как сообщается, давал указания чиновникам скрыть улики о преступлениях, способные «замарать» его племянника¹⁶¹. В

¹⁵⁷ https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_16_Police%20Reform_0.pdf

¹⁵⁸ Lewis D., 2011. *Security Sector Reform in authoritarian regimes: The OSCE experience of police assistance programming in Central Asia*. Security and Human Rights, Volume 22 (2): 103.

¹⁵⁹ Интервью с туркменским экспертом, 3 марта 2020 г.

¹⁶⁰ Institute for War & Peace Reporting. n.d. *Turkmen Police Reforms Insufficient*. [online] Режим доступа: <https://iwpr.net/global-voices/turkmen-police-reforms-insufficient> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁶¹ Turkmenistan.ru. 2007. *Число жалоб граждан Туркменистана на правоохранительные органы возросло вдвое* | Интернет-Газета Turkmenistan.Ru. [online] Режим доступа: <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/19410> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

том же году начальники полиции столицы Ашхабада и северного Дашогузского района также были уволены за «серьезные недостатки» в своей работе¹⁶².

Признавая необходимость совершенствования базовой и последующей подготовки сотрудников полиции, 31 августа 2009 года Президент Бердымухамедов открыл новую Академию полиции. Кроме того, в 2008 году состоялся диалог с ЕС относительно возможности проведения инспекций тюрем Международным комитетом Красного Креста и участия Туркменистана в Программе ЕС по борьбе с наркотиками в Центральной Азии, в рамках которого были предложены учебные курсы по лечению наркозависимых¹⁶³.

МВД претерпело некоторые структурные изменения и было усилено новыми полномочиями. Например, в 2016 году Государственная служба охраны безопасности здорового общества, которая занимается борьбой с незаконным оборотом наркотиков, была передана в МВД. Аналогичным образом Государственная служба Туркменистана по борьбе с экономическими преступлениями стала частью МВД в 2019 году.

Тем не менее, прогресс полицейской реформы в Туркменистане остается скромным, и поэтому требует дальнейшего анализа. С одной стороны, в Министерстве внутренних дел были проведены процессы модернизации и диджитализации, что может в некоторой степени повысить эффективность и качество работы правоохранительных органов¹⁶⁴. Расширение сотрудничества с международными организациями также демонстрирует заинтересованность Туркменистана в повышении эффективности и технического потенциала правоохранительных органов.

В 2019 году в рамках Программы Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) для Центральной Азии, Программный офис УНП ООН в Туркменистане оказал поддержку судебно-медицинским лабораториям, принадлежащим Министерству здравоохранения и медицинской промышленности и Министерству внутренних дел Туркменистана, целью которой было развитие их возможностей и получение аккредитации в соответствии с международным стандартом ISO 17025¹⁶⁵.

МВД также участвует в Программе содействия по управлению границами в Центральной Азии (БОМКА), направленной на укрепление безопасности, борьбу с незаконными транспортировками и содействие торговле. Последний этап программы БОМКА, в которой Туркменистан является бенефициаром, направлен на укрепление институционального потенциала и повышение профессиональных навыков¹⁶⁶. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) также имеет обширную программу сотрудничества с правоохранительными органами Туркменистана. Например, Центр ОБСЕ в Ашхабаде организовал в 2019 году в правоохранительных органах серию лекций по кодексам поведения и этическим нормам. Институт МВД, Институт международных отношений Министерства иностранных дел

¹⁶² Institute for War & Peace Reporting. n.d. *Turkmen Police Reforms Insufficient*.

¹⁶³ Denison, M., *Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities*, 2010. P.49.

¹⁶⁴ Телефонное интервью с экспертом по международной безопасности, 12 марта 2020 г.

¹⁶⁵ Unodc.org. 2020. *UNODC Conducts the first Training for Turkmen Forensic Experts on Quality Management in line with ISO/IEC 17025*. [online] Режим доступа: <https://www.unodc.org/centralasia/en/news/unodc-conducts-the-first-training-for-turkmen-forensic-experts-on-quality-management-in-line-with-iso-iec-17025.html> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁶⁶ Bomca-eu.org. n.d. *Background*. [online] Режим доступа: <https://www.bomca-eu.org/en/programme/background> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

и Институт границы Государственной пограничной службы Туркменистана также провели цикл лекций¹⁶⁷.

С другой стороны, однако, процессы реформ остаются размытыми и непрозрачными, о чем свидетельствуют недавние уголовные дела с участием высокопоставленных чиновников МВД. В октябре 2019 года экс-министр внутренних дел Туркменистана и бывший генерал-лейтенант полиции Исгендер Муликов признался в коррупции и злоупотреблении властью. На заседании Совета государственной безопасности Туркменистана генеральный прокурор Батыр Атдаев проинформировал Президента Бердымухамедова о результатах уголовного дела против Муликова по статьям «Коррупция» и «Злоупотребление». Затем руководство МВД было поручено Мамметхану Чакиеву, ранее занимавшему должность вице-преьера по промышленности, транспорту и связи¹⁶⁸.

Расширение международного сотрудничества, скромные программы модернизации и отстранение должностных лиц, обвиняемых в коррупции, позволяют предположить, что в туркменской правоохранительной сфере проводится определенный уровень реформ. В 2020 году министр внутренних дел М. Чакиев доложил о работе подведомственных подразделений в первом квартале года, а также о практических шагах, предпринимаемых для предотвращения преступности, дорожно-транспортных происшествий и обеспечения пожарной безопасности во всех регионах страны. На том же заседании Президент обозначил, что приоритет должен отдаваться поддержанию общественного порядка и соблюдению законности¹⁶⁹.

3. Надзор за сектором безопасности: механизмы и процедуры

Слово «надзор» не упоминается буквально в законе «О национальной безопасности», законе «О Совете государственной безопасности», законе «О военной обязанности и военной службе» или в законе «О статусе военнослужащих»¹⁷⁰. В Конституции Туркменистана только дважды упоминается о надзоре в Разделе VI, статье 129, когда речь идет о функциях Генерального прокурора Туркменистана: «Надзор за точным и единообразным соблюдением законов Туркменистана, за деятельностью Президента Туркменистана, Кабинета министров Туркменистана, постановлениями Меджлиса Туркменистана возлагаются на Генерального прокурора Туркменистана и подчиненных ему прокуроров. Прокурор участвует в рассмотрении дел в судах на основаниях и в порядке, установленных законом»¹⁷¹. Предыдущий закон о полиции также не упоминает о надзоре. Вместо этого в статье 24 упоминается роль Президента Туркменистана в определении характера контроля над действиями полиции: «Контроль над деятельностью полиции осуществляется в порядке, определяемом Президентом Туркменистана». Это также подтверждает роль генерального прокурора¹⁷². Закон «Об

¹⁶⁷ Osce.org. 2019. *OSCE-organized lecture series on ethics in law enforcement takes place in Turkmenistan*. [online] Режим доступа: <https://www.osce.org/centre-in-ashgabat/436355> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁶⁸ "СНГ СЕГОДНЯ." 2019. *Экс-министр внутренних дел Туркменистана признался в коррупции*. [online] Режим доступа: https://sng.today/ashkhabad/11826-jeks-ministr-vnutrennih-del-turkmenistana-priznalsja-v-korruptcii.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁶⁹ Заседание Госсовета безопасности: итоги двух месяцев года. 2020. [online] Режим доступа: <https://cci.gov.tm/ajax/news.php?ID=2343>

¹⁷⁰ Законы доступны онлайн на: <http://www.milligosun.gov.tm/sahypa/harby-hukuk>

¹⁷¹ Конституция Туркменистана. 2016. Режим доступа: <http://turkmenistan.gov.tm/?id=11808>

¹⁷² <http://infoabad.com/zakonodatelstvo-turkmenistana/zakon-turkmenistana-o-polici-turkmenistana.html>

органах национальной безопасности» содержит две статьи о надзоре (статьи 28 и 29)¹⁷³. В законах о пограничном контроле и таможенном контроле упоминаний о надзоре нет.

3.1 Парламентский надзор¹⁷⁴

Меджлис играет важную роль в законодательном процессе. В статье 16 закона «О Меджлисе» указывается, что парламент принимает конституцию и законы, вносит в них поправки и следит за их исполнением и толкованием, определяет соответствие нормативных правовых актов конституции, а также ратифицирует и денонсирует международные договоры¹⁷⁵. В соответствии со статьей 6 закона «О Меджлисе», Меджлис не может передавать другому органу право издавать законы о принятии или внесении изменений в Конституцию Туркменистана, уголовное и административное законодательство и судопроизводство. Законодательство в области безопасности не имеет такого же статуса. Собеседники, приглашенные для этого исследования, намекают на то, что проекты законодательства в сфере безопасности обычно готовятся министерствами безопасности и администрацией Президента, а Меджлис просто выступает за их одобрение¹⁷⁶.

Меджлис рассматривает законопроекты в области безопасности посредством внутренних обсуждений. В отчете за 2017 год, опубликованном государственным информационным агентством, отмечается, что проект закона Туркменистана «О борьбе с терроризмом» был представлен на рассмотрение парламентариев. Как подчеркнули члены парламента (депутаты) в том же докладе, обеспечение мира, стабильности и безопасности является конечной целью внешней политики Туркменистана, и именно такими соображениями руководствуется законодательная повестка дня Президента Бердымухамедова. Свидетельства, выдвигаемые в этой связи, включают международные инициативы Туркменистана, включая консолидацию международных усилий по борьбе с серьезными угрозами человечеству, такими как терроризм¹⁷⁷. Как сообщается, парламентарии также рассмотрели законопроект «О статусе военнослужащих», отметив, что в стране ведется последовательная работа по укреплению материально-технической базы вооруженных сил. В рамках реализации широкомасштабной военной реформы особое внимание было уделено подготовке квалифицированных военнослужащих, а также созданию благоприятных условий для успешного прохождения службы защитниками Отечества, их здорового образа жизни и выздоровления¹⁷⁸.

В марте 2017 года были также обсуждены поправки к закону «О пограничной охране»¹⁷⁹, хотя остается неясным, были ли внесены Меджлисом какие-либо изменения, и если да, то были ли они включены в окончательный вариант указанного закона. На сессии в июне 2019 года депутаты также рассмотрели законопроекты «О внесении изменений в Уголовный кодекс Туркменистана», а также ряд законов, касающихся Адалат (юстиции) Туркменистана. В ноябре 2019 года депутаты также вновь рассмотрели проекты законов к Уголовному кодексу Туркменистана, такие как: «О внесении изменений в Уголовно-

¹⁷³ Конституция Туркменистана. 2012. Закон "Об органах национальной безопасности" (с изменениями от 2017, 2018 и 2020 г.г.). Режим доступа: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=56409

¹⁷⁴ Jasutis G., Steyne R., 2020. *Parliamentary oversight in the security sector: Turkmenistan*, in *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Case Studies from Central Asia*. Режим доступа: <https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF%20Parliamentary%20Oversight%20Jan%202020%20web.pdf>

¹⁷⁵ Режим доступа: http://www.minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=6433 [Посещение в августе 2019 г.].

¹⁷⁶ Анонимное телефонное интервью с дипломатом из Ашгабата, 15 июля 2019 г.

¹⁷⁷ Turkmenistan Today, 2017. *Принятые Меджлисом законы отражают приоритеты государственной политики Туркменистана*. [online] Режим доступа: <http://tdh.gov.tm/news/tm/articles.aspx&article10206&cat11>

¹⁷⁸ Turkmenistan Today, 2017. *Принятые Меджлисом законы отражают приоритеты государственной политики Туркменистана*. [online] Режим доступа: <http://tdh.gov.tm/news/tm/articles.aspx&article10206&cat11>

¹⁷⁹ Turkmenistan Золотой Век, 2017. *Депутаты национального парламента приняли новые законы и избрали Омбудсмена*. [online] Режим доступа: <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=13213>

процессуальный кодекс Туркменистана», «О внесении изменений в Кодекс Туркменистана об административных правонарушениях», «О внесении изменений в Закон Туркменистана о внутренних делах Туркменистана» и «О внесении изменений в Закон о Таможенной службе»¹⁸⁰.

Статья 11 закона «О Меджлисе» предусматривает, что парламент рассматривает вопросы, связанные с утверждением государственного бюджета Туркменистана, и сообщает о его исполнении¹⁸¹. Бюджет подготовлен Министерством финансов и после рассмотрения правительства представлен Президентом в Меджлис. 24 ноября 2017 года Меджлис утвердил национальный бюджет на 2018 год с прогнозируемыми доходами в размере 95,5 миллиарда манатов и расходами примерно на ту же сумму (которая при официальном обменном курсе Туркменистана составляет 27,29 миллиарда долларов США)¹⁸². В конце 2018 года был утвержден национальный бюджет на 2019 год в размере 83,8 млрд. манатов, а 2 декабря 2019 года Меджлис обсудил возможное исполнение бюджета на 2020 год и утвердил отчетные поступления в размере 84,39 млрд. манатов и расходы в размере 84,29 млрд. манатов¹⁸³. Тем не менее, нет никакой публичной информации относительно дебатов или поправок, касающихся принятия бюджета. Интервью с туркменскими собеседниками показывают, что, несмотря на роль Меджлиса в рассмотрении и утверждении государственных бюджетов, депутаты, как правило, голосуют за них положительно¹⁸⁴. Бюджет на оборону публично не объявляется, хотя последняя доступная информация позволяет предположить, что общий бюджет на оборону колеблется от 200 до 719 млн долларов¹⁸⁵. Однако неясно, является ли это частью государственного бюджета и поэтому рассматривается Меджлисом или нет.

В состав Меджлиса не входит какой-либо комитет или комиссия, отвечающая за национальную оборону и безопасность¹⁸⁶. Неудивительно, что парламентский надзор в сфере безопасности остается довольно ограниченным. Парламентский комитет по защите прав и свобод человека является единственным известным надзорным органом, существующим в Меджлисе, хотя он не занимается исключительно сектором безопасности.

Статья 16 закона «О Меджлисе» объясняет, что парламент утверждает программу деятельности Кабинета министров. Это не исключает Министерство обороны, Министерство внутренних дел и другие правительственные учреждения, связанные с безопасностью и военными делами. Это означает, что, как минимум, Меджлис может получить доступ к программе мероприятий, проводимых субъектами безопасности, и

¹⁸⁰ Turkmenportal. 2019. *Парламент Туркменистана принял госбюджет-2020 и ряд новых законов | Политика*. [online] Режим доступа: <https://turkmenportal.com/blog/23479/parlament-turkmenistana-prinyal-gosbyudzheta2020-i-ryad-novyh-zakonov> [Посещение 22 апреля 2020 г.].

¹⁸¹ Режим доступа: http://www.minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=6433 [Посещение в августе 2019 г.].

¹⁸² RadioFreeEurope/RadioLiberty. 2017. *Turkmenistan's Bogus Budget*. [online] Режим доступа: <https://www.rferl.org/a/turkmenistan-bogus-budget/28892094.html> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁸³ "СНГ СЕГОДНЯ." 2018. *Меджлис Туркменистана принял госбюджет страны на 2019 год*. [online] Режим доступа: <https://sng.today/ashkhabad/8509-medzhlis-turkmenistana-prinjal-gosbyudzheta-strany-na-2019-god.html> [Посещение 21 апреля 2020 г.]; EADaily. 2017. *Доходы госбюджета Туркмении в 2018 году снижены на 7,8%*. [online] Режим доступа: <https://eadaily.com/ru/news/2017/11/27/dohody-gosbyudzheta-turkmenii-v-2018-godu-snizheny-na-78> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

¹⁸⁴ Анонимное интервью с представителем туркменской диаспоры, 11 июля 2019 г.

¹⁸⁵ IISS, "The Military Balance 2016", pp.185–207, estimates the 2014 Turkmen defence budget as \$719 million. Although these numbers are outdated, 2014 is the last year the IISS published budget numbers for all five Central Asian Republics. Other sources estimate the defence budget as substantially lower, at \$200 million. Global Security. 2016. *Turkmenistan Military Spending*.

Режим доступа: <https://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/turkmen-budget.htm>;

Gorenburg, D., 2014. *External Support for Central Asian Military and Security Forces*. Working Paper, SIPRI & OSF, p.13.

Режим доступа: <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-OSFno1WP.pdf>;

Khrolenko, A., 2019.

¹⁸⁶ Turkmenistan Золотой Век, 2018. *Назначены руководители парламентских комитетов*. Режим доступа:

<http://turkmenistan.gov.tm/?id=15978>

может обсудить ее. Такие вопросы широко обсуждаются в Совете государственной безопасности, возглавляемом Президентом, который предоставляет министерским органам возможность информировать Президента о поведении органов безопасности, находящихся под их контролем. В то время как в 2018 году не было никаких прямых ссылок на роль Меджлиса в надзоре за действиями сил безопасности, Президент издал распоряжение о контроле над дисциплиной среди военных и сотрудников правоохранительных органов, но не уточнил, какое учреждение должно за это отвечать¹⁸⁷. Несмотря на отсутствие в Меджлисе надзорных структур, в сообщениях высказывается предположение, что периодическое увольнение высокопоставленных сотрудников службы безопасности служит сдерживающим фактором против жестокого обращения со стороны служб безопасности, в частности, в отношении военнослужащих не туркменского этнического происхождения¹⁸⁸. Это было связано с сообщаемым снижением, начиная с 2007 года, случаев дискриминации в отношении работников службы не туркменского или смешанного этнического происхождения в высших эшелонах сектора безопасности¹⁸⁹.

В соответствии со статьей 16 закона «О Меджлисе», парламент по предложению Президента Туркменистана рассматривает назначение и освобождение от должности председателя Верховного суда Туркменистана, Генерального прокурора Туркменистана, министра внутренних дел Туркменистана и министра Адалат Туркменистана. Хотя это дает Меджлису определенные полномочия в отношении назначений на ключевые министерские посты, окончательное решение остается за Президентом. Например, в июне 2018 года Президент переставил ключевых министров, назначив нового главу Министерства национальной безопасности, Министерства обороны и Государственной пограничной службы¹⁹⁰. Позже, в декабре 2018 года, Президент также назначил заместителя министра внутренних дел Ахмета Ходзатова¹⁹¹. Но не было предоставлено информации о том, обсуждалась ли его кандидатура в Меджлисе. В феврале 2020 года Президент Бердымухамедов также произвел кадровые изменения в руководстве Министерства национальной безопасности Туркменистана. В связи с переходом на другую работу глава государства уволил генерал-майора Яйлыма Бердиева с поста министра национальной безопасности Туркменистана. Новым министром национальной безопасности Туркменистана назначен полковник Гурбанмырат Аннаев, ранее занимавший должность заместителя главы этого министерства¹⁹². Опять же, не было предоставлено никакой информации о том, обсуждалась ли его кандидатура в Меджлисе. Та же тенденция наблюдается в судебной системе, когда в 2017 году генеральный прокурор и, по меньшей мере, девять других прокуроров были уволены и впоследствии арестованы по обвинению в коррупции¹⁹³. Было неясно, обсуждался ли его преемник в Меджлисе. Помимо своих выборных функций, Президент также имеет право в одностороннем порядке создавать государственные органы с правоохранительными полномочиями, такие как Государственная служба по борьбе с экономическими

¹⁸⁷ Министерство Адалат Туркменистана, 2019. *The results of the activities of law enforcement agencies for 6 months of the year were considered at a meeting of the State Security Council*. Режим доступа: http://www.minjust.gov.tm/ru/php/habar.php?news_id=659

¹⁸⁸ Security Sector Reform in Central Asia: Exploring Needs and Possibilities, p.52.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Eurasianet, 2018. Turkmenistan's president effects radical switch-around of top security officials. [online] Режим доступа: <https://eurasianet.org/turkmenistans-president-effects-radical-switch-around-of-top-security-officials>

¹⁹¹ Chronicles of Turkmenistan, 2018. Заместителем министра внутренних дел назначен глава полиции Мары. [online] Режим доступа: <https://www.hronikatm.com/2018/12/zamestitelem-ministra-vnutrennih-del-naznacheni-glava-politsii-maryi/>

¹⁹² Turkmenportal. 2020. Президент Туркменистана сменил министра национальной безопасности. [online] Режим доступа: <https://turkmenportal.com/blog/25131/prezident-turkmenistana-smenil-ministra-nacionalnoi-bezopasnosti> [Посещение 20 апреля 2020 г.]

¹⁹³ Freedom in the World 2018: Turkmenistan.

преступлениями, созданная в 2017 году и наделенная полномочиями по предупреждению и расследованию преступлений, связанных с коррупцией¹⁹⁴.

В соответствии со статьей 16 закона «О Меджлисе» парламенту поручено изучить вопросы, связанные с миром и безопасностью, а также основные направления внутренней и внешней политики Туркменистана. Хотя парламент обсуждал ряд поправок к законам и принятие законов, регулирующих сектор безопасности, неизвестно, проводятся ли с гражданами консультации и участвуют ли они в парламентских процессах, касающихся сектора безопасности. Поэтому трудно оценить, способен ли парламент эффективно представлять интересы и потребности безопасности своих граждан и обеспечивать их воплощение в политические решения.

3.2. Контроль исполнительной власти

В качестве главы государства и Верховного Главнокомандующего Вооруженными силами Туркменистана Президент Гурбангулы Бердымухамедов осуществляет жесткий контроль над аппаратами безопасности и обороны Туркменистана¹⁹⁵. В качестве наивысшей инстанции, ответственной за назначение министров, должностных лиц юстиции, командующих вооруженными силами и утверждение национальных военных доктрин, власть Президента Бердымухамедова над структурами национальной безопасности и обороны распространяется на все аспекты обеспечения безопасности, управления и надзора¹⁹⁶. Он формирует и председательствует в Совете государственной безопасности и представляет бюджет на рассмотрение Меджлису. Эта компетенция закреплена в Конституции Туркменистана и специализированных законах, регулирующих деятельность служб безопасности. Например, согласно статье 1 закона «Об органах национальной безопасности», органы национальной безопасности Туркменистана являются специальными органами в структуре государственного управления, подчиняющимися Президенту Туркменистана¹⁹⁷. Закон о полиции Туркменистана (статья 8) предусматривает, что полиция управляется министром внутренних дел Туркменистана, который назначается и освобождается от должности Президентом Туркменистана в порядке, установленном Конституцией страны. В веляях и городе Ашхабаде полиция возглавляется руководителями департаментов полиции, которые назначаются и освобождаются от должности президентом Туркменистана.

Интересно, что Конституция предусматривает введение независимого уполномоченного по правам человека (Омбудсмена). Поэтому в 2016 году парламент принял закон об Омбудсмене, в котором были определены полномочия и функции Омбудсмена. Хотя Омбудсмен пользуется правовой неприкосновенностью, не может быть подвергнут судебному преследованию, аресту или задержанию за официальные действия во время пребывания в должности¹⁹⁸, вторичное законодательство предусматривает его / ее назначение при условии утверждения Президентом¹⁹⁹. Это ставит под сомнение его / ее беспристрастность и независимость, а также связывает с исполнительной властью. В

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Конституция Туркменистана. 2016. Статья 68. [online] Режим доступа: https://www.legislationline.org/download/id/6502/file/Turkmenistan_Constitution_am2016_eng.pdf

¹⁹⁶ Конституция Туркменистана. 2016. Статья 71. [online] Режим доступа: https://www.legislationline.org/download/id/6502/file/Turkmenistan_Constitution_am2016_eng.pdf

¹⁹⁷ Конституция Туркменистана. 1993. Конституция Туркменистана. 2012. Закон "Об органах национальной безопасности" (№ 4, ст.32, с изменениями от 08.08.1997г., 15.09.1998г., 14.06.2003г.).

¹⁹⁸ United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2019. *Turkmenistan 2018 Human Rights Report*.

¹⁹⁹ United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*. Режим доступа: <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/>

январе 2017 года вступил в силу закон об Омбудсмене. В марте 2017 года по предложению Президента Меджлис избрал Омбудсменом по правам человека Яздурсун Гурбанназарову.²⁰⁰ Закон обязывал Омбудсмента представлять Президенту и парламенту²⁰¹ ежегодный доклад о правах человека, первый из которых был представлен в июне 2018 года за период с марта 2017 года по декабрь 2017 года²⁰².

По мнению наблюдателей, из 254 письменных заявлений результативное решение получили только по 25, хотя неясно, какие из них относятся к действиям сил безопасности, но при этом известно, что в отчетный доклад не были включены основные рекомендации по правам человека, касающиеся сектора безопасности²⁰³.

В 2018 году в ее офис поступило 985 жалоб - 479 в письменной форме, из которых 15 (3,1%) были связаны с деятельностью силовиков.²⁰⁴ Публичной информации о сути и результатах рассмотрения этих жалоб не было. В 2019 году в офис Гурбанназаровой поступило 985 жалоб, большинство из которых касались жилищных вопросов и разногласий с широким спектром судебных решений. Согласно сообщению, по 16 из них проблемы были решены. В целом было получено 150 жалоб на нарушения гражданских и политических прав, и 3 жалобы были положительно рассмотрены²⁰⁵.

3.3. Роль прокурорского надзора

Конституция Туркменистана предусматривает большую роль прокуратуры в надзоре за службами безопасности. Статьи 129, 130 и 131 предусматривают, что Генеральный прокурор Туркменистана и его подчиненные прокуроры несут ответственность за надзор за точным и однообразным соблюдением законов, президентских и министерских актов и постановлений Меджлиса. Прокуратура следит за законностью оперативно-розыскных мероприятий и уголовных расследований. Отчет Генерального прокурора рассматривается и заслушивается на заседаниях в Совете государственной безопасности в отношении действий силовиков. Например, вечером 3 декабря 2019 года бывший министр внутренних дел Исгендер Муликов появился на национальном телевидении в наручниках, черном тюремном наряде и с побритой головой. На брифинге для Президента Генеральный прокурор Батыр Атаев объяснил, что Муликов, занимавший пост главного министра страны с мая 2009 года, злоупотреблял своей работой, брал огромные взятки и занимался растратами. Государственное телевидение показало кадры, фиксирующие предметы, предположительно найденные во время обысков имущества Муликова. Это были огромные стопки долларовых купюр, дорогие часы и ювелирные украшения²⁰⁶. Генеральная прокуратура также несет ответственность за надзор за выполнением закона «О Пограничных войсках» (статья 18)²⁰⁷

Закон «О прокуратуре» в Туркменистане повторяет вышеупомянутую статью Конституции в статье 3.1. В нем также упоминается, что цель Генеральной прокуратуры

²⁰⁰ United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2019. *Turkmenistan 2018 Human Rights Report*.

²⁰¹ Там же.

²⁰² Там же.

²⁰³ Там же.

²⁰⁴ The State News Agency of Turkmenistan, 2019. *Report on the work of the Ombudsperson in Turkmenistan in 2018*. [online] Режим доступа: <http://tdh.gov.tm/news/en/obd.aspx>

²⁰⁵ Human Rights Watch. 2020. *Turkmenistan: Events of 2019*. [online] Режим доступа: <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/turkmenistan> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

²⁰⁶ Eurasianet. 2019. *Turkmenistan: Interior Minister resurfaces in handcuffs*. [online] Режим доступа: <https://eurasianet.org/turkmenistan-interior-minister-resurfaces-in-handcuffs> [Посещение 5 мая 2020 г.].

²⁰⁷ Eurasianet. 2019. *Turkmenistan: Interior Minister resurfaces in handcuffs*. [online] Режим доступа: <https://eurasianet.org/turkmenistan-interior-minister-resurfaces-in-handcuffs> [Посещение 5 мая 2020 г.].

в Туркменистане состоит в том, чтобы: «обеспечить верховенство права и укрепить верховенство права, заключающееся в защите (...) прав государственных органов, контроле над вооруженными силами и другими военными формированиями, местными органами власти, предприятиями, учреждениями, организациями и общественными объединениями»²⁰⁸. В нем в статье 26 также обсуждаются отношения между Министерством обороны Туркменистана и военной прокуратурой, и предполагается, что после получения жалоб военная прокуратура уполномочена проверять деятельность Вооруженных сил Туркменистана²⁰⁹.

4. Нарушения со стороны сил безопасности

Правительство Туркменистана не публикует статистику преступности, и большинство данных поступает из неофициальных источников. Это ставит под сомнение достоверность и надежность внешних отчетов и затрудняет возможность систематической оценки масштабов и типов нарушений, совершаемых отдельными лицами в силах безопасности. Во время президентства Ниязова туркменские службы безопасности были заведомо причастны к тяжким преступлениям, включая перепродажу конфискованных наркотиков, незаконное заключение под стражу, пытки и т.д.²¹⁰. Официальные туркменские источники предполагают, что в 2010-2020 годах коррупция и злоупотребление властью были основной проблемой в Туркменистане. Ниже приведен список высокопоставленных чиновников, которые совершили преступления и были осуждены правительством:

Правительственное ведомство / Должность	Срок в должности	Имя	Причина увольнения
министр национальной безопасности / министр обороны	2011–2015 гг. - министр национальной безопасности, 2015–2018 гг. - министр обороны, 2018–2020 гг. - министр национальной безопасности	Яйлым Бердиев	22 января 2020 г. был объявлен строгий выговор «за ненадлежащее исполнение обязанностей, недостатки в работе», в результате чего он освобождается от должности секретаря Совета государственной безопасности. 12 февраля 2020 года он был освобожден от должности в МНБ и переведен на другую работу ²¹¹ .

²⁰⁸ Конституция Туркменистана. 2012. Закон "О прокуратуре". [online] Режим доступа: <http://www.infoabad.com/zakonodatelstvo-turkmenistana/zakon-turkmenistana-o-prokurature-turkmenistana.html>

²⁰⁹ Конституция Туркменистана. 2012. Закон "О прокуратуре". [online] Режим доступа: <http://www.infoabad.com/zakonodatelstvo-turkmenistana/zakon-turkmenistana-o-prokurature-turkmenistana.html>

²¹⁰ Turkmenistan.ru. 2002. Президент Туркменистана признал неудовлетворительную работу руководства КНБ. [online] Режим доступа: <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/14543> [Посещение 20 апреля 2020 г.].

²¹¹ Радио Азатлык. 2020. Яйлым Бердиев уволен с поста министра национальной безопасности. [online] Режим доступа: <https://rus.azathabar.com/a/30431081.html> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

министр обороны/ начальник Государственной пограничной службы	С марта по июль 2011 года - начальник Пограничной службы, 2011– 2015 годы - министр обороны, 2016– 2017 - начальник Пограничной службы, 2018 год – по наст.вр. - министр обороны	Бегенч Гундогдыев	2011 - понижен в звании по неизвестным причинам и переведен в министерство обороны. 2017 год - понижен в звании до полковника и объявлен выговор за «недостатки в работе» ²¹² .
Государственная миграционная служба / резидентская гвардия	2015–2017 гг. - начальник Миграционной службы, 2017– 2019 гг. - начальник Президентской гвардии	Мелис Нобатов	Арестован за коррупцию и отмывание денег в декабре 2019 года ²¹³ .
Министерство внутренних дел	2009–2019 гг. на посту министра внутренних дел	Исгендер Муликов	Уволен за «серьезные недостатки в работе». Он публично признался в коррупции по телевидению в декабре 2019 года ²¹⁴ .
Генеральный прокурор	2013–2017 гг. на посту генерального прокурора	Аманмурад Халлиев	Уволен за коррупцию и взяточничество и арестован в мае 2017 года вместе с 50 другими сотрудниками прокуратуры ²¹⁵ .
Государственная таможенная служба	с 2017 года по настоящее время исполняет обязанности начальника Государственно	Атадурды Османов	В июне 2019 года получил выговор и понижен в звании за то, что коррупция «процветала в Государственной
	й таможенной службы		таможенной службе Туркменистана» ²¹⁶ .

²¹² Радио Азатлык. 2020. *Яйлым Бердиев уволен с поста министра национальной безопасности*. [online] Режим доступа: <https://rus.azathabar.com/a/30431081.html> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

²¹³ Turkmenportal. 2019. *Осуждённые в Туркменистане экс-министр внутренних дел и бывший глава миграционной службы раскаялись в преступлениях | Происшествия*. [online] Режим доступа: <https://turkmenportal.com/blog/23555/osuzhdennyye-v-turkmenistane-eksministr-vnutrennih-del-i-byvshii-glava-migracionnoi-sluzhby-raskayalis-v-prestupleniyah> [Посещение 22 апреля 2020 г.].

²¹⁴ Радио Азатлык. 2019. *Президент Туркменистана уволил министра внутренних дел Муликова, выгнав его из зала заседания. Видео*. [online] Режим доступа: <https://rus.azathabar.com/a/30193327.html> [Посещение 22 апреля 2020 г.].

²¹⁵ Радио Азатлык. 2017. *Бывший Генпрокурор Халлиев арестован вместе с десятками силовиков*. [online] Режим доступа: <https://rus.azathabar.com/a/28482151.html> [Посещение 22 апреля 2020 г.].

Аресты, задержания и лишение свободы высокопоставленных чиновников позволяют предположить, что субъекты безопасности могут быть привлечены к ответственности за нарушения. Однако их участие в коррупционных схемах демонстрирует острую необходимость значительного пересмотра и укрепления принципов добропорядочности и этики в службах безопасности. В некоторых сообщениях предполагается, что, например, сотрудники службы безопасности запрашивают взятки в ходе выполнения своих служебных обязанностей в дополнение к своим доходам, дорожная полиция часто требует взятки от транспортных средств с коммерческими (желтыми) номерными знаками. В октябре 2019 года Генеральный прокурор сослался на несколько случаев взяточничества, вымогательства денег и злоупотребления властью, совершенных сотрудниками полиции низкого ранга, что подтверждает эту информацию²¹⁷. На этом уровне можно обратиться к уполномоченному по правам человека (Омбудсмену) и ее докладу о неправомерных действиях и мелких преступлениях в службах безопасности. В 2018 году в ее офис поступило 985 жалоб - 479 в письменной форме, из которых 15 (3,1%) были связаны с деятельностью силовиков. Публичной информации о сути и результатах рассмотрения этих жалоб не было.

Заключение

В этом докладе исследуется траектория и ход реформ сектора безопасности в Туркменистане, начиная с первого раздела путем определения функций и полномочий официальных органов безопасности Туркменистана, а затем анализируются реформы сектора безопасности в сфере разведки, обороны и правоохранительных органов. В последующих разделах были рассмотрены механизмы надзора, изложенные в Конституции и законах Туркменистана, а также отмечены нарушения со стороны туркменских силовиков. В этом разделе приводятся заключительные выводы по тем областям сектора безопасности, которые могли бы выиграть от дальнейших реформ.

В туркменском секторе безопасности наблюдаются скромные процессы реформирования, но на стратегическом уровне по-прежнему отсутствует ясность относительно направления и целей таких процессов реформ, а также той роли, которую играют в них надзорные органы. В связи с этим, для туркменских властей есть смысл рассмотреть:

- **Определение стратегии РСБ на стратегическом уровне:** признавая важность Военной доктрины 2016 года для стимулирования процессов реформирования сектора безопасности в Туркменистане, эти документы могут быть дополнены стратегией РСБ на стратегическом уровне. В настоящее время отсутствие публичных концептуальных и стратегических документов по РСБ и соответствующих руководящих указаний министерств делает процесс неясным и в определенной степени скрытым. Кроме того, такая реформа РСБ на стратегическом уровне может помочь объединить амбиции и цели инициатив по реформированию на уровне секторов или ведомств, которые в настоящее время действуют в частичной изоляции друг от друга. Совет государственной

²¹⁶ Fergana.agency. 2019. *Бердымухамедов разжаловал начальника таможни за разгул коррупции*. [online] Режим доступа: <https://fergana.agency/news/108266/> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

²¹⁷ Интервью с туркменским экспертом по безопасности, 12 апреля 2020 г.

безопасности должен быть назначен ведущим институтом в вопросах реформы сектора безопасности.

- **Усиление надзорной роли Меджлиса:** признавая важную роль, которую Меджлис играет в надзоре за сектором безопасности, можно было бы приложить дополнительные усилия для вовлечения Меджлиса в надзорные процессы посредством, например, стимулирования дебатов в Меджлисе по процессам реформ в различных органах безопасности. Признавая особенности и важность президентской системы, принятие закона о парламентском надзоре должно определить роль Меджлиса в надзоре за сектором безопасности.

Усиление роли органов внешнего надзора и комиссий: в соответствии с Конституцией Туркменистана, Президент осуществляет прямой надзор и контроль над туркменскими органами безопасности. Помимо усиления роли Меджлиса в этом процессе, национальные власти могут также рассмотреть вопрос о расширении полномочий недавно созданного института Омбудсмана, который мог бы рассматривать жалобы на силовиков, полученные от населения.

Реформа сектора разведки

Как отмечено в подразделе 2.1. относительно реформирования разведывательных служб, Туркменистан добился определенного прогресса в реформировании своего разведывательного сектора, включая устранение и наказание должностных лиц, подозреваемых в коррупции или неэтичном поведении. Дальнейшие меры включают функциональные изменения в Министерстве национальной безопасности (МНБ) с целью ограничения, а в некоторых случаях и отмены его чрезвычайных полномочий, которые могут ограничивать гражданские свободы. Переориентация полномочий МНБ на внешние угрозы безопасности, которые позволят другим правоохранительным органам сосредоточиться на внутренних угрозах безопасности криминального характера, продолжает иметь огромное значение. Несмотря на достигнутое, существуют возможности для дальнейшей реформы разведывательного сектора Туркменистана, в том числе:

- **Разграничение разведывательной и правоприменительной компетенций:** как и во многих странах постсоветского пространства, главное разведывательное агентство Туркменистана, МНБ, можно охарактеризовать как гибридное агентство, наделенное сочетанием как правоохранительных, так и разведывательных функций. Опираясь на приверженность нынешней туркменской администрации реформированию своего разведывательного сектора и в соответствии с передовой практикой управления разведывательным сектором, национальные власти могут изучить такие варианты, как демилитаризация, ограничения на определенные правоохранительные полномочия и проведение досудебных расследований. Первым шагом в таком процессе может стать пересмотр законодательства и регулирующих механизмов, касающихся МНБ, и передача определенных полномочий другим органам безопасности.

- **Расширение межведомственного сотрудничества:** с учетом замечаний Президента о необходимости расширения сотрудничества между МНБ и другими службами безопасности, сделанных в 2018 году, могут быть дополнительно изучены механизмы укрепления межведомственного сотрудничества. Такая координация может некоторым образом ограничить дублирование следственных процессов и обеспечить более эффективное распределение людских и финансовых ресурсов, тем самым способствуя национальной безопасности.

- **Укрепление уважения к правам человека и верховенству права:** в качестве главного учреждения, отвечающего за устранение угроз национальной безопасности, включая международный терроризм и экстремизм, Министерство национальной безопасности играет важную роль в общей архитектуре безопасности Туркменистана. В этой связи очень важно, чтобы в соответствии со статьей 5 Закона Туркменистана об органах национальной безопасности сами эти органы осуществляли свою деятельность в строгом соответствии с уважением прав и свобод граждан. С этой целью национальные власти могли бы рассмотреть инициативы, направленные на повышение уважения к правам человека в МНБ, и облегчить для граждан поиск ответов на их нужды. Это может включать усиление роли Омбудсмана Туркменистана и четкие процедуры подачи жалоб.

Реформа сектора обороны

При Президенте Бердымухамедове реформы в оборонном секторе ускорились и расширились, особенно в туркменских военно-морских силах. Однако они были в основном ограничены перевооружением, а не структурными реформами или реформами системы управления. С этой целью и в соответствии с выводами этого исследования туркменские власти могут рассмотреть возможность изучения таких областей, как:

- **Адаптация кадровой политики в вооруженных силах:** вооруженные силы и поддерживающие их органы должны представлять общество, которому они служат, поскольку успех любой государственной организации определяется ее способностью использовать разнообразие мышления, навыков и талантов в обществе. Дальнейшие инвестиции в управление человеческими ресурсами, и в особенности процессы найма на основе заслуг, могли бы стать частью такой стратегии.

- **Улучшение условий службы и этического поведения в вооруженных силах:** хотя в последние годы туркменские власти закупили широкий спектр новых вооружений для вооруженных сил и их вспомогательных органов, были предприняты лишь скромные усилия для улучшения условий службы персонала, особенно призывников. С этой целью туркменские власти могут рассмотреть вопрос об изучении стратегий улучшения базовой и последующей подготовки, а также условий жизни военнослужащих. Этика в вооруженных силах должна стать важным фактором, который будет использовать национальные и международные усилия. Создание Совета по этике и последующее принятие законодательства, касающегося добропорядочности в системе обороны, было бы желанным шагом вперед. Могут быть предприняты дальнейшие усилия, чтобы сделать процесс рассмотрения жалоб более прозрачным, с предоставлением информации о характере и результатах рассмотрения жалоб в вооруженных силах. Международное сообщество могло бы также поддержать такие усилия с помощью Международной конференции институтов Омбудсмана по вооруженным силам, беспартийного консультативного форума, открытого для государств, не имеющих специальных военных Омбудсменов, каковым является Туркменистан.

- **Усиление практики управления физической безопасностью мест хранения запасов:** хотя отчеты о взрыве на складе вооружений в Абадане в 2011 году варьируются в зависимости от количества причин²¹⁸, помимо отставки тогдашнего министра обороны Гугондыева имеется очень мало информации об избранных мерах туркменских властей во избежание таких инцидентов в будущем. С этой целью туркменские власти могли бы

²¹⁸ Smallarmssurvey.org. 2020. *Small Arms Survey - Unplanned Explosions at Munitions Sites*. [online] Режим доступа: <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/stockpiles/unplanned-explosions-at-munitions-sites.html> [Посещение 21 апреля 2020 г.]; Interfax.ru. 2011. *Туркменские власти признали гибель при взрывах в Абадане 15 человек*. [online] Режим доступа: <https://www.interfax.ru/russia/198573> [Посещение 21 апреля 2020 г.].

рассмотреть вопрос об усовершенствовании механизмов управления физической безопасностью мест хранения запасов путем расширения взаимодействия с международным сообществом.

Реформа правоохранительной системы

Сектор безопасности Туркменистана предоставляет правоохранительные функции широкому кругу ведомств. Учитывая, что правоохранительные органы, как правило, являются наиболее заметными из всех государственных учреждений и, следовательно, имеют решающее значение для укрепления доверия между государством и гражданами, туркменские власти могут рассмотреть возможность изучения следующих областей:

• Укрепление добропорядочности и профессиональных рабочих практик:

Туркменские власти прилагают большие усилия по модернизации и профессионализации рабочих практик в Министерстве внутренних дел и Национальной полиции Туркменистана, частично путем отстранения от должности высокопоставленных чиновников, обвиняемых в коррупции, открытия Академии полиции и более существенного взаимодействия с международным сообществом, вместе с тем существуют и другие возможности для новых реформ.

Это подтверждается постоянными сообщениями о коррупции и взяточничестве в правоохранительных структурах. Таким образом, туркменские власти могут рассмотреть вопрос о разработке стратегии реформирования полиции на стратегическом уровне, с акцентом на укрепление индивидуальной и организационной целостности в правоохранительных органах. Первым шагом в таком процессе может быть реализация плана обеспечения добропорядочности, который бы систематически выявлял области, подверженные риску коррупции в системе правоохранительных органов. На основе этих результатов можно было бы разработать более широкую стратегию реформирования полиции, которая также будет сосредоточена на процессах найма на основе заслуг, мерах внутреннего контроля и строгих процедурах проверки.

• **Внедрение принципов муниципальной полиции:** хотя туркменские правоохранительные органы активно взаимодействуют с международным сообществом по вопросам подготовки полицейских, в том числе в области муниципальной полиции, самой концепции муниципальной полиции пока не существует. Несмотря на то, что концепция работы полиции на местах остается спорной, существует консенсус в отношении того, что такой подход может способствовать установлению связей с местными общинами и, как следствие, доверия к правоохранительным органам.

• **Модернизация оснащения для правоохранительных органов:** как наиболее заметный аппарат правоохранительных органов, дорожная полиция играет решающую роль в поддержании правопорядка и укреплении доверия в общинах. Однако для этого правоохранительным органам требуется модернизированное оборудование и обучение новейшим методам работы. С этой целью международное сообщество по оказанию помощи могло бы рассмотреть возможность взаимодействия с туркменскими властями в этой области с целью открытия диалога для более широких реформ правоохранительных органов.

Реформы сектора безопасности в Узбекистане

Мукбил Тошотар

Введение

В 2019 году издание *The Economist* назвало Узбекистан «страной года», отметив, что в мире «ни одна другая страна не продвинулась так далеко в этом году»¹ в осуществлении экономических и других реформ. Международные комментаторы приветствуют текущие преобразования как значительное достижение государства, которое до недавнего времени неизменно характеризовалось как «архетипическое постсоветское полицейское государство: коррумпированное, жестокое и закрытое»².

Однако в самом Узбекистане первоначальная эйфория, вызванная сменой руководства страны в 2016 году, у широких слоев населения все более сменяется разочарованием, поскольку внутренняя социально-политическая обстановка остается без кардинальных изменений. Сохраняющиеся серьезные проблемы как в «способностях», так и в «качестве» государства, в частности, органов безопасности, существенным образом повлияли на это растущее чувство разочарования. Учитывая широко распространенные злоупотребления органов безопасности, которых Шавкат Мирзиёев в начале своего президентства даже сравнивал с печально известной сталинской НКВД³, реформирование сектора безопасности (РСБ) стало насущной проблемой как местных, так и международных акторов.

В предлагаемой статье рассматриваются вызовы и перспективы РСБ в Узбекистане после смерти главного архитектора узбекской системы безопасности Ислама Каримова. Основным тезисом статьи является утверждение, что ключевым вызовом РСБ в Узбекистане, связанным с приходом к власти Шавката Мирзиёева, является реформа органов безопасности и судебной системы, в то время как военная реформа на данном этапе не видится актуальной. Возможности для проведения такой реформы появились после внезапной кончины первого президента Ислама Каримова. Общество поддержало инициативы его преемника Шавката Мирзиёева. Высокая явка на досрочных президентских выборах 2016 года обеспечила Мирзиёеву легитимность и карт-бланш для проведения приоритетных реформ. Первоначально органы безопасности оказались дезориентированными, однако на текущий момент реальные результаты реформ как органов безопасности, так и судебной системы весьма скромны: инициативы в этих сферах больше сосредоточены на внутриэлитных чистках и консолидации власти, а не на последовательных реформах и структурных преобразованиях.

Непоследовательность и задержка в проведении серьезных преобразований предоставили органам безопасности время для реконсолидации и возможность сопротивления реформам, направленным на повышение их прозрачности и подотчетности под предлогом угрозы исламского терроризма. Некоторые скептики даже утверждают, что контрреформаторы в конечном счете выиграли, так как старая гвардия не только сохранила свои позиции, но и сумела свернуть некоторые заявленные реформы.

¹ *The Economist*. (21 December 2019). Which nation improved the most in 2019? Доступно по адресу: <https://www.economist.com/leaders/2019/12/21/which-nation-improved-the-most-in-2019>

² Nate Schenkkan, (30 August 2016), “Islam Karimov and the Dictator’s Playbook”. Доступно по адресу: <https://foreignpolicy.com/2016/08/30/islam-karimov-and-the-dictators-playbook-uzbekistan/>

³ Народный комиссариат внутренних дел СССР — центральный орган государственного управления СССР по борьбе с преступностью и поддержанию общественного порядка и государственной безопасности в 1934–1943 годах.

Международные доноры и агентства по развитию, которые все более связывают угрозу безопасности с низким социально-экономическим развитием, также начали искать новые подходы к борьбе с причинами нестабильности в Центральной Азии, в частности, в Узбекистане.

Все эти факторы привели к возросшему интересу к архитектуре безопасности Узбекистана. Хотя в этой сфере благоразумно было бы не ожидать в ближайшем будущем слишком больших перемен, тем не менее, настоящее время видится подходящим для анализа динамики сектора безопасности Узбекистана и определения возможных путей его реформирования. Учитывая непрозрачный характер узбекской политики, сектор безопасности Узбекистана до сих пор был довольно скудно освещен. Существующая литература либо уже устарела⁴, либо фокусируется на специфических аспектах РСБ, например, на (недостаточной) роли парламента в осуществлении контроля над сектором безопасности⁵, изменениях в законодательстве по РСБ⁶ или на (неудачных) попытках содействия реформированию полиции в государствах ЦА⁷.

Данная статья направлена на восполнение данного пробела путем описания сектора безопасности в контексте политической истории Узбекистана по состоянию на 2020 год. В статье подробно рассматривается каждый из основных игроков в сфере безопасности – «силовые министерства» эпохи Ислама Каримова и новые центры силы, возникшие при Шавкате Мирзиёеве. Также в статье будут рассмотрены судебные реформы, состояние гражданского общества и отношение общественности к органам безопасности. В заключительной части статьи обсуждаются пути реформы сектора безопасности и предлагаются потенциальные точки входа для инициатив РСБ.

1. Органы безопасности в контексте патронального президентства

Реформу сектора безопасности в Узбекистане имеет смысл обсуждать только в контексте более широкой системы политических и экономических властных отношений. Социально-политический контекст, в котором сектор безопасности сформировался и реформируется (или, вернее, не реформируется) можно охарактеризовать как неопатримониализм⁸ или патрональное президентство⁹. Как способ правления, характерный для недемократических режимов, неопатримониализм широко приравнивается к авторитаризму и может быть применен и к Узбекистану. Но более продуктивным было бы использование концепции патронального президентства, что означает «социальное равновесие, в котором акторы преследуют свои политические и экономические цели через персонифицированный обмен поощрениями и наказаниями, а не сплываясь вокруг абстрактных и безличных

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.

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

⁸ Ilhamov Alisher. (2007), "Neopatrimonialism, interest groups and patronage networks: the impasses of the governance system in Uzbekistan". Central Asian Survey, 26(1), 65–84.

⁹ 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.

принципов, таких как идеологические убеждения или категории, включающих в себя людей, с которыми актер фактически не встречался лично»¹⁰.

Узбекское общество всегда было высоко патроналистическим обществом. Для того, чтобы проиллюстрировать патрональный характер узбекской политики, обрисую в общих чертах политическую историю Узбекистана до 2020 года.

Уже к концу восемнадцатого и началу девятнадцатого века в оседлых государствах, которые сложились на территории нынешнего Узбекистана, начали формироваться регулярная армия, система налогообложения и бюрократический аппарат. Это можно рассматривать как переход от политической власти, основанной на племенных или родственных связях, к патримониальной государственности¹¹. Амлокдоры (сборщики налогов) и беки (богатые помещики) подчинялись хану или эмиру (полководцу) и подтверждали свою лояльность регулярными подарками и взятками. Российская империя, присоединившая Центральную Азию в девятнадцатом веке, управляла регионом посредством комбинации демонстративного избирательного наказания и кооптации местных патронажных сетей в имперскую систему. Местным сообществам была предоставлена значительная свобода действий в самоуправлении, что обусловило сохранение основных патроналистических принципов местного управления. В исторической перспективе большевистская революция 1917 года представляет собой попытку резкого разрыва с патрональной политикой Российской империи. Большевики под предводительством Владимира Ленина попытались воплотить свои политические и экономические лозунги, главным образом опираясь не на персонифицированный обмен поощрениями и наказаниями, как было до сих пор принято в этих краях, а на такую абстрактную и безличную идеологию, как классовая борьба.

Генри Хейл называет эту ленинскую попытку свести на нет патронализм в евразийской политике «неудавшейся антипатроналистической революцией», так как большевики, желая укрепить свою власть после захвата государства, в конечном итоге прибегли к той же персонифицированной патрональной политике¹².

Начиная со Сталина, каждый руководитель СССР в значительной степени опирался на свои патримониальные сети, чтобы добиться власти и сохранить ее. Это утверждение также касается и местной элиты Узбекской ССР, которую можно охарактеризовать как субпатронов, выполняющих роль посредника между Москвой и национальной республикой. Благополучие и власть этих субпатронов зависели как от официальной должности и поста (что требовало хороших отношений с метрополией), так и от контроля над неформальным распределением ресурсов и наличия патрон-клиентских сетей на местах.

Как показывает долголетнее «пребывание на троне» первого секретаря Коммунистической партии Узбекистана Шарафа Рашидова (1959–1983) и краткосрочные безуспешные правления всех других первых секретарей после него, критически важной для любого лидера являлась способность служить посредником между требованиями центра и реалиями власти и управления на периферии.

Сохраняя стабильность в республике, всячески демонстрируя личную верность главе СССР Леониду Брежневу и поставляя ресурсы Центру, Шараф Рашидов сумел привлечь из бюджета советского государства огромные суммы и направить большую часть этих

¹⁰ Hale, Henry. (2014), "Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective". Cambridge University Press.

¹¹ Barisitz, Stephan. (2017). "Central Asia and the Silk Road Economic Rise and Decline over Several Millennia". Springer.

¹² Hale, Henry. (2014), "Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective". Cambridge University Press.

средств в свои собственные патронажные сети. Это, в свою очередь, позволило ему обеспечить верховенство в республике самаркандского клана на протяжении долгих двадцати четырех лет своего правления, при этом умело балансировать с патронажными сетями Ташкента и Ферганы. Как показало громкое «хлопковое дело» 1980-х годов, систематически фальсифицируя показатели производства хлопка, Рашидов и его покровители на самом верху советской политической элиты, зять Брежнева в их числе, сумели извлечь миллионы рублей незаконной прибыли, которые способствовали еще более персонифицированной политике, что, в свою очередь, подрывало формальные институты государственной власти.

Преемник Рашидова Иномжон Усмонходжаев возглавил расследование КГБ, в результате которого более 30 000 участников хлопковых махинаций были в той или иной мере репрессированы. Большинство из них были выходцами из Джизакской, Самаркандской и Бухарской областей, которые составляли костяк патронажной сети Рашидова. Однако в 1988 году Усмонходжаев и сам был обвинен в подкупе московских элит и оказании протекции теперь уже ферганскому клану¹³. В октябре 1988 года его сменил партийный аппаратчик Рафик Нишанов, который значительную часть своей жизни провел в Москве, работая в Министерстве иностранных дел СССР, и не был замечен в принадлежности к кланам. Нишанова сопровождали несколько тысяч назначенцев Центра, преимущественно из славянских республик СССР, которые заняли все значимые посты в республике. Это означало, что Москва фактически ввела прямое правление в Узбекистане. Хотя нельзя однозначно утверждать, что возникшая в то же самое время волна насилия и этнических чисток в Ферганской долине была провокацией со стороны местных элит, все же Центр сделал вывод, что «славянский десант» и ставленник Москвы Рафик Нишанов не смогли вникнуть в неформальные правила игры и не сумели обеспечить общественно-политическую стабильность в республике. Нишанов был вскоре уволен, и Москва возобновила практику опосредованного правления, назначив Ислама Каримова главой республиканских партийных структур. Кандидатура Каримова была выдвинута крупными узбекскими патрональными сетями в качестве «компромиссной фигуры»¹⁴. Ислам Каримов воспринимался этими конкурирующими кланами как «технократ» с многолетним опытом управления экономикой Узбекистана и не слишком встроенным в какой-нибудь отдельный клан, чтобы пренебречь интересами других кланов.

1.1 Узбекистан во времена Ислама Каримова: построение «государства безопасности»

Узбекистан, 93,7% населения которого чуть ранее проголосовало за сохранение СССР, стал независимым в сентябре 1991. Независимость была получена не в результате долгой предшествующей политической борьбы, а в результате внезапного распада Советского Союза. Первый секретарь Компартии Узбекистана Ислам Каримов стал первым президентом республики. Принципы патронального правления, характерные для постсоветского Узбекистана, были не только наследием советского и досоветского периода. Ислам Каримов осознанно использовал их для укрепления своей власти¹⁵.

Ислам Каримов, возможно, и начал свое правление, балансируя между равными по влиянию патрональными сетями и выступая в качестве посредника между ними, но постепенно он воссоединил основные конкурирующие патрональные сети страны,

¹³ Collins, Kathleen. (2006). "Clan Politics and Regime Transition in Central Asia". Cambridge University Press.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Ilhamov Alisher. (2007), "Neopatrimonialism, interest groups and patronage networks: the impasses of the governance system in Uzbekistan". Central Asian Survey, 26(1), 65–84.

фактически построив «вертикаль власти», которая обеспечила ему господство до его внезапной кончины в 2016 году. Решающим в этом отношении была Конституция Узбекистана 1992 года, которая формально включала многие западные демократические нормы, но фактически обеспечивала лишь правовую основу для доминирующего положения президента по отношению к исполнительной, законодательной и судебной ветвям власти.

Генри Хейл называет такую институциональную структуру, возникшую в результате сочетания неформальной политики и формальных конституционных норм, «патрональной президентской системой», где президентские полномочия не только формально закреплены в юридических документах, но и фактически основаны на неформальных обширных патрон-клиентских отношениях, существующих в стране¹⁶. Или же, если быть еще точнее, система правления, которая возникла в Узбекистане при Каримове, может быть охарактеризована как «патрональное президентство в развивающемся государстве»¹⁷. Существуют исследования, которые доказывают, что патрональное правление, направленное на постепенную трансформацию государства, может при определенных условиях быть совместимой с инвестиционным климатом, способствующим росту¹⁸.

Постсоветский Узбекистан вступил на путь демократизации и рыночных отношений без многих государственных и национальных атрибутов, необходимых для успеха рыночной экономики и либерально-демократического проекта, поэтому перед страной стоял вызов единовременного «учетверённого перехода»¹⁹. Ислам Каримов может и не являлся очередным Ли Куан Ю²⁰, но все же он сумел, по крайней мере, заложить в Узбекистане основы жизнеспособного национального государства, где основными вызовами, кроме задач демократизации и либерализации, были также проблемы государственного строительства (*state building*)²¹ и нациостроительства (*nation building*)²². Ислам Каримов явно стремился войти в историю как основатель независимого государства, ради достижения этой цели он сосредоточил всю власть на себе через администрацию президента, одновременно стремясь ослабить такие альтернативные центры власти, как олигархия или региональные элиты. При этом он опирался в основном на органы безопасности, так как «государства полагаются на насилие постольку, поскольку они не могут достичь своих целей путем убеждения и экономических стимулов»²³.

Давняя конкуренция между двумя могущественными вертикалями власти – коммунистической партией и Комитетом государственной безопасности (КГБ), – которая в независимом Узбекистане 1990-х продолжалась в виде борьбы между гражданскими технократами и Службой национальной безопасности, в 2000-х годах завершилась слиянием административной и чекистской вертикалей с чекистским элементом на доминирующих ролях.

¹⁶ Hale, Henry. (2014), "Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective". Cambridge University Press.

¹⁷ For the discussion of "developmentalist state" approach as the main feature of Uzbekistan's policy under Mirziyoyev's presidency see: Dadabayev, Timur. (2019). 2019 "Developmental State and Foreign Policy in Post-Karimov Uzbekistan", in Takahashi Inoguchi ed. The SAGE Handbook of Asian Foreign Policy, London: SAGE, pp.893–917.

¹⁸ Kelsall, Tim. (2012). "Neo-patrimonialism, rent-seeking and development: Going with the grain?", *New Political Economy* 17 (5), 677–682; Jewellord Nem Singh & Jesse Salah Ovardia. (2018). "The theory and practice of building developmental states in the Global South", *Third World Quarterly*, 39:6, 1033–1055.

¹⁹ Kuzio, Taras. (2001). "Transition in post-communist states: triple or quadruple?" *Politics* 21 (3), 168–177.

²⁰ Akimov, Alexander and Kazakevitch, Gennadi. (2020). "30 Years since the Fall of the Berlin Wall. Turns and Twists in Economies, Politics, and Societies in the Post-Communist Countries". Palgrave Macmillan.

²¹ Andrew F. March. (2003). "State ideology and the legitimation of authoritarianism: The case of post-Soviet Uzbekistan", *Journal of Political Ideologies*, 8:2, 209–232; Adams, Laura. (2010). "The Spectacular State: Culture and National Identity in Uzbekistan". Durham: Duke University Press.

²² Ünal, Gürhan. (2018). *State-Building Process in Uzbekistan: Many Miles to Go*. 519–537. 10.30798/makuiibf.410992.

²³ Kuran, Timur. (1998). "The Vulnerability of the Arab State: Reflections on the Ayubi Thesis." *Independent Review*, 3 (Summer 1998): 113.

Каримов сумел обеспечить стабильность и даже некоторое развитие в течение первых двадцати пяти лет независимости Узбекистана, но силовая бюрократия, которую он привел к власти, действуя в соответствии с «силовой» логикой централизации полномочий и своей собственной системой лояльности, образовала в конечном итоге государство в государстве²⁴, что уже ко времени смерти Каримова в 2016 году значительно сказалось на «качестве» государства, и, в частности, привело к систематическим серьезным злоупотреблениям со стороны органов безопасности.

2. Правовые и концептуальные основы безопасности Узбекистана

Правовые и концептуальные основы безопасности Узбекистана отражены в пяти документах: Конституции Узбекистана (1992), Концепции национальной безопасности (1997), Концепции внешней политики (2012), Оборонной доктрине (2018, в прошлом Военная доктрина 1995 года) и Стратегии развития на 2017–2021 годы²⁵.

Конституция четко определяет Узбекистан как президентскую республику и предоставляет Президенту широкие полномочия в области обороны и безопасности. Президент представляет для рассмотрения и утверждения палатами парламента кандидатуру премьер-министра. Все остальные члены правительства утверждаются Президентом по представлению премьер-министра, внесенному после одобрения Законодательной палатой. Президент непосредственно назначает председателя Службы государственной безопасности и генерального прокурора, представляет Сенату кандидатуры в составы Конституционного суда, Верховного суда, а также на должности председателя Высшего судейского совета. Президент является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Узбекистана и ответственен за оборону и внешнюю политику. Он объявляет состояние войны, а также вводит чрезвычайное положение. В законодательстве Узбекистана не предусмотрена процедура импичмента Президента.

Смена власти в 2016 году привела к пересмотру концепции безопасности. В рамках усилий по адаптации к изменяющимся угрозам безопасности еще в 2018 году должны были быть обновлены как Концепция национальной безопасности, так и Концепция внешней политики (КВП)²⁶, однако по состоянию на апрель 2020 эти документы все еще находятся в разработке. Хотя эти стратегические документы не засекречены и значительно устарели, они все еще не доступны для общественности. КВП была опубликована лишь частично в той части, где были сформулированы три главных запрета внешней политики. Во-первых, было запрещено вступление в военные альянсы. Во-вторых, было запрещено размещение иностранных военных баз на территории Узбекистана. В-третьих, было запрещено участие в миротворческих или любых других военных операциях за границами Узбекистана. Кроме того, КВП объявила Центральную Азию приоритетным направлением дипломатии Узбекистана.

В рамках пересмотра Концепции национальной безопасности в настоящее время также разрабатывается Концепция информационной безопасности²⁷. Контент-анализ речей Шавката Мирзиёева и других высокопоставленных чиновников позволяет сделать

²⁴ Laruelle, Marlene. (2012). “Discussing neopatrimonialism and patrimonial presidentialism in the Central Asian context”. *Demokratizatsiya* 20 (4), 318.

²⁵ The State Program For Implementation Of The National Action Strategy On Five Priority Development Areas 2017–2021. Доступно по адресу: https://strategy.uz/index.php?static=programma_

²⁶ Tashkent Times. (19 January 2018). New version of Uzbekistan’s National Security Concept being prepared. Доступно по адресу: <http://tashkenttimes.uz/national/1955-new-version-of-uzbekistan-s-national-security-concept-being-prepared>

²⁷ Uzbek Information Agency. (31 January 2018). Information security concept is being developed in Uzbekistan. Доступно по адресу: http://uza.uz/en/tech/information-security-concept-is-being-developed-in-uzbekista-31-01-2018_

вывод, что основной акцент обновленных стратегических документов направлен на противодействие угрозе насильственного экстремизма и посягательству на изменение конституционного строя, социальной сплоченности и стабильности, а также на региональное сотрудничество в области безопасности.

Бывшая Военная доктрина Узбекистана была переработана и полностью опубликована (впервые!) в начале 2018 года как Оборонная доктрина. В доктрине высказывается обеспокоенность по поводу терроризма и потенциального воздействия региональных конфликтов, включая конфликт в Афганистане. Документ обрисовывает планы на создание компактной армии и модернизацию вооруженных сил, в том числе планы по перевооружению армии современными видами оружия и оборудования, по развитию оборонной промышленности и реорганизации вооруженных сил. В доктрине также уделяется внимание предотвращению чрезвычайных ситуаций, безопасности границ и гибридных военных действий.

Стратегия развития на 2017–2021 годы примечательна тем, что в ней впервые под угрозой национальной безопасности, наряду с традиционными угрозами, учитываются проблемы в политической, социальной и экономической областях. Так, например, среди потенциальных угроз безопасности называются бедность, безработица, неэффективный сельскохозяйственный сектор, диспропорции в развитии, отсутствие трансграничного сотрудничества, экологические проблемы, криминализация общества и рост незаконного оборота наркотиков. Кроме того, в стратегии говорится, что региональное сотрудничество в ЦА является еще одним важным аспектом обеспечения национальной безопасности.

3. Органы безопасности при Исламе Каримове

В Узбекской ССР основными органами безопасности были Министерство обороны, Министерство внутренних дел и КГБ, укомплектованные в основном «европейцами», т.е. выходцами из славянских республик СССР. После короткого периода институциональных экспериментов (например, пограничная служба и национальная гвардия были независимыми ведомствами в начале 1990-х), эта же структура была практически воссоздана в постсоветском Узбекистане. «Тройка» силовых ведомств, состоящая из Министерства обороны (МО), Министерства внутренних дел (МВД) и Службы национальной безопасности (СНБ, переименована в Службу государственной безопасности в 2018 году), были костяком архитектуры безопасности во время всего правления Ислама Каримова. В тоже время сплоченность и единство этих ведомств вызывают сомнения из-за постоянной межведомственной борьбы над распределением бюджетных ресурсов и персональной конкуренции внутри и между этими органами безопасности.

Министерство обороны (МО), то есть армия Узбекистана корнями восходит к первым дням Советского Союза. Красная армия, состоявшая в основном из русских поселенцев, была основным орудием консолидации власти большевиков и советизации Центральной Азии в период с 1920-х по 1930-е годы.²⁸ Всеобщая мобилизация, последовавшая за вторжением нацистской Германии в Советский Союз в 1941 году, массово привлекла узбекских мужчин в ряды вооруженных сил и внесла большой вклад в их социализацию в качестве советских граждан. Министерство обороны независимого Узбекистана было сформировано на базе Туркестанского военного округа, созданного в Центральной Азии в 1918 году, и оно осуществляет руководство Вооруженными Силами (ВС) Узбекистана. На Министерство обороны возложена задача по обеспечению защиты от внешней угрозы. Распад Советского Союза и кардинально изменившаяся политическая и стратегическая

²⁸ Khalid, Adeeb. (2015). "Making Uzbekistan. Nation, Empire, and Revolution in the Early USSR". Cornell University Press.

обстановка существенно повлияла на трансформацию вооруженных сил Узбекистана. Возник ряд проблем, на которые ВС, обученные действовать в совсем других условиях, не могли адекватно реагировать. Геостратегические и социальные изменения, а также «новые измерения безопасности», как организованная преступность транснационального характера, терроризм, иррегулярные вооруженные формирования и наркотрафик, поставили под сомнение необходимость массовой армии. В результате структурных изменений ВС на профессиональной основе была создана компактная армия, отдельные подразделения были перевооружены и переобучены для адекватного реагирования на новые вызовы.

В полном соответствии с аргументом, согласно которому шанс успешной реформы более высок у ведомств, выполняющих узкую техническую функцию или относительно изолированных от общества, как, например, Центральный банк или вооруженные силы,²⁹ несколько этапов реформ позволили превратить узбекскую армию в современную и профессиональную силу. Были созданы пять военных округов, командующие этими округами являются руководителями всех вооруженных сил в своем округе не только во время войны, но и в мирное время. Объединенный штаб ВС заменил собой Генеральный штаб советского образца (но после прихода Мирзиёева к власти в 2018 году этот штаб был опять переименован в Генеральный штаб), его функции были пересмотрены. Теперь он стал единым командным органом по выработке и реализации решений в области вооруженной защиты суверенитета и территориальной целостности страны. Генеральный штаб также осуществляет оперативное и стратегическое планирование, в то время как МО отвечает за административное руководство вооруженными силами. Система массового призыва постепенно меняется на контрактную модель. Численность регулярной армии была сокращена, в то время как пограничные войска были усилены.

Узбекистан добился наибольшего успеха среди стран Центральной Азии в реформировании ВС, которые в настоящее время оцениваются как наиболее боеспособные в регионе³⁰. В глобальном индексе военной мощи Global Firepower за последние годы среди постсоветских стран, ВС Узбекистана занимают третье место по военной мощи после России (2-е место из 128 стран мира) и Украины (29) и первое место среди стран Центральной Азии³¹.

На вооружении армии Узбекистана имеется в основном техника еще советских времен. От советской армии был унаследован значительный военно-воздушный флот, но эта морально устаревшая авиация постепенно заменяется на самолеты и вертолеты нового поколения, в основном российского же производства. В целях обновления устаревшей техники в 2017 году был создан Государственный комитет оборонной промышленности. Но в основном Узбекистан закупает военную технику у всех ведущих экспортеров оружия.

Для поступления на службу в правоохранительные органы и спецслужбы требуется прохождение срочной военной службы. Это требование, а также обширные социальные льготы военнослужащим, как доступное жилье и квоты для поступления в вуз, привели к росту престижа военной службы. В отличие от ВС многих стран Азии и Африки, армия Узбекистана до сих пор не была замечена во вмешательстве в политические процессы. Причины такого безусловного подчинения гражданскому руководству имеют глубокие исторические корни: ВС унаследовали традицию подчинения гражданскому

²⁹ Peter B. Evans. (1995). "Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation". Princeton University Press.

³⁰ Roger N. McDermott & Farkhad Tolipov. (27 August 2003). "Military reform in Uzbekistan: defining the priorities". Доступно по адресу: <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/8318-analytical-articles-caci-analyst-2003-8-27-art-8318.html>

³¹ Global Firepower. Uzbekistan Military Strength (2020). Доступно по адресу: https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=uzbekistan

контролю от советской армии³²; ВС Узбекистана не играли никакой роли в обретении национальной независимости; они также не участвовали и не одерживали победу в любом другом полномасштабном конфликте, что повысило бы самосознание армии. Невмешательство армии в политику также является следствием целенаправленной политики Ислама Каримова, который держал армию в черном теле (по сравнению с СНБ или МВД) и ограничивал ее влияние путем частой смены военного руководства. Так, например, только 2 из 8 министров обороны постсоветского Узбекистана были кадровыми военными, в то время как все остальные министры были выходцами из МВД или спецслужб. В тоже время с точки зрения военно-гражданских отношений гражданский контроль над военными является слабым из-за небольшого количества гражданского персонала в МО. Министерство обороны не имеет традиции гражданского руководства. Единственный гражданский министр обороны за всю недавнюю историю Узбекистана, сын известного узбекского писателя, который к тому же был известным физиком, Кадыр Гулямов был назначен главой МО во время «медового месяца» отношений с США в 2000 году и быстро уволен, когда инициированные им военные реформы создали опасность для укрепления независимости офицерского состава³³.

В целом, армии, которая являлась одним из столпов режима, при Каримове уделялось меньше внимания, чем правоохранительным органам или спецслужбам. Тем не менее, в рамках глобальной войны с террором в рядах ВС Узбекистана появились хорошо экипированные и обученные элитные части контртеррористической направленности, которые заметно выделяются от обычных армейских подразделений. Высокопоставленные командующие этих элитных частей являются частью более широкой когорты силовиков, занимающих ключевые посты в Администрации президента и других ведомствах, связанных с безопасностью. Глава Совета безопасности (СБ) при Президенте Узбекистана традиционно назначается из военных. Нынешним секретарем СБ является Виктор Махмудов, кадровый офицер Министерства обороны. До него этот пост занимал Баходир Ташматов, бывший заместитель министра обороны, который сейчас руководит Национальной гвардией.

Министерство внутренних дел является институциональным преемником советского МВД и с момента обретения независимости не претерпело значительных организационных изменений. Это силовое министерство лучше всего можно охарактеризовать как гибридное, поскольку оно имеет и правоохранительный, и военизированный элемент. Круг задач, выполняемых многочисленными отделами МВД, очень широк. Его правоохранительный элемент – органы внутренних дел («милиция» до реформ 2017 года) занимаются борьбой с преступностью и другими «традиционными» полицейскими функциями, включая безопасность дорожного движения. Территориально милиция в основном состоит из двух главных управлений внутренних дел (ГУВД) столицы и столичной области, управлений внутренних дел (УВД) и районных отделов внутренних дел (РОВД). В узбекской полицейской модели основное бремя предупреждения преступности лежит на «участковых инспекторах», которые не только работают на местах, но и живут в специально отведенном государством жилье в том районе, за который они ответственны. В профилактике и предупреждении преступлений инспекторам помогают добровольцы из организации «Помощники махалли» (Mahalla posboni), которая в основном сформирована из молодежи, пытающейся устроиться на работу в органы внутренних дел.

МВД также имеет несколько специальных департаментов и управлений, таких как Управление борьбы с терроризмом и экстремизмом, Следственный департамент, Туристическая полиция или Управление безопасности на транспорте. Главное управление

³² Brian D. Taylor. (2003). "Politics and the Russian Army. Civil-Military Relations, 1689-2000". Cambridge University Press.

³³ Forster, Peter. (2007). "International Factors Stopping Security Sector Reform: The Uzbek Case". The China and Eurasia Forum Quarterly. Military Institutions. Volume 5, No. 1.

исполнения наказания при МВД осуществляет функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений.

Так же, как и части ВС МО после начала глобальной войны с террором в сентябре 2001 года, войска МВД постепенно трансформировались от плохо обученных и плохо оплачиваемых полицейских сил к мобильным элитным подразделениям по борьбе с терроризмом. В настоящее время МВД имеет в своем распоряжении несколько подразделений специального назначения, таких как мобильные отряды быстрого реагирования (МООН на узбекском языке). Караульные войска при МВД представляют собой воинское формирование численностью 20–30 тысяч бойцов и предназначены для исполнения спецзаданий. Эти войска также ответственны за охрану пенитенциарных учреждений. В 2017 году МВД вновь получило контроль над Внутренними войсками, которые были переданы в распоряжение СНБ после Андижанских событий 2005 года. Эти элитные войска численностью около 20 000 сотрудников представляют собой параллельную «армию» и играют ключевую роль в архитектуре безопасности Узбекистана. Сотрудники этих войск среди прочих обязанностей обучены и действиям во время массовых беспорядков. Среди частей, которые были переданы от СНБ в МВД распоряжением президента, называются такие элитные формирования как Альфа, Ягуар, Бургут, Лочин, Чаён, Кобра и отряд Ц³⁴. Но триумф МВД был скоротечным. Внутренние войска были вновь изъяты от МВД и переданы конкурирующему ведомству, на этот раз вновь созданной Национальной гвардии. В 2019 году МВД потеряло еще одно военизированное формирование — Главное управление охраны, осуществляющее охрану особо важных и режимных объектов, которое было передано Национальной гвардии.

Служба государственной безопасности Узбекистана (более известна как СНБ), в отличие от МВД или МО, хотя и не имеет статуса министерства, но была наиболее влиятельным силовым ведомством и основным бенефициаром системы безопасности до 2016 года. Главой СГБ является председатель, а сама служба напрямую подчиняется только президенту Узбекистана. СГБ наделена правом ведения предварительного следствия и дознания, оперативно-розыскной и разведывательной и контрразведывательной деятельности. В 1996 году СГБ были переданы подразделения и некоторые функции оперативной разведки, которые до этого выполнялись ГРУ Министерства обороны. В 2004 году Комитет по охране государственной границы был возвращен в состав СГБ, теперь его возглавляет заместитель председателя СГБ. Еще один заместитель председателя возглавлял Службу безопасности президента, пока ее не выделили в отдельное ведомство в 2019 году. СГБ имеет свои воинские подразделения, хотя в 2017–2018 годах основная их часть была передана сначала в МВД, а от МВД потом в распоряжение Национальной гвардии. Учитывая закрытый характер этого ведомства (СГБ не имеет даже своего вебсайта), точная структура СГБ остается неизвестной.

Во времена Ислама Каримова широкие полномочия, предоставленные СГБ в сфере предварительного следствия и дознания, оперативно-розыскной и разведывательной и контрразведывательной деятельности, а также охраны границ и безопасности президента, превратили это суперведомство в главный оплот режима Каримова. СГБ, 23 года возглавляемая (до 2018 года) Рустамом Иноятовым, которого называли «самым страшным человеком в Узбекистане»³⁵, постепенно стала своего рода «государством в государстве». Выходцы из СГБ колонизировали исполнительную, законодательную и судебную власти. Ставленники СГБ работали в прокуратуре, контролировали СМИ и

³⁴ Radio Ozodlik. (05 February 2018). Иноятов кетиши ортидан МХХ сара куролли бўлимларидан айрилмоқда. Доступно по адресу: <https://www.ozodlik.org/a/mxx-inoyatov-shuhrat-gulomov-burgut-lochin-kobra-alfa/29019553.html>

³⁵ Open Source Investigations. “Rustam Inoyatov: The Most Feared Man in Uzbekistan”. Доступно по адресу: <https://www.opensourceinvestigations.com/uzbekistan/rustam-inoyatov-feared-man-uzbekistan/>

мечети, а также все прибыльные финансово-экономические ресурсы, получаемые от экспортно-импортных, банковских операций, добычи полезных ископаемых.

4. Аппарат безопасности при Шавкате Мирзиёеве

Национальная гвардия Узбекистана (НГ) была сформирована в 1992 году как часть Вооруженных Сил. До 2017 года это был малоизвестный батальон из 1000 человек при Министерстве обороны, который занимался охраной стратегических объектов и особо важных лиц. В 2017 году президент Шавкат Мирзиёев выделил Национальную гвардию в отдельное независимое ведомство. Согласно официальным заявлениям, основной причиной создания нового силового ведомства было расширение возможностей в борьбе с терроризмом, но в действительности это может быть связано главным образом с внутриэлитной конкуренцией и потенциальным накалом протестных настроений в обществе. Тот факт, что Внутренние войска МВД, обученные подавлять беспорядки и социальные протесты, сформировали ядро новой Национальной гвардии, подтверждает эти предположения. Мощь НГ кратно увеличилась в 2019 году, когда еще одно крупное военизированное подразделение МВД — Главное управление охраны, — ответственное за безопасность государственных (и частных — за отдельную оплату), объектов передали Национальной гвардии. Сохранив за собой функцию защиты стратегических и жизненно важных объектов, Национальная гвардия сейчас также обеспечивает охрану общественного порядка и безопасности и участвует «в предотвращении актов терроризма и экстремизма». Национальная гвардия имеет право проводить досудебные расследования и задерживать лица, подозреваемые в совершении преступления.

Наблюдатели называют эту новую силовую организацию с постоянно расширяющимися полномочиями «персональной армией» Президента³⁶. Командующий Национальной гвардией Баходир Ташматов одновременно является главой Службы безопасности Президента (ГСПБ). Первый заместитель командующего — Батыр Турсунов, чей сын Ойбек Турсунов женат на дочери Президента.

Государственная служба безопасности президента (или ГСПБ) — самая закрытая спецслужба, ответственная за охрану руководства страны, членов их семей, а также важных иностранных гостей. До своего создания в сентябре 2019 года ГСПБ была частью Службы государственной безопасности и возглавлялась заместителем председателя СГБ. ГСПБ имеет полномочия проводить досудебные расследования. В качестве меры по профилактике правонарушений она может вести учет лиц, «склонных к правонарушениям, затрагивающим интересы охраняемых лиц», что бы это ни значило. Еще один зять президента Отабек Умаров является заместителем руководителя ГСПБ.

Органы прокуратуры, или Генеральная прокуратура (ГП), несмотря на отсутствие собственных вооруженных подразделений, стала еще одним ключевым силовым игроком. ГП, наряду с СГБ, была одним из самых больших бенефициаров системы безопасности при Исламе Каримове. При Мирзиёеве её статус практически не изменился. Более того, реформа органов прокуратуры, инициированная в 2017 году Мирзиёевым, который назвал прокуроров «самыми большими ворами, оставшимися от старой мусорной системы»³⁷, только консолидировала их власть и повысила статус ГП. Как следствие, именно бывший генеральный прокурор Ихтиёр Абдуллаев сменил Рустама Иноятова на посту главы СГБ в

³⁶ ACCA. (04 November 2019). “In Uzbekistan, National Guard turned into a personal army of the President” Доступно по адресу: <https://acca.media/en/in-uzbekistan-national-guard-turned-into-a-personal-army-of-the-president/>

³⁷ Radio Free Europe, (04 August 2017). “Uzbek President: Prosecutors Are The Biggest Thieves”. Доступно по адресу: <https://www.rferl.org/a/uzbekistan-president-prosecutors/28659311.html>

2018 году и руководил ею год, до тех пор, пока не попал в опалу по неизвестным публике причинам.

Согласно Конституции, органы прокуратуры, возглавляемые генеральным прокурором, осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было государственных органов. Они не относятся ни к исполнительной, ни к судебной ветвям власти, при этом объединяя функции обеих. Прокуратура обладает широкими полномочиями правоохранительных органов: от привлечения к уголовной ответственности до надзора за исполнением законов государственными органами. Она контролирует 11 000 сотрудников службы судебных приставов (Бюро принудительного исполнения или МІВ на узбекском), которая была передана в ведение Генеральной прокуратуры от Министерства юстиции в 2017 году. МІВ обеспечивает исполнение судебных решений и постановлений, включая решения по таким гражданским делам, как неуплата алиментов, а также контролирует своевременную оплату коммунальных платежей, за сбор мусора, электрическую энергию или природный газ. С 2017 года прокуратура также выступает в качестве основного органа по борьбе с коррупцией, входя в рабочую группу межведомственной комиссии по противодействию коррупции, которую возглавляет председатель Сената.

В законе «О прокуратуре» говорится, что прокуратура координирует деятельность по борьбе с преступностью, однако ее возможности ограничены межведомственной конкуренцией среди органов безопасности. Например, трудно представить, чтобы прокуратура давала указания СГБ. Зато наблюдается обратная ситуация. Учитывая широкие конституционные полномочия ГП, и Президент, и исполнительная власть, точнее СГБ, всегда пытались контролировать прокуратуру. Рашид Кадыров, сам выходец из КГБ, который руководил Генеральной прокуратурой с 1993 по 2015 годы сначала в качестве заместителя генпрокурора, а потом генерального прокурора, был офицером действующего резерва СГБ. Уже будучи генеральным прокурором, Рашидов был удостоен награды СГБ за «верную службу в рядах Службы государственной безопасности»³⁸.

Сейчас Генеральную прокуратуру возглавляет доверенное лицо Президента, бывший спикер Сената Нигматилла Юлдашев, который уступил Мирзиёеву, тогда еще премьер-министру, свое «конституционное право» руководить страной после внезапной смерти Ислама Каримова.

Другие факторы безопасности, сформировавшиеся при Шавкате Мирзиёеве

В феврале 2020 года было создано Министерство по поддержке махалли и семьи, чья основная задача — «содействие в полноценном и эффективном внедрении в обществе принципа «Благоустроенная и безопасная махалля», установление тесного сотрудничества с органами самоуправления граждан по оздоровлению социально-духовной атмосферы в семьях и махаллях»³⁹.

Махалля — это орган самоуправления, равноценный коммуна в Европе, который следит за местной общиной и по существу представляет собой придаток исполнительной власти, «глаза и уши» режима на местах. Заместитель министра внутренних дел по обеспечению общественного порядка одновременно является заместителем главы этого нового ведомства, чья организационная структура повторяется вплоть до районного уровня. О том, что министерство создано для контроля местных общин, свидетельствует факт, что в нем

³⁸ Daryo.uz. (26 February 2020). “Beshtasidan uchtasi jinoyatchi. O‘zbekistonning sobiq bosh prokurorlari haqida”. Доступно по адресу: <https://daryo.uz/2020/02/26/beshtasidan-uchtasi-jinoyatchi-ozbekistonning-sobiq-bosh-prokurorlari-haqida/>

³⁹ Uzdaily. (19 February 2020). “Mahalla and Family Support Ministry established in Uzbekistan”. Доступно по адресу: <https://www.uzdaily.com/en/post/54895>

работают преимущественно бывшие сотрудники правоохранительных органов, а не социальные работники⁴⁰.

Другим важным учреждением является Комитет по делам религий при Кабинете Министров (КДР), высший орган, отвечающий за политику в области религии в Узбекистане. Главным координатором в сфере религии была определена СГБ, выходцы этой структуры контролируют и КДР, и Духовное управление мусульман Узбекистана. Так, например, начальник управления СГБ по Сурхандарьинской области был назначен председателем КДР в 2019.

5. Законодательная и судебная системы

С 1991 года Узбекистан предпринял значительные шаги по развитию правовой и судебной системы в рамках усилий по государственному строительству и созданию рыночной экономики. Конституционное и административное правосудие были введены в дополнение к судам общей юрисдикции, унаследованным от СССР. Сегодня судебная ветвь включает в себя Конституционный суд, Верховный суд, военные суды, областные и районные суды по гражданским и уголовным делам, а также административные суды. Конституционный суд рассматривает дела, связанные с конституционностью законов и решений, принятых законодательной и исполнительной властью. Но подавать дела на его рассмотрение могут только государственные органы, а не рядовые граждане. За весь период правления Каримова Конституционный суд рассмотрел только четыре дела.

Существующая правовая и судебная системы в основном сформировались в период 2005–2016 годов⁴¹. После критики «старой мусорной системы» действующий президент Шавкат Мирзиёев инициировал новую волну реформ в октябре 2016 года. Для упорядочивания системы отправления правосудия Высший хозяйственный суд объединили с Верховным судом. Верховный суд стал высшим судом, осуществляющим гражданскую, уголовную и административную юстицию. Военная коллегия Верховного суда была упразднена (в то время как военные суды сохранены), а для рассмотрения дел, связанных со сферой государственного управления, созданы административные суды и Судебная коллегия по административным делам Верховного суда.

Высший судейский совет был образован для повышения профессионализма судей и обеспечения независимости судебной власти. Полномочия по назначению судей передали от Президента совету. Но председатель совета и его заместители назначаются Президентом. Введен пожизненный срок полномочий судей: первый срок составляет 5 лет, следующее повторное назначение — 10 лет и третий срок — пожизненный.

Другие заметные реформы включают создание института Уполномоченного по правам человека (омбудсмен) в 1995 году и введение должности бизнес-омбудсмана в 2019 году. В 2005 году введена процедура «Хабеас корпус» и отменена смертная казнь. В 2014 году Узбекистан принял Национальный план действий по правам человека, а в 2020 году ожидается принятие Стратегии по правам человека, направленной на укрепление верховенства закона. Узбекистан является участником более 70 международных договоров по правам человека, в том числе 6 из 9 основных конвенций ООН по правам человека. Арбитражные суды существуют, однако они не являются частью судебной системы и не очень популярны. В 2019 году для улучшения инвестиционного климата был создан

⁴⁰ Tashkent Times. (19 February 2020). “Botir Parpiev named Deputy Minister of Mahalla and Family Affairs”. Доступно по адресу: <https://tashkenttimes.uz/national/4998-botir-parpiev-named-deputy-minister-of-mahalla-and-family-affairs>

⁴¹ Sever, Mjusa. (2018). “Judicial and Governance Reform in Uzbekistan”, Silk Road Paper published by the Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, Joint Center.

Ташкентский международный арбитражный центр при Торгово-промышленной палате Узбекистана.

Несмотря на эти политические директивы и инициативы по проведению реформы, судебная власть не стала заметно менее коррумпированной или беспристрастной. Правоохранительные органы, особенно СГБ и прокуратура, контролируют суды, судьи назначаются в основном из числа бывших следователей и прокуроров. В результате в уголовном правосудии преобладает сильный обвинительный уклон. За период 2012–2016 годов вероятность оправдания была чуть выше 0% (только 7 оправдательных приговоров).⁴² При Мирзиёеве эта цифра выросла до 2,1% (576 из 26 859), согласно докладу Верховного суда за 2019 год⁴³.

В апреле 2020 года Комитет ООН по правам человека в своей первой оценке ситуации с правами человека в Узбекистане, в период после прихода к власти Президента Шавката Мирзиёева, выразил обеспокоенность по поводу постоянных «пытках и жестокого обращения с людьми, лишенными свободы, а также наблюдаемым ограничениям свободы совести и религиозных убеждений, свободы выражения мнений, ассоциаций и мирных собраний»⁴⁴. Выводы комитета отражают мнение общественности о том, что многие обещанные реформы до сих пор не реализованы.

Несмотря на четкую иерархию нормативно-правовых актов, высший из которых Конституция, прослеживается тенденция издавать подзаконные акты, которые определяют истинный смысл законов и порой отклоняются от первоначальной цели закона. Отчасти это связано с отсутствием правовой экспертизы среди парламентариев. Исполнительная власть, которая представляет в парламент большую часть законопроектов, также оставляет преднамеренные пробелы в законопроектах, дающие им право применять закон по своему усмотрению. Даже если законы, казалось бы, хорошо разработаны, необходима сильная политическая воля для их последовательного и беспристрастного применения.

В докладе Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии за 2019 год выражается обеспокоенность, что без «системного подхода» Закон «О противодействии коррупции» (самая первая правовая инициатива Президента Шавката Мирзиёева, вступившая в силу в январе 2017 года) рискует превратиться в декларативный⁴⁵.

Действительно, последний Индекс восприятия коррупции 2019, публикуемый Transparency International, свидетельствует о незначительных улучшениях в борьбе с коррупцией или даже их отсутствии в Узбекистане, где «продолжается ‘приватизация государства’ и неспособность придерживаться системе сдержек и противовесов»⁴⁶.

По сравнению с другими сферами, Узбекистан предпринял значительные шаги для улучшения своего законодательства и судов. С другой стороны, эти изменения еще не привели к созданию общества, в котором формальные правовые и судебные институты превалировали бы над неформальными институтами.

⁴² Concept of the Development Strategy of the Republic of Uzbekistan until 2035. Доступно по адресу: <https://uzbekistan2035.uz/uzbekistan-2035/>

⁴³ The Supreme Court (31 October 2019). Результаты — В Реальных Показателях. Доступно по адресу: <http://sud.uz/ru/31-10-2019-111-11/>

⁴⁴ OHCHR (02 April 2020). “UN Human Rights Committee publishes findings on Central African Republic, Portugal, Tunisia, Uzbekistan and Dominica”. Доступно по адресу: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25766>

⁴⁵ OECD. Anti-corruption reforms in Uzbekistan. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Доступно по адресу: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Uzbekistan-4th-Round_Monitoring-Report-2019-ENG.pdf

⁴⁶ Transparency International. (2019). The Corruption Perceptions Index 2019. Доступно по адресу: <https://www.transparency.org/cpi2019>

6. Институциональный надзор за сектором безопасности

Администрация Президента и Совет безопасности. Учитывая, что Президент полностью отвечает за реализацию политики безопасности, наиболее важным среди государственных учреждений Узбекистана, занимающихся обеспечением безопасности и надзором за сектором безопасности, является институциональный орган, который даже не упомянут в Конституции — Администрация Президента (АП). Этот институт по праву можно охарактеризовать как теневое правительство, нервный центр узбекской политики. Главы девяти его департаментов называются «советниками Президента» и являются ближайшими его доверенными лицами. В эпоху Каримова советники были самыми влиятельными государственными чиновниками с собственной патрональной системой; фактически они управляли страной, имея неограниченный доступ к Президенту и оказывая на него сильное влияние. Так, по слухам, глава администрации Каримова Зелимхан Хайдаров и бывший руководитель могущественной СГБ Рустам Иноятов оказали непосредственное влияние при определении нового руководства страны после смерти Каримова в 2016 году. Нынешним главой АП является давний личный помощник Мирзиёева Зайнилобиддин Низомиддинов.

Служба правового сопровождения реформ и координации правоохранительной деятельности, которая курирует силовые структуры, и Организационно-кадровая служба, принимающая решения практически по любым политически или экономически значимым назначениям и продвижениям по службе, включая в органах безопасности, являются наиболее важными подразделениями АП. Эти службы возглавляются и в значительной степени укомплектованы сотрудниками органов безопасности, обычно выходцами из СГБ, МВД или прокуратуры. Это дает силовикам дополнительные рычаги, когда дело касается внутренней политики.

Администрация Президента также включает в себя Совет безопасности –консультативный орган, являющийся центром принятия решений в области безопасности и определяющий повестку дня, а также Институт стратегических и межрегиональных исследований, который проводит исследования в стратегических областях политики.

Помимо Администрации Президента, тремя наиболее важными органами, надзирающими над органами безопасности, являются парламент, Счетная палата и Главное управление государственного финансового контроля Министерства финансов.

Первый парламент Узбекистана – Верховный совет (1990–94) – обладал относительным уровнем влияния в политической жизни, которого никогда не было у его преемника — Олий Мажлиса. Усилия Ислама Каримова по созданию единой пирамиды власти в 1990-х годах ограничили независимость законодательного органа и превратили Олий Мажлис в придаток исполнительной власти, лишь штампующий законы⁴⁷. Каримов контролировал парламент, главным образом, лишив законодательный орган необходимых для полноценной деятельности людских и финансовых ресурсов, а также через контроль над политическими партиями, включая пре-селекцию кандидатов, баллотирующихся в парламент⁴⁸. Так как закон не позволяет беспартийным самовыдвиженцам избираться в парламент, то пропуск кандидатов через предварительное сито АП является достаточно эффективным инструментом установления контроля над парламентом.

В серии «поэтапных политических реформ», начатых Каримовым в 2010 году, полномочия парламента были значительно расширены. В результате, в 2011 году баланс сил между

⁴⁷ Starr, Frederick. (2006). “Clans, Authoritarian Rulers, and Parliaments in Central Asia”. Silk Road Paper produced by the Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program.

⁴⁸ Это наблюдение получено во время профессиональной деятельности автора, а также по результатам бесед с потенциальными кандидатами в депутаты ЗП Олий Мажлиса.

парламентом и исполнительной властью немного сместился в сторону первого, когда партии большинства в парламенте дали право на выдвижение кандидатуры премьер-министра (затем утверждается Президентом). Ранее премьер-министра назначал Президент. Эта тенденция к передаче части власти продолжилась в 2014 году, когда Олий Мажлису предоставили больше полномочий для осуществления парламентского надзора над исполнительной властью. Закон “О парламентском контроле” был принят в 2016 году. В 2019 году парламент получил дополнительные полномочия по одобрению кандидатов, предложенных премьер-министром на посты министров (включая такие силовые ведомства, как Министерство обороны и МВД). Впоследствии Президент утверждает их в должности.

В целом, узбекский парламент обладает всеми конституционными средствами эффективного парламентского контроля над сектором безопасности⁴⁹, такими как подотчетность членов Кабинета министров перед парламентом, одобрение их кандидатур перед назначением, право внесения поправок в проект закона о государственном бюджете или право отклонения проекта законов, а также четко закрепленные в законодательстве мандаты депутатов. Однако практика предварительного отбора администрацией Президента кандидатов, баллотирующихся в парламент, приводит к выборам, которые «не демонстрируют подлинную конкуренцию»⁵⁰, а заранее отобранные депутаты явно не обладают достаточным потенциалом и политической волей для надзора за сектором безопасности. Так, в последние годы прежнего состава Законодательной палаты в парламенте работало лишь 108 парламентариев, так как остальные 42 члена были назначены на различные должности среднего уровня в органах исполнительной власти⁵¹. Хотя депутаты имеют право доступа к информации, хранящейся в органах безопасности, она скрыта от них. Институциональные возможности и потенциал парламента для проведения независимого надзора хоть и несколько улучшились после создания в 2018 году Института проблем законодательства и парламентских исследований — отдельного крупного вспомогательного органа в составе 40 человек, — но их по-прежнему недостаточно. В Сенате и Законодательной палате Олий Мажлиса созданы комитеты по вопросам обороны и безопасности, которые осуществляют надзор за сектором безопасности. В целом, полномочия этих комитетов по контролю над сферой безопасности и соответствующими государственными органами не превышают (формальные) полномочия парламента.

Счетная палата является высшим органом внешнего аудита и финансового контроля. Она отделилась от Администрации Президента и стала независимым аудиторским органом только в 2020 году. Хотя председатель Счетной палаты назначается Президентом после утверждения Сенатом, все остальные ответственные работники, начиная с заместителей председателя до рядовых инспекторов, назначаются Президентом. Дополнительный штат назначается главой Администрации Президента.

Главное управление государственного финансового контроля (УГФК) — структурное подразделение Министерства финансов. УГФК имеет право временно или полностью приостанавливать тендеры по государственным закупкам и инициировать финансовые проверки бюджетных органов.

⁴⁹ 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).

⁵⁰ Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, (22 december 2019), “Statement of preliminary findings and conclusions, OSCE International Election Observation mission, Republic of Uzbekistan – Parliamentary elections”.

⁵¹ Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, (22 december 2019), “Statement of preliminary findings and conclusions, OSCE International Election Observation mission, Republic of Uzbekistan – Parliamentary elections”.

Несмотря на то, что оба эти учреждения ответственны за контроль и обеспечение подотчетности сектора безопасности за использование и управление государственными ресурсами, они редко используют свои полномочия из-за отсутствия эффективной независимости от Президента или исполнительной власти, в частности, от СГБ. Задействование этих ведомств против политических оппонентов или высокопоставленных чиновников, впавших в немилость к Президенту, является обычной практикой для Узбекистана. Последним примером использования УГФК как политического инструмента является расследование по подозрению в нецелевой трате 8,5 млн долларов главой Налогового комитета Бориса Парпиева, близкого родственника бывшего главы СГБ Рустама Иноятова, которого сместили за две недели до начала проверки.⁵²

7. Гражданское общество и СМИ

Гражданское общество: Стремление Ислама Каримова, чтобы именно государство (то есть, бюрократия) было основным реформатором, привело к ограничению свободы ассоциаций, собраний, выражения мнений и средств массовой информации, и не позволило развиваться альтернативным взглядам на развитие. Взаимодействие между государством и общественностью носило нисходящий и односторонний характер. Неправительственные организации и другие общественные группы были и остаются должны содействовать государству в достижении целей, поставленных Президентом. Общественную сферу Узбекистана, для которой характерно доминирование ГОНГО, лучше всего можно охарактеризовать как «управляемое гражданское общество». Учитывая закрытый и политический характер органов безопасности, в сфере РСБ почти нет работающих НПО. Немногие гражданские организации и активисты, которые находят в себе смелость работать в таких областях, как права человека, находятся под постоянным наблюдением и давлением. Поэтому гражданское общество практически не участвовало в реформах сектора безопасности, начатых Мирзиёевым, а самим инициативам по реформированию не хватает широкой поддержки. В 2020 году правительство учредило Общественную палату (*Jamoatchilik palatasi*) для более тесного взаимодействия между обществом и государственными органами.

В то же время постепенно в стране начинает формироваться (альтернативная) общественная сфера, необязательно со светским мировоззрением. Увеличивается число религиозных благотворительных организаций и активистов. И хотя правительство под угрозой запрета подчинило некоторые из них, способность правительства держать эту сферу под контролем и в будущем остается под вопросом.

Новые СМИ: Узбекистан при Исламе Каримове был одним из самых непригодных мест в мире для работы СМИ. Однако уже на более поздних этапах его правления люди открыто стали выражать в интернете недовольство социально-политической и экономической ситуацией и беспокойство, связанное с физической безопасностью. В период временной оттепели после смерти Каримова узбекская виртуальная публичная сфера буквально взорвалась. Был открыт доступ к ранее заблокированным сайтам зарубежных СМИ, освещающим события в стране, такие как Узбекская служба BBC и VOA.

На телевидении эпизодически идут прямые трансляции, а некоторые онлайн-издания освещают такие острые темы, как произвол местной полиции, коррупция и принудительный труд. Но о расследованиях в отношении высокопоставленных чиновников или силовых структур все еще не может быть и речи. Ни одно СМИ или блогер не

⁵² Radio Free Europe. (13 February 2018). "Uzbek Tax, Customs Agencies Raided In 'Major Investigation', Доступно по адресу: <https://www.rferl.org/a/uzbekistan-crackdown-tax-customs-committeees/29037345.html>. В узбекской версии статьи ясно указывается что УГФК инициировало расследование.

осмеливаются поднять тему реформы сектора безопасности. Печатные издания по-прежнему зависят от государственного финансирования, за редким исключением таблоидов.

Реальные реформы в сфере СМИ отсутствуют, в том числе и изменения в законах, которые ограничивают медиа. Напротив, при Мирзиёеве принимаются новые законодательные акты для «регулирования» интернета и социальных сетей. Госорганы активно используют «армии троллей», чтобы добиться единого мнения в интернете и подавить инакомыслие в обществе. Так, в апреле 2020 года МВД разработало документ, направленный на создание и финансирование «патриотичных блогеров», задачей которых будет отслеживание «негативных идей о проводимых реформах» и «формирование атмосферы нетерпимости» к таким идеям⁵³.

В целом позитивные изменения в медиа-пространстве при Мирзиёеве были настолько незначительными и поверхностными, что Узбекистан ожидаемо сохранил нижнее место в рейтинге World Freedom 2020 — оно всего на четыре позиции выше, чем-то, которое страна занимала в течение многих лет при Каримове⁵⁴.

Отношение общественности к сектору безопасности: Опросы общественного мнения по острым темам в Узбекистане ненадежны. Единственная организация, которой поручено проводить опросы, – государственная социологическая организация Ijtimoiy Fikr – известна своими «99%» положительными показателями. Но массовый поток обращений в «виртуальную приемную» Президента в первый год его правления, когда ожидания от действующего главы страны еще были высокими, свидетельствует о высоком уровне недоверия к полиции, особенно к судебной системе. Всего за год, с сентября 2016 по октябрь 2017, в «виртуальную приемную» Президента поступило 1 273 337 жалоб. Наибольшее количество жалоб было на действия сотрудников милиции и МВД (100,770), администрацию города Ташкента (76 559), Верховный суд (63 357), Генеральную прокуратуру (57 286) и Центральный банк (53 180)⁵⁵.

Эти цифры отражают широко распространенное мнение о том, что верховенство закона существует только на бумаге, коррупция носит массовый характер, а органы безопасности используются для злоупотреблений в личных целях. В целом, восприятие и отношение общественности к сектору безопасности колеблется от уважения военных до боязни СГБ и полиции. При этом силовые структуры и судебные органы являются одними из самых желанных мест работы из-за обширных социальных льгот, стабильности и возможностей обогащения.

Заключение: РСБ в государстве с системой патронального президентского правления

Узбекистан — очень патроналистическое государство с сильной президентской властью, эта черта государства воспроизводится и в рамках его органов безопасности. Поэтому «общественная встроенность» политики имеет ключевое значение для понимания перспектив реформирования сектора безопасности, поскольку проблема неэффективных и хищнических узбекских силовых структур прежде всего лежит именно в сфере политики.

⁵³ ACCA. (15 April 2020). “In Uzbekistan, The Ministry of Internal Affairs will hire “patriotic bloggers”. Доступно по адресу: <https://acca.media/en/in-uzbekistan-ministry-of-internal-affairs-will-hire-patriotic-bloggers/>

⁵⁴ Reporters Without Borders (RSF). The 2020 World Press Freedom Index, Доступно по адресу: <https://rsf.org/en/ranking>

⁵⁵ Sever, Mjusa. (2018). “Judicial and Governance Reform in Uzbekistan”, Silk Road Paper, Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, Joint Center.

Самый главный вопрос здесь заключается в том, как укрепить «рационально-бюрократические» принципы государства развития, чтобы преодолеть патронализм и главенство неформальной политики над рационально-правовыми бюрократическими практиками. При рассмотрении стратегий РСБ необходимо учитывать защиту имущественных прав, создание механизма внутреннего контроля в органах безопасности и многие другие традиционные задачи РСБ, но главная сложность заключается в преодолении патронализма и патрональной политики, которые ограничивают РСБ. Для этого могут потребоваться поколения, и воля к этому должна возникать в первую очередь внутри общества, хотя внешнее влияние может также сыграть важную роль.

Политическое мышление должно учитываться при любой попытке РСБ

- Хейл убедительно доказывает, что в патримониальном обществе «конституция с разделенной исполнительной властью», в отличие от президентской или парламентской конституции, наиболее благоприятствует демократизации (а значит, и РСБ), так как создание «конкурентной пирамиды» и ее сохранение в течение достаточно длительного периода может дать стимулы для постепенного сокращения патронализма⁵⁶. Идею конституционных изменений можно продать авторитарным лидерам, используя надлежащие стимулы. Практикующим РСБ специалистам следует серьезно подумать над этим.
- Для международных доноров, предоставляющих помощь на цели развития, руководствоваться соображениями «хорошие парни против плохих парней», когда дело касается РСБ, может оказаться контрпродуктивным. Навесить на Ислама Каримова ярлык «плохого парня» в 2005 году с его последующей маргинализацией было большой ошибкой Запада. Это значительно помешало усилиям по РСБ и формированию гражданского общества в Узбекистане. Ссора с Западом привела к более тесным отношениям с Россией и Китаем, по чьим рекомендациям (настояниям) единственного гражданского министра обороны в истории страны Кадыра Гулямова, который был самым эффективным реформатором вооруженных сил, быстро уволили, а его инициативы по реформированию застопорились. В результате удара по гражданскому обществу, НПО, в том числе иностранные, подвергались преследованиям и маргинализации. Это показывает, что в очень патримониальных обществах, где патрональные сети решают судьбу патрона, «плохие парни» могут действовать как либералы, а «хорошие парни» превращаться в тиранов, в зависимости от стимулов.
- Также рекомендуется изменить систему взглядов и начать РСБ с выяснения стимулов, стоящих перед Шавкатом Мирзиёевым, его сетью и другими крупными патрональными сетями и, исходя из этого, искать возможные изменения (или ситуации, которые нужно избегать). Таким образом, следует учитывать политическое мышление и анализ и признать факт, что преобразование органов безопасности может занять длительное время и не уложиться в короткие временные рамки, устанавливаемые донорами.
- Программы образовательного, профессионального и межкультурного обмена (особенно для чиновников среднего звена, в том числе, и для сотрудников органов безопасности) чрезвычайно важны. Они знакомят узбекскую молодежь и бюрократов с тем, как все работает в странах порядка открытого доступа, и дают представление о том, что все может быть иначе и у себя в стране.

⁵⁶ Hale, Henry. (2014), “Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective”. Cambridge University Press.

Необходимость комплексного обзора секторов безопасности и обороны

- Международные доноры должны призвать правительство Узбекистана провести комплексный обзор секторов безопасности и обороны, а все стратегические документы, как Концепция национальной безопасности, должны быть после этого обзора пересмотрены и обновлены.
- Международные доноры могли бы поддержать создание Национального совета реформ, чтобы решить проблему отсутствия общего видения реформ, особенно в отношении РСБ, среди исполнительной, судебной и законодательной ветвей власти.
- Разграничение компетенции различных ведомств сектора безопасности должно быть одной из основных целей международной помощи. Дублирование функций среди ведомств порождают конкуренцию и недоверие. Это разграничение должно быть четко указано в проекте закона о национальной безопасности, который находится в стадии разработки.
- Международное сообщество должно поддержать реформу Службы государственной безопасности. Целями реформы СГБ могут быть эффективный гражданский надзор над службой, демилитаризация СГБ, четкое разграничение полномочий между СГБ и другими правоохранительными органами, в частности, путем ограничения следственных функций СГБ и соблюдения прав человека.
- Еще одна приоритетная задача для международных органов, оказывающих помощь, связана с необходимостью улучшить организационную культуру в органах сектора безопасности для борьбы с коррупцией. Необходимо реформировать все институциональные процессы: от набора персонала, обучения, профессионального развития до дисциплинарных мер.
- Неотложного вмешательства в процесс РСБ требует сфера религиозной политики, которую необходимо срочно де-секьюритизировать. Светская элита создала миф о «радикальном исламе» как постоянном и фундаментальном вызове стабильности режима и использует его для подавления любых альтернативных представлений о развитии⁵⁷. Однако использование этого мифа для оправдания репрессивной политики может представлять большую проблему в долгосрочной перспективе, чем сам политический ислам. Более того, существуют мнения, что гражданское общество в Узбекистане не сможет развиваться, пока умеренным исламским группам не позволят создать те самые социальные структуры, которые способны обеспечить основу для взаимодействия, мирного сосуществования, терпимости и плюрализма⁵⁸.
- Самое главное, что религия в Узбекистане с ее акцентом на воображаемое сообщество, общие идеи и коллективные действия может положить конец патримониальной политике, вращающейся вокруг личных знакомств и преданности.
- Слишком широкие и неточные формулировки, содержащиеся в недавно принятом Законе «О противодействии экстремизму», в частности, термины «экстремизм», «экстремистская деятельность» и «экстремистские материалы», должны быть уточнены и конкретизированы. Международному сообществу следует призвать узбекское правительство воздержаться от использования законодательства, которое

⁵⁷ John Heathershaw and David W. Montgomery, (2014). "The Myth of Post-Soviet Muslim Radicalization in the Central Asian Republics". Research Paper, Russia and Eurasia Programme, Chatham House. Доступно по адресу: <https://www.chathamhouse.org/publication/myth-post-soviet-muslim-radicalization-central-asian-republics>

⁵⁸ Hanks, Reuel (2016). "Narratives of Islam in Uzbekistan: authoritarian myths and the Janus-state syndrome". Central Asian Survey, Volume 35, 501–513.

чрезмерно ограничивает свободу религии, выражения мнений, собраний и ассоциаций, в частности, политических диссидентов и религиозных групп, не санкционированных государством.

Требуется содействие контролю над сектором безопасности со стороны парламента, общественности и медиа

Любая попытка РСБ обречена на провал, если надзорные органы, как парламент, гражданское общество, средства массовой информации не вовлечены в процесс реформ или не могут его контролировать.

- Следует принять закон о демократическом гражданском контроле Вооруженных сил.
- Необходимо реализовать проекты, направленные на повышение квалификации и профессионализма парламентариев, а также сотрудников парламента по вопросам, касающимся управления сектором безопасности и надзора. Парламентские комитеты, отвечающие за надзор за органами безопасности и обороны, также испытывают нехватку ресурсов и услуг, особенно в том, что касается набора квалифицированного персонала.
- Следует усилить возможности омбудсмана по контролю за соблюдением прав человека в органах безопасности.
- Донорам следует уделить больше внимания Счетной палате через совместные с гражданским обществом и парламентом проекты по налаживанию двусторонних связей и демократизации.
- СМИ и организации гражданского общества остро нуждаются в усилении потенциала по надзору за сектором безопасности.
- Следует инициировать проекты, направленные на повышение осведомленности общественности и содействие обсуждению демократического надзора и передового опыта в области управления и реформы сектора безопасности.
- Пресс-службы и отделы органов безопасности по связям с общественностью для более качественного информирования общественности должны пройти обучение в области овладения технологиями стратегических коммуникаций и сотрудничества со СМИ.

Гендерные вопросы и реформа сектора безопасности

- Международные организации по вопросам развития могли бы содействовать обеспечению гендерного равенства при наборе персонала для повышения представленности женщин на всех должностях и рангах в органах безопасности, не только на административных или вспомогательных должностях.
- Органы безопасности Узбекистана нуждаются в повышении осведомленности и обучении для обеспечения рабочей среды, учитывающей гендерные аспекты, освоении коммуникации с учетом гендерных факторов и борьбе с гендерными предрассудками и стереотипами в их рядах.



DCAF Женевский центр по
вопросам управления
сектором безопасности

DCAF Geneva P.O. Box 1360
CH-1211 Geneva 1 Switzerland
Tel: +41 (22) 730 94 00
Email: info@dcaf.ch