



EUCAM

WWW.EUCENTRALASIA.EU

Полицейская реформа ОБСЕ в Кыргызстане и Таджикистане: прежние трудности и новые перспективы

Эрика Марат

Д-р Эрика Марат - эксперт по Евразии, живет и работает в США. Является адъюнкт-профессором Американского университета и Нью-Йоркского университета, экспертом Центральноазиатской программы Университета Джорджа Вашингтона. Имеет большой опыт исследовательской деятельности в Центральной Азии по вопросам преступности и коррупции. В настоящее время работает над сравнительным исследованием реформ полиции в Грузии, Кыргызстане и Монголии.

Большинство стран бывшего Советского Союза заинтересовались проведением реформ правоохранительных органов в 2000-х годах, спустя десять лет после распада СССР. К тому моменту службы охраны правопорядка в этих государствах превратились в наиболее коррумпированные институты власти с репутацией учреждений, служащих интересам властных элит и криминальных структур, а не простых граждан. Кыргызстан и Таджикистан первыми из стран Центральной Азии взялись проводить реформы и обратились за помощью к ОБСЕ, США и Европейскому Союзу. В обеих странах преобразования происходили медленно и зачастую не соответствовали ожиданиям организационных доноров и гражданского общества. Между тем, агрессивность по отношению к населению и коррумпированность правоохранительных органов в этих странах только усилилась.¹

Автор данного брифинга на примерах Кыргызстана и Таджикистана утверждает, что международное сообщество может оказывать лишь ограниченное влияние на ход полицейских реформ в бывших союзных республиках. Несмотря на значительную зарубежную помощь, Кыргызстан за последние десять лет не продемонстрировал искреннего желания радикально преобразовать полицейские структуры. Похожая ситуация наблюдается и

в Таджикистане, которому так и не удалось снизить уровень коррупции и улучшить защиту прав человека.² Усилия иностранных доноров оказываются тщетными и дорогостоящими, потому что они нацелены на развитие культуры полицейских служб в общинах, существующих в условиях авторитарных режимов и слабых институтов местного самоуправления. В данном брифинге сделан упор на необходимость стимулирования общественных дискуссий между общинами, неправительственными организациями, органами местного самоуправления и властью о назначении и структуре правоохранительных органов.

Эти рекомендации основаны на понимании “демократических реформ правоохранительных структур” как процессов по передаче гражданам страны функций надзора за службами охраны правопорядка.³ Ключевой аспект реформ - изменение концепции оправданности насилия в отношении граждан в целях обеспечения правопорядка, как в обычных условиях, так и во время акций протеста.⁴ Необходимо, чтобы правоохранительные органы стран бывшего Советского Союза превратились из инструментов притеснения в прозрачные, подотчетные обществу институты,

² OSCE, Tajikistan to sign MoU on supporting Tajikistan's police forces, Asia-Plus, 4 апреля 2011.

³ Б. Дж. Райан, Statebuilding and Police Reform: The Freedom of Security (Лондон: Routledge, 2011), стр. 50-54; Р. Вебер, Police Organisation and Accountability: A Comparative Study, в книге под редакцией А. Кадара Police in Transition (Будапешт: Central European University, 2001).

⁴ П. К. Маннинг, Democratic Policing in a Changing World (Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2010), стр. 13.

¹ Более подробная информация: Дж. Льюис, Security Sector Reform in Authoritarian Regimes: The OSCE Experience of Police Assistance Programming in Central Asia, Helsinki Monitor, 22 (сентябрь 2011).

уважающие права населения. В результате должны сформироваться новые формы взаимоотношений общества и полицейских структур, а министерства внутренних дел должны стать более восприимчивы к нуждам граждан. В идеале, органы правопорядка должны начать действовать во имя интересов населения, а не режимов, и руководствоваться законом, а не приказами властей.⁵

И в Кыргызстане, и в Таджикистане гражданское общество и власти осознают необходимость реформ, но их взгляды на то, в чем эти реформы должны заключаться, зачастую расходятся. Для определения параметров требуемых преобразований необходимы открытые общественные дискуссии. В противном случае велика вероятность, что руководство министерств внутренних дел и власть используют реформы для достижения собственных целей.

Полиция и права человека

Кыргызстан и Таджикистан первыми из стран Центральной Азии начали проводить демократизацию полицейских структур. Обе страны обратились за помощью к ОБСЕ⁶, которая взяла на себя лидирующую роль и содействовала в разработке программ по развитию оперативности и профессионализма служб охраны правопорядка. Сотрудники этих структур прошли обучение по вопросам служения нуждам населения, искоренения домашнего насилия и уважения прав человека, культурных и этнических различий.⁷ В Кыргызстане основной упор был сделан на обучающие семинары по ненасильственному контролю над крупными скоплениями людей. Участвовавшие в программах международные доноры рассчитывают, что эти тренинги дадут толчок более масштабным преобразованиям в будущем.

Но, несмотря на очевидную заинтересованность обеих стран в демократизации правоохранительных органов и готовность ОБСЕ и других организаций оказать свое содействие, перспективы таких реформ представляются смутными. Наблюдается явное несоответствие между ожиданиями властей и программами иностранных доноров. Правительства в Кыргызстане и Таджикистане, в первую очередь, озабочены повышением эффективности полиции в деле предотвращения преступлений, уголовного преследования преступников и повстанческих группировок. Оба режима стремятся получить финансирование для ремонта старых и строительства новых зданий МВД, приобретения транспортных средств, офисного оборудования (компьютеров, принтеров, проекторов и т.д.), спецодежды и новых технологий.⁸

Власти также надеются увеличить мизерные зарплаты сотрудников правоохранительных органов.⁹ Они полагают, что основной причиной коррупции, поразившей службы охраны правопорядка, являются низкие оклады, и рассчитывают, что их повышение укрепит стабильность и безопасность и позволит силовым министерствам контролировать организованные преступные группировки, религиозных экстремистов и оппозиционные силы. Кроме того, правительства надеются улучшить имидж силовых структур,

которые в настоящее время имеют репутацию коррумпированных институтов, практикующих жестокие методы.

ОБСЕ, в свою очередь, стремится развивать прозрачность правоохранительных органов, их подотчетность и уважение прав человека. Организация часто ссылается на примеры успешных реформ, проводимых за рубежом. Таджикиские и кыргызские власти воспринимают сделанный в донорских программах упор на права человека и развитие полицейских служб в общинах как неизбежное условие для получения финансовой помощи. В случае с Кыргызстаном очевидно, что силовые ведомства с готовностью принимали финансовую помощь, последовательно игнорируя необходимость улучшить защиту прав человека.

ОБСЕ как организация, мандат которой заключается в продвижении диалога по реформам сектора безопасности и предоставлении инструментов для их внедрения, может проводить специализированные проекты. Но она редко привлекает к работе представителей гражданского общества. В основе программ в Кыргызстане и Таджикистане лежат профессиональное обучение, модернизация оборудования, усилия по борьбе с терроризмом. Организация редко продвигает проекты, нацеленные на оздоровление структур управления. Именно поэтому ее часто обвиняют в готовности содействовать авторитарным режимам в укреплении силовых структур для подавления их оппонентов.¹⁰

Ситуация в других бывших советских республиках демонстрирует, что реформы, проводимые лишь усилиями иностранных доноров, с большой долей вероятности обречены на провал. Международные агентства активно содействуют Украине и Молдове, но это не приводит к ожидаемым результатам. В правоохранительных органах продолжает процветать коррупция, и распространено сотрудничество с криминальными группировками.

Но история знает и положительные примеры: политические режимы Литвы, Латвии и Эстонии провели успешные реформы в 1990-х годах, опираясь на зарубежную помощь. В Монголии проект реформ, находящийся на рассмотрении правительства и в скором времени выносимый на обсуждение парламента, разрабатывался совместными усилиями неправительственных организаций, ученых и правозащитников. Во всех этих случаях политическая воля сочеталась с участием гражданского общества - синергия, отсутствующая в Кыргызстане и Таджикистане.¹¹

Кыргызстан

Программа ОБСЕ в Таджикистане была запущена в 2003 году следом за успешным проектом в Косово. Эксперты были приглашены Аскармом Акаевым, в то время занимавшим президентский пост. Толчком послужил инцидент, в котором во время акций протеста в южной части Кыргызстана в марте 2002 года из-за действий полиции погибли шесть манифестантов.

За последнее десятилетие был проведен ряд реформ, в частности, начали развиваться полицейские службы в общинах, а для разгона демонстрантов стали применяться резиновые пули. Но позитивный эффект от этих преобразований затмило возросшее число случаев признаний под давлением, усилившееся взяточничеством и готовность полиции служить на благо режиму в ущерб обществу. Кыргызская полиция как минимум неэффективна, а как максимум сама служит угрозой общественной безопасности.¹²

5 Там же.

6 Как и ОБСЕ, США и Евросоюз разработали свои программы поддержки полицейских реформ в обеих странах. Они часто сотрудничают с представительствами ОБСЕ в Бишкеке и Душанбе. Американское бюро по международному контролю за распространением наркотиков и обеспечению правопорядка финансировало ряд инициатив в Таджикистане. ЕС также оказывал поддержку реформ сектора безопасности в Центральной Азии в рамках различных программ. Более подробная информация: Э. Марат, 'Security Sector Reform in Central Asia', The Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2012. См. также аналитическую статью Дж. Кучера, 'The US Military Aid to Central Asia: Who Benefits?', Central Eurasia Project, Open Society Foundation, сентябрь 2012.

7 Для более подробной информации: Центр ОБСЕ в Бишкеке, 'Policing', ОБСЕ, <http://www.osce.org/bishkek/43316>, доступ - 5 октября 2012; и Офис ОБСЕ в Таджикистане, 'Counter-terrorism and police assistance', ОБСЕ, <http://www.osce.org/tajikistan/43667>, доступ - 5 октября 2012.

8 Интервью с представителями МВД и миноста Кыргызстана и Таджикистана, июль 2011; интервью во время семинара, посвященного частным компаниям по обеспечению безопасности, в октябре 2012 года, Бишкек и Улан-Батор.

9 В настоящее время уровень зарплат полицейских в обеих странах варьируется от практически нуля для начинающих сотрудников до 300 долларов в месяц для руководящего состава.

10 Д. Льюис, 'Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programming in Central Asia', Central Eurasia Project, Open Society Foundations, апрель 2011, стр. 30.

11 Более подробно о реформах в странах Прибалтики: Ю. Коробовский и Дж. Пауэрс, (ред.), 'Defence Reform in the Baltic States: 12 Years of Experience' (Женева: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2004)

12 Интервью с экспертом ОБСЕ, Бишкек, май 2012.

В южной части Кыргызстана складывается еще более мрачная ситуация. Во время этнических столкновений в Оше в июне 2010 года часть полицейских вместо того, что попытаться восстановить правопорядок, присоединилась к конфликтующим сторонам.¹³ По имеющимся данным, сотрудники правоохранительных органов совершали нападения на представителей узбекского меньшинства, защищая кыргызское большинство. Ситуация усугублялась еще и тем, что полицейские не были надлежащим образом экипированы и не имели навыков урегулирования этнических конфликтов. ОБСЕ в основном сосредоточилась на обучении правоохранительных органов опыту борьбы с транснациональными угрозами: терроризмом, наркоторговлей, организованной преступностью.¹⁴ Проекты были разрозненными и не являлись частью единой стратегии.¹⁵ Представители гражданского общества описывали сотрудничество режима Акаева и ОБСЕ как помощь международного сообщества коррумпированному, авторитарному режиму в подавлении гражданских выступлений и оппозиции. И действительно, в 2000-х годах организация продолжала проводить полицейскую реформу, несмотря на растущую авторитарность власти при Аскаре Акаеве, а затем при Курманбеке Бакиеве.

ОБСЕ пыталась применять зарубежный опыт реформ без учета локального контекста. Например, попытка наладить сотрудничество между грузинскими, турецкими и кыргызскими экспертами не принесла конкретных результатов. Прежде чем начать консультировать правительство, иностранные доноры не стали подробно вникать в особенности отношений между полицией и обществом. Вместо этого, зарубежные эксперты пытались проецировать успешный зарубежный опыт на кыргызские реалии, опираясь лишь на домыслы и неясные представления о том, как именно работает министерство внутренних дел.¹⁶ Руководство МВД, в свою очередь, ссылалось на то, что Грузия перед началом реформ получила существенную финансовую помощь, а турецкий опыт был неприменим, так как в этой стране отсутствовала советская система управления.¹⁷

Ситуация в Кыргызстане, начиная с 2002 года, свидетельствует, что международная помощь заставляет органы внутренних дел занимать благосклонную позицию в отношении реформ, в частности, поддерживать изменения в законодательстве и проводить обучение персонала. Но для радикальной перестройки институтов этого недостаточно. Министерства, в основном, придерживаются подобной политики с целью задобрить донорские организации. Ряд высокопоставленных чиновников органов внутренних дел превратились в своеобразных «приемщиков даров», получающих финансирование от имени министерства, не пытаясь направить эти средства на глобальные реформы.¹⁸

После свержения режима Бакиева в 2010 году новое кыргызское правительство вновь активно занялось вопросом трансформации правоохранительных органов с тем, чтобы укрепить доверие населения. Алмазбек Атамбаев, занимавший пост премьер-министра, а ныне президента, делегировал полномочия по проведению реформ МВД, неправительственным организациям и специально назначенным представителям. Министерство

Программы ОБСЕ в Кыргызстане, запущенные в 1998 году, посвящены вопросам безопасности, управления, верховенства закона, оздоровления структур власти, законодательным инициативам, защите окружающей среды и региональному сотрудничеству. После этнических столкновений в кыргызском Оше в 2010 году в страну были направлены 28 общинных полицейских. Изначально организация планировала разместить 52 полицейских, но эти планы вызвали недовольство внутри страны, поэтому миссия была сокращена, ее развертывание происходило непублично, а функции иностранного персонала были ограничены.

внутренних дел, в свою очередь, нацелилось на внесение изменений в законодательство, чтобы таким образом избежать коренной перекройки институтов. Уже третий режим постсоветского Кыргызстана проходит один и тот же круг непродуктивного сотрудничества с ОБСЕ.

В прошлом году две неправительственные организации, «Наше право» и Институт свободного рынка в Центральной Азии, предприняли попытку встать во главе проводимых преобразований. Эти НПО, разочарованные медленным ходом реформ, настаивали на том, что МВД не должно иметь доступа к материальной помощи до тех пор, пока там не будет достигнут приемлемый уровень прозрачности.¹⁹ Активисты придерживались мнения, что необходимо провести реструктуризацию служб охраны правопорядка, чтобы разрушить свойственный им патернализм, как внутри этих ведомств, так и на более высоком уровне. Обе организации предлагали разнообразные схемы реформ, хотя их взгляды на методы искоренения коррупции и повышения профессионализма сотрудников правоохранительных органов часто расходились. Несмотря на сопротивление чиновников, ОБСЕ поддерживала участие гражданских активистов. К середине 2012 года рабочая группа, в которую вошли депутаты, представители гражданского общества и правительства, сформулировали концепцию полицейской реформы, основанной на четырех положениях: демократизация, демилитаризация, деполитизация и модернизация технологий.²⁰ Члены рабочей группы посчитали, что для превращения МВД в более гражданский институт его должен возглавить невоенный министр. Эффективность работы главы МВД будет напрямую зависеть от уровня оказываемого ему или ей общественного доверия. Согласно разработанной концепции, полиция должна быть отделена от режима. Так, персонал не должен участвовать в политических мероприятиях и преследовать политических деятелей.

Поскольку ОБСЕ оказала поддержку гражданскому участию, это вынудило МВД учитывать предложения неправительственных организаций и проводить регулярные совместные встречи. На данном этапе разработка реформы ведется, в основном, за пределами министерства внутренних дел, а потому предлагаемые преобразования будут затрагивать общество в целом; более того, дополнительный надзор может воспрепятствовать растрате денег доноров. Неправительственные организации также настаивают на большей прозрачности работы органов внутренних дел и уважении прав человека. Если НПО по-прежнему будут участвовать в процессе, реформы правоохранительных органов могут замедлиться, но это поможет повысить подотчетность полиции гражданскому обществу и укрепить их взаимосвязь.

Как показывает опыт последних лет, поддержка, оказываемая ОБСЕ, является одним из основных источников финансирования

13 Кыргызские НПО установили, что во время столкновений в Оше полиция и военные использовали огнестрельное оружие против гражданского населения. Более подробно на эту тему: А. Махаимов, 'Азиза Абдырасулова: Мы попытались определить роль органов власти во время июньской трагедии', Голос Свободы, 19 сентября 2012.

14 Подобный подход вызывает в Кыргызстане много споров и часто обсуждается членами рабочей группы, в которую входят депутаты и представители гражданского общества.

15 Там же, Льюис, 'Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programing in Central Asia'.

16 Интервью, эксперт ОБСЕ, Бишкек, июнь 2012.

17 Интервью с представителем МВД Кыргызстана, май 2012.

18 Интервью "Голоса свободы" с Каличей Умиралиевой, инициатором рабочей группы по полицейской реформе: И. Лукаш, "Калича Умиралиева: Успех реформ - в объединении усилий всех заинтересованных сторон", Голос Свободы, 31 мая 2012, <http://vof.kg/?p=4862>, доступ - 1 июня 2012; Интервью с представителями гражданского общества, Бишкек, Октябрь 2011 - июнь 2012.

19 Интервью, Калича Уметалиева, представитель гражданского общества, Бишкек, июль 2012.

20 Неопубликованный черновой вариант концепции полицейской реформы.

МВД, поэтому наделяет гражданское общество определенными рычагами давления. Международные доноры должны продолжать содействовать укреплению сотрудничества между правительством, парламентом и гражданским обществом, а финансовые средства должны выделяться лишь в том случае, если министерство внутренних дел должным образом учитывает рекомендации неправительственных организаций.

Таджикистан

Спустя двадцать лет с момента приобретения Таджикистаном независимости правоохрнительным органам страны по-прежнему остро не хватает компетентности и оборудования. В то же время, именно они противостоят наиболее масштабным угрозам безопасности в регионе, в частности, наркоторговле и деятельности бандформирований, сохранившихся со времен гражданской войны 1992 - 1997 годов. Душанбе, как и Бишкек, обратился за помощью к ОБСЕ. В 2011 году таджикское министерство внутренних дел и ОБСЕ подписали меморандум о взаимопонимании относительно полицейской реформы. Особое место в ней отведено защите прав человека, борьбе с торговлей людьми и домашним насилием, а также обучению персонала, образовательным проектам и профессиональному развитию.²¹

Президент Таджикистана начал высказывать интерес к проведению реформ органов внутренних дел после серии партизанских атак в Раштской долине в 2008 и 2009 годах.²² По заключению таджикских властей, эти вспышки насилия свидетельствовали о неспособности полиции собирать достоверную информацию о настроениях населения, а также о готовности местных жителей защищать оппозиционные силы и экстремистские движения от правительственных войск. С целью укрепить доверие между правоохрнительными органами и населением милиция была переименована в полицию. Это нововведение было призвано продемонстрировать, что правоохрнительные органы больше не являются милитаризированной группой советского типа, а представляют собой современное агентство по поддержанию законности, готовое служить нуждам населения.²³

Усилия ОБСЕ по реорганизации таджикской полиции в значительной мере направлены на ее способность противостоять террористической угрозе, уважая при этом права человека, и развитие управленческих навыков руководящего персонала.²⁴ В рамках этого подхода, в основном, проводится обучение старших сотрудников МВД методам стратегического планирования при участии общественности. Реформа предусматривает углубление сотрудничества министерства внутренних дел и других государственных структур, в том числе координатора стратегий по охране границ, рабочей группы по разработке стратегии охраны границ, агентства по контролю за распространением наркотиков, министерства юстиции и министерства иностранных дел.

Кроме того, ОБСЕ в сотрудничестве с агентством, представляющим американское Бюро по международному контролю над распространением наркотиков и охране правопорядка, провели тренинги по основам работы полицейских служб в общинах. Их совместная программа в Таджикистане была завершена в 2011 году. Проект ставил задачи по развитию и укреплению сотрудничества между общинами, органами местного самоуправления и полицией «с

Таджикистан первым из стран Центральной Азии присоединился к ОБСЕ в 2009 году. Программы ОБСЕ посвящены военно-политическим вопросам и обеспечению гуманитарной, экономической и экологической безопасности. В Таджикистане, в отличие от других стран Центральной Азии, военно-политическому направлению уделяется особое внимание. В 2009 году в Душанбе был открыт колледж по подготовке сотрудников пограничных служб, где проходят обучение служащие пограничных войск Центральной Азии и Афганистана.

помощью общественных форумов, в том числе групп сотрудничества в области создания полицейских служб в общинах».²⁵

Несмотря на усилия доноров, полицейская реформа в Таджикистане пока не ведет к радикальным переменам. Преобразования не коснулись коррупции в высших политических кругах, но укрепили способность правоохрнительных органов подавлять силы, угрожающие существующему режиму.²⁶ Попытки обуздать контрабанду наркотиков и организованную преступность с помощью реформ сектора безопасности и укрепления охраны границ не увенчались особым успехом. Судя по всему, похожая судьба ожидает и полицейскую реформу ОБСЕ, которая сталкивается с непомерными задачами, учитывая тот факт, что правительство и силовые ведомства зачастую сами вовлечены в контрабандную деятельность. Обученные полицейские смогут более эффективно нейтрализовать мелких наркоторговцев, но одними семинарами не решить проблему существования чиновников, напрямую связанных с наркоторговлей, и сопутствующую коррумпированность властной элиты.²⁷

МВД мало заинтересовано в сотрудничестве с гражданским обществом и оппозиционными группами для совместной разработки более содержательных реформ. Таджикские НПО, в отличие от кыргызских, вынуждены работать в более сложном политическом контексте. Это затрудняет попытки международных доноров включить гражданское общество в процесс проведения реформ. В отсутствие фундаментальной реструктуризации МВД и его большей подотчетности парламенту и общественности Таджикистан рискует повторить опыт Кыргызстана 2000-х годов. В этих условиях полицейская реформа вместо того, чтобы повысить уровень доверия населения к полиции, лишь расширит возможности режима по подавлению мятежей в отдаленных регионах.

Заключение

Несмотря на разработанные стратегии, международные доноры столкнулись с большими трудностями при попытке распространить на постсоветском пространстве принципы подотчетности правоохрнительных органов.²⁸ Одними программами по повышению квалификации и модернизации оборудования не добиться структурных изменений и смены образа мышления. Реформы должны инициироваться и внедряться людьми, не связанными с МВД бюрократическими процедурами или схемами патронажа. Этот процесс должен происходить при широком участии парламента, гражданского общества и органов местного самоуправления. Это означает, что в основе полицейских реформ

21 Офис ОБСЕ в Таджикистане, 'OSCE and Tajik Interior Ministry sign memorandum of understanding on police reform', ОБСЕ, <http://www.osce.org/tajikistan/76554>, доступ - 29 июля 2012 года.

22 По словам представителя ОБСЕ в Таджикистане, Бишкек, октябрь 2011.

23 'Tajikistan: Police Name Change Can't Hide Image Problem', Eurasianet.org, 4 мая 2011, <http://www.eurasianet.org/node/63417>, доступ - 22 октября 2012.

24 Подробнее: Генеральный секретарь ОБСЕ, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities in 2010, OSCE, май 2011, <http://www.osce.org/spru/81657>, доступ - 22 октября 2012.

25 Раздаточный материал The Emergence Group (агентство, представляющее Госдепартамент США), посвященный Таджикистану, октябрь 2011.

26 Д. Триллин, 'Tajikistan: On Afghan Heroin's Highway, Corruption Fuels Addiction and HIV', Eurasianet.org, 9 апреля 2012, <http://www.eurasianet.org/node/65240>, доступ - 23 октября 2012.

27 Там же, Льюис, 'Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programing in Central Asia'.

28 А. Блэд, 'The Slow Process of Police Reform in Central and Eastern Europe: Some Lessons Learned', в книге под редакцией Н. Уилдрикса, Police Reform and Human Rights: Opportunities and Impediments in Post-Communist Societies (Антверпен: Intersentia, 2005), стр. 35-39.

в Таджикистане, Кыргызстане и в целом на постсоветском пространстве должны лежать усилия по построению доверия между полицией и обществом.²⁹

Обе эти страны обратились к международному сообществу за помощью в реформах. При этом они научились получать финансирование, не улучшая защиту прав человека и не повышая прозрачность работы своих министерств внутренних дел. Кыргызское МВД получает оборудование и участвует в обучающих семинарах ОБСЕ на протяжении более десяти лет. Но органы внутренних дел не были настроены на масштабные перемены и повышение транспарентности. С тех пор, как в разработке реформ стали принимать участие представители парламента и гражданского общества, МВД начало выражать готовность к структурным изменениям, таким как демилитаризация и деполитизация. В этом процессе ключевую роль сыграла поддержка, оказываемая неправительственным организациям со стороны ОБСЕ.

В Таджикистане реформы находятся на начальном этапе, но ситуация уже позволяет прогнозировать повторение кыргызского сценария: ответственность за проведение реформ была возложена на МВД и других чиновников без участия общественности. Неправительственные организации не проводили контроль над ходом обучения сотрудников полиции и использованием полученного в рамках программ помощи нового оборудования.

Прежде чем начинать сотрудничество с МВД, ОБСЕ необходимо тесно работать с гражданским сектором и общественностью и контролировать выделяемые средства. Для достижения более устойчивых трансформаций необходимо уделять больше внимания проведению открытых дискуссий, парламентских слушаний, работе с населением и кампаниям в СМИ, посвященным полицейской реформе. По мере необходимости международные доноры могут демонстрировать успешный иностранный опыт по реструктуризации МВД, но при этом необходимо помнить, что прямой перенос проектов из одной страны в другую невозможен даже в условиях очень схожих политических контекстов.

В Кыргызстане иностранным донорам рекомендуется и впредь активно поддерживать участие рабочей группы в проведении реформ. В Таджикистане правительство должно обеспечить вовлеченность гражданского общества. Любая материальная помощь должна предоставляться при условии, что представители неправительственных организаций будут иметь полный доступ к информации о том, как именно министерство осваивает эти ресурсы, а также смогут ознакомиться с содержанием министерских запросов об оказании финансовой помощи, направляемых донорам.

В таких странах, как Таджикистан, где слабо развит гражданский сектор, ОБСЕ и другие организации должны стимулировать партнерство НПО, МВД и парламента по вопросу проведения полицейских реформ. Построение диалога между гражданским обществом и правоохранительными органами и участие гражданского сектора в реформах может замедлить процесс их внедрения, но только таким образом возможно добиться прозрачности работы МВД в долгосрочной перспективе. Если голос общественности не будет браться в расчет, любая реформа послужит лишь интересам тех, кто находится у власти.

29 Б. Ансори, 'Police Reform Discussed in Tajikistan', Central Asia Online, 4 апреля 2012, http://centralasiaonline.com/en_GB/articles/caii/features/main/2011/04/04/feature-02, доступ - 23 октября 2012.



Основной целью проекта «ЕС – Центральная Азия мониторинг», запущенного в 2008 году, являлся мониторинг внедрения политической стратегии Европейского Союза в Центральной Азии, но с тех проект разросся и на данном этапе программа Europe – Central Asia Monitoring (EUCAM) представляет собой центр знаний о более широком спектре взаимоотношений между центральноазиатским регионом и Европой в целом. В основные задачи EUCAM, в частности, входит:

- Тщательное изучение европейской политики в отношении Центральной Азии, при этом, особый акцент делается на вопросы развития, безопасности и укрепления демократических ценностей;
- Повышение осведомленности о взаимоотношениях между Европой и Центральной Азией в европейских политических кругах, а также среди гражданского общества и предоставление высококачественных исследований в этой сфере, а также дискуссии внутри Центральной Азии об аспектах европейской политики.
- Расширение сотрудничества экспертов и организаций из стран Европы и Центральной Азии и предоставление платформы для проведения обсуждений;

В настоящее время координированием работы программы EUCAM занимается мозговой трест FRIDE (Мадрид) в партнерстве с Карельским институтом (Финляндия) и CEPS (Centre for European Policies Studies, Брюссель) при поддержке Института “Открытое Общество” и Министерства иностранных дел Финляндии. Основным аналитическим продуктом программы является серия брифингов и монографий по ключевым вопросам в области отношений между двумя регионами: Европой и Центральной Азией.

Более подробную информацию о нашей деятельности можно найти на сайте: www.eucentralasia.eu. По всем интересующим вопросам Вы можете обращаться по адресу: [email.eucam\(at\)gmail.com](mailto:email.eucam(at)gmail.com)



FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) – это мозговой трест, расположенный в Мадриде, который отличает инновационный и свежий взгляд на роль Европы в современном мире. Наша миссия заключается в предоставлении разносторонней и исчерпывающей информации для политиков и практиков с целью укрепить работу ЕС по продвижению таких понятий, как многополярность, демократические ценности, безопасность и устойчивое развитие. Мы стремимся тщательно анализировать наиболее актуальные и непростые темы: демократия и права человека, Европа и международная политическая система, конфликты и безопасность, сотрудничество для развития. Работа FRIDE строится на политической независимости и разносторонности взглядов международной команды экспертов, составляющих интеллектуальное ядро организации.



Карельский институт был создан в 1971 году и является частью факультета социальных наук и деловых исследований Университета Восточной Финляндии. Его основной специализацией является проведение прикладных междисциплинарных исследований, поддержка учебных процессов магистерских и докторских программ и обучение исследователей. Приоритетными направлениями работы являются этнические вопросы, проблемы управления границами, руссиеведение, культурология, изучение сельской местности и регионоведение.



Центр Европейских политических исследований (CEPS) основан в Брюсселе в 1983 году и является одним из самых опытных и авторитетных «мозговых трестов», работающих сегодня в Европейском Союзе. CEPS играет роль основной дискуссионной площадки по всем вопросам, связанным с деятельностью ЕС, его главной отличительной чертой является собственный мощный исследовательский потенциал, дополненный широкой сетью партнерских институтов по всему миру.

Мнение автора не обязательно совпадает с позицией EUCAM.

Все вопросы и предложения, касающиеся данной публикации, можно направлять по адресу: email.eucam@gmail.com