



**Исманов Т.К.  
Семенов Н.С.**

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ КЫРГЫЗСТАНА**

# **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Посвящается 100-летию  
кыргызской государственности**

**№ 17979  
УДК 342  
И-87**

**Учебное пособие**

**Бишкек 2024**

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Учебно-научно-производственный комплекс  
«Международный университет Кыргызстана»

---

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рекомендован к изданию Министерством  
образования и науки Кыргызской Республики  
Ученым советом Учебно-научно-производственного  
комплекса «Международный университет Кыргызстана»

Учебник для студентов  
юридических вузов

Посвящается 100-летию кыргызской  
государственности

Под редакцией:  
доктора юридических наук, профессора  
**Исманова Т.К.**  
кандидата юридических наук, доцента  
**Семенова Н.С.**

Бишкек – 2024

УДК 342  
ББК 67.400  
И 87

### Рецензенты:

**Борубашов Б.И.** д-р юрид. наук, профессор, член.кор. НАН Кыргызской Республики  
**Джумагулов А.М.** д-р юрид. наук, доцент  
**Токтобаев Б.Т.** д-р юрид. наук, профессор, Заслуженный юрист Кыргызской Республики

**И 87** Исманов Т.К., Семенов Н.С. **Конституционное право Кыргызской Республики:** учебник для студентов юридических вузов / Т.К. Исманов, Н.С. Семенов. – Бишкек: Изд-во «Алтын Принт», 2024. – 538 с.

ISBN 978-9967-462-96-0

Настоящий учебник раскрывает ключевые аспекты конституционно-правовых институтов, которые формируются в контексте конституционного права Кыргызской Республики. В нем рассматриваются основные этапы развития конституционного права; описываются правовые механизмы, регулирующие деятельность органов государственной власти; раскрываются понятия и категории, связанные с правами и свободами человека и гражданина.

Для студентов, аспирантов, докторантов, преподавателей юридических вузов, специалистов органов государственной власти и всех тех, кто интересуется отраслью конституционное право.

И 87  
ISBN 978-9967-462-96-0

УДК 342  
ББК 67.400

© Исманов Т.К.,  
Семенов Н.С., 2024

# СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	7
<b>Раздел I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО – ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ КЫРГЫЗСКОГО ПРАВА</b>	
<b>Глава 1. Конституционное право как отрасль национального права</b>	
1.1. Понятие и предмет конституционного права.....	8
1.2. Методы и методология конституционного права.....	14
1.3. Источники конституционного права.....	27
1.4. Конституционно-правовые нормы и институты.....	33
1.5. Конституционно-правовые отношения и их субъекты... ..	36
1.6. Связь конституционного права с другими отраслями науки.....	38
<b>Глава 2. Основы учения о конституции</b>	
2.1. Понятие, сущность и объекты конституционного регулирувания.....	41
2.2. Наука конституционного права.....	48
2.3. Форма, структура и содержание Конституции Кыргызской Республики.....	53
<b>Глава 3. Исторические этапы конституционного развития Кыргызской Республики</b>	
3.1. Конституция РСФСР 1918 года.....	60
3.2. Конституция Киргизской АССР 1929 года.....	66
3.3. Конституция 1937 года.....	71
3.4. Конституция 1978 года.....	77
3.5. Развитие конституционного законодательства Кыргызстана периода перестройки (1985-1990 гг.).....	84
3.6. Объективная необходимость, борьба альтернатив, разработка, обсуждение и принятие Конституции независимого Кыргызстана 1993 года.....	94
3.7. Принятие первой Конституции независимого Кыргызстана 1993 года.....	105

3.8. Права, свободы человека и гражданина по Конституции Кыргызской Республики 1993 года.....	114
3.9. Основные изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики с 1996 по 2007 годы.....	125
3.10. Конституция 2010 года: общая характеристика.....	152

## **Раздел II. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ**

### **Глава 4. Основы организации государственной власти**

4.1. Формы правления и политический режим.....	168
4.2. Политическая система Кыргызской Республики.....	180
4.3. Принцип разделения властей в конституционной доктрине Кыргызской Республики.....	185
4.4. Конституционные формы народовластия в Кыргызской Республике.....	194
4.5. Сущность и юридическая природа государственной власти и государственного суверенитета.....	201
4.6. Местное самоуправление в системе народовластия.....	210

### **Глава 5. Конституционные характеристики кыргызского государства**

5.1. Гуманистические основы конституционного строя.....	218
5.2. Кыргызстан – независимое, суверенное государство.....	229
5.3. Демократическое государство.....	246
5.4. Унитарное государство.....	255
5.5. Правовое государство.....	261
5.6. Светское государство.....	268
5.7. Социальное государство.....	272

### **Глава 6. Экономические основы конституционного строя**

6.1. Построение рыночной экономики.....	279
6.2. Экономическая основа государства.....	289

### **Глава 7. Конституционно-правовое положение негосударственных организаций Кыргызстана**

7.1. Понятие и виды негосударственных организаций.....	299
7.2. Формирование и конституционно-правовой статус политических партий Кыргызстана.....	304
7.3. Конституционно-правовой статус массовых общественных организаций и движений в Кыргызстане.....	313

## **Раздел III. КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

### **Глава 8. Правовой статус человека и гражданина**

8.1. Основные права и свободы человека и гражданина: общие положения.....	321
8.2. Личные права и свободы.....	327
8.3. Политические права.....	357
8.4. Экономические и социальные права.....	365
8.5. Духовно-нравственные и культурные права.....	390
8.6. Ограничение прав и свобод человека и гражданина.....	397
8.7. Обязанности гражданина Кыргызской Республики.....	403
8.8. Реализация конституционных прав на основе информационно-коммуникационных технологий (электронный конституционализм).....	406

### **Глава 9. Гражданство в Кыргызской Республике**

9.1. Правовой статус гражданства.....	409
9.2. Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.....	414

### **Глава 10. Гарантии прав и свобод человека и гражданина**

10.1. Общие положения.....	418
10.2. Гарантии правосудия.....	423
10.3. Международная защита прав и свобод человека и гражданина.....	432

## **Раздел IV. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

### **Глава 11. Президент Кыргызской Республики**

11.1. Порядок избрания Президента.....	437
11.2. Правовой статус и полномочия Президента.....	442
11.2. Прекращения полномочий Президента.....	449

### **Глава 12. Жогорку Кенеш (парламент)**

12.1. Правовой статус и выборы депутатов Жогорку Кенеша.....	450
---	-----

12.2. Система управления и структура Жогорку Кенеша.....	458
12.3. Порядок избрания и прекращения полномочий торага (спикера) Жогорку Кенеша и его заместителей .....	464
12.4. Законопроектная деятельность Жогорку Кенеша.....	465
<b>Глава 13. Кабинет министров Кыргызской Республики</b>	
13.1. Общая характеристика исполнительной власти Кыргызской Республики.....	467
13.2. Структура и особенности работы органов исполнительной власти.....	469
<b>Глава 14. Судебная власть Кыргызской Республики</b>	
14.1. Общая характеристика судебной власти.....	475
14.2. Судебная система Кыргызской Республики.....	478
14.3. Правовой статус судей.....	480
<b>Глава 15. Государственные органы власти Кыргызской Республики со специальным статусом</b>	
15.1. Прокуратура.....	489
15.2. Национальный банк.....	494
15.3. Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов.....	502
15.4. Счетная палата.....	509
15.5. Акыйкатчы (Омбудсмен).....	515
<b>Литература.....</b>	<b>521</b>

# Предисловие

Конституционное право – фундаментальная юридическая дисциплина, являющаяся основой для других отраслей права: административного, гражданского, уголовного, земельного, трудового, семейного, пенсионного, экологического и т.д. В конституционном праве содержатся фундаментальные вопросы, касающиеся механизма взаимоотношений между государством, личностью и обществом. В отличие от других отраслей права конституционное право раскрывает суть государства в целом, комплексно, с точки зрения правового оформления его структур, что позволяет получить общую правовую картину самого общества. Более того, конституционное право помогает оценивать любые явления с позиций политика, устанавливать приоритеты при решении тех или иных правовых вопросов, а также наделяет знаниями, без которых невозможно исполнение любых юридических обязанностей, государственных, управленческих функций.

Конституционное право раскрывает особенности правовой модели поведения в обществе и государстве, а также знакомит с возможностями, правами и обязанностями в отношении конкретных субъектов права.

Данный учебник представляет собой исследование историко-правового генезиса развития конституционного права в Кыргызской Республике с периода Октябрьской революции 1917 года и до наших дней, отображает ключевые моменты формирования национальной конституционной идеи и дает оценку пути построения государственности.

# РАЗДЕЛ I

## **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО – ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ КЫРГЫЗСКОГО ПРАВА**

---

### Глава 1

#### **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА**

##### **1.1. Понятие и предмет конституционного права**

Конституционное право является ведущей отраслью в системе права Кыргызской Республики, имеет важное значение для юриста независимо от вида его будущей профессиональной деятельности в сфере права. Конституционное право Кыргызской Республики дает возможность разобраться в содержании конституционных норм и норм основанного на них законодательства, но и уясняет их глубинную сущность, взаимосвязь, значение для других отраслей права. Учет основополагающих конституционных принципов лежит в основе любой правоприменительной деятельности.

В процессе изучения конституционного права студенты также осваивают методы применения правовых норм и разрешения правовых коллизий. Понимание основ конституционного права имеет большое значение для всех граждан, особенно для юристов. Каждый гражданин, а тем более специалист в области права, должен иметь четкое представление о принципах и основах государства, в котором он живет и гражданином которого является.

Таким образом, конституционное право, представляющее собой многогранное и многоаспектное явление, может быть рассмотрено в четырех различных аспектах:

– как *отрасль права* в системе национального права – представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, действующих на территории данной страны;

– как *наука* – изучает конституционно-правовые нормы и формирующиеся на их основе правоотношения, и институты;

– как *учебная дисциплина* – основана на достижениях и данных науки;

– как *система взаимоотношений* между обществом и государством – строится на признании свободы человека и институтов гражданского общества.

***Конституционное право*** – совокупность правовых норм, охраняющих основные права и свободы человека и учреждающих систему государственной власти.

Одним из основополагающих принципов современного общества является признание того, что государство существует для обеспечения свободы и благополучия своих граждан. Однако достижение гармонии между свободой и властью представляет собой сложную задачу. Если свобода не подкреплена надежной государственностью, она может выродиться в анархию и вседозволенность. В то же время, если государство строится на отказе от свободы, это приводит к тоталитарному гнету и подавлению личности. Поиск баланса между властью и свободой является ключевым аспектом конституционного права и представляет собой фундаментальную задачу для общества.

В силу того, что конституционное право регулирует столь значимую и многогранную область общественных отношений, оно занимает центральное место в правовой системе. Именно конституционное право выступает в качестве отправной точки для формирования всей системы национального законодательства, определяя вектор развития всех отраслей права. Ни одна отрасль национального права не может полноценно функционировать и развиваться без опоры на конституционные принципы и нормы, а тем более – в случае их противоречия.

В то же время конституционное право как отрасль права – составная часть национальной правовой системы. Эта отрасль права, как и другие, является совокупностью правовых норм, установленных и охраняемых государством. Но конституционное право отличается от других отраслей права прежде всего особенностями той сферы общественных отношений, на регулирование которых направлены нормы этого права.

Сфера отношений, регулируемых нормами конституционного права, – предмет этой отрасли права. *Предмет конституционного права представляет собой специфическую область общественных отношений, пронизывающих все сферы социальной жизни: политическую, экономическую, социальную и духовную.*

Предмет конституционного права охватывает три основные сферы общественных отношений. Это:

1) охрана прав и свобод человека (отношения между человеком и государством);

2) устройство государства и государственной власти;

3) установление принципов гражданского общества.

Право регулирует только небольшую часть общественных отношений, в то время как большая их часть является предметом саморегуляции на основе морали и гражданских прав.

Регулирование государственного устройства и организации государственной власти осуществляется путем установления основополагающих положений и принципов, которые определяют качественную характеристику того или иного государства. К ним относятся такие понятия, как народовластие, государственный суверенитет, разделение властей, форма правления и форма государственно-территориального устройства.

Конституционно-правовые нормы устанавливают систему и виды органов государственной власти и местного самоуправления, правовой статус органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их образования, полномочия, формы деятельности; регламентируют отношения между ними.

Установленные конституционно-правовыми нормами основы взаимоотношений между органами законодательной и исполнительной власти определяют форму правления страны,

а между центральными и органами местного самоуправления – форму государственно-территориального устройства.

Вторая важная сфера отношений, регулируемых конституционным правом, – общественные отношения между человеком и государством. Через систему прав формируется определенный общественный порядок, включающий в себя политическую систему, организацию экономики, формы собственности, социальные отношения и т.д. Конституция закрепляет определенные общественные устои (например, равная защита всех форм собственности, многопартийная система, независимость местного самоуправления и др.). Демократическое государство не может признавать господство какой-либо идеологии или государственного строя, поскольку это будет навязыванием воли одной части населения другой. В то же время государственная политика может иметь определенную социально-экономическую направленность в зависимости от политических сил, которые окажутся у власти в результате свободных выборов. Даже в этом случае сфера взаимоотношений человека и государства строится на приоритете свободы человека и установлении пределов обязанностей государства. Однако конституционное право не исчерпывает собой всю полноту регулирования этих отношений. В этой сфере также действуют другие отрасли права, такие как трудовое, гражданское, административное и др.

Конституционно-правовые нормы устанавливают основополагающие принципы правового статуса личности, закрепляя основные права, свободы и обязанности. Эти права и свободы принадлежат человеку от рождения и не могут быть ограничены ни государством, ни его основным законом, ни другими отраслями права. Нормы конституционного права закрепляют неотъемлемость прав и свобод, провозглашая их высшей ценностью, и устанавливают обязанности государства по их охране и защите.

В результате длительного исторического процесса цивилизованное сообщество осознало, что организация власти требует разумного распределения ее по вертикали и горизонтали, создания многих сложных институтов – демократических представительных органов народовластия, подчиненной закону,

исполнительной власти, независимого суда, местного самоуправления, четких принципов взаимодействия между ними. Ничего более ценного, чем это взаимодействие многочисленных звеньев государственной власти, человечество не придумало. В то же время общество повсеместно столкнулось с бюрократизацией и злоупотреблениями должностных лиц. Эти и многие другие сложные проблемы организации государственной власти постоянно находятся в центре внимания конституционного права, в политике и государстве.

В демократическом государстве право непрерывно развивается, особенно это характерно для современного Кыргызстана, где многие демократические институты еще не окрепли. Конституционное право, будучи само объектом реформ, создает необходимые условия для демократического, гражданского мира и согласия, сдерживая борьбу за власть различных политических сил в рамках цивилизованных правил поведения. Роль этой отрасли права постоянно возрастает также потому, что в обществе еще не сложились общепризнанные стереотипы политической культуры и политической этики, недостаточно развиты механизмы формирования и выявления общественного мнения.

Конституционное право – юридическая основа демократии, включающее экономический, социальный и политические аспекты. Конституционное право призвано закреплять основы народовластия во всех этих аспектах, поскольку современная демократия – это системное состояние общества, основанное на добровольном согласии людей на определенное ограничение своей свободы во имя ее сохранения.

В рамках конституционного права существуют институты, которые непосредственно воплощают принципы народовластия. К ним относятся такие понятия, как «представительная демократия», «парламентская демократия» и «политическая демократия». Кроме того, демократический характер присущ и другим институтам, таким как институт основных прав и свобод граждан, принципы судопроизводства и др. В демократическом государстве конституционное право обеспечивает специальные гарантии против угрозы сползания к тоталитаризму. Некоторые

нормы и институты, регулирующие, например, деятельность правозащитных организаций и средств массовой информации, направлены на предотвращение их использования в антидемократических целях.

Во всех редакциях Конституции Кыргызской Республики, начиная с первой Конституции независимого Кыргызстана 1993 года, отсутствует раздел, посвященный основам общественного строя и идеологии государства. Однако во многих статьях закрепляются правовые, экономические и социальные функции государства, подчиненные главной цели – охране и содействию реализации прав и свобод человека. Это обусловлено тем, что изначально Конституция 1993 года была создана под влиянием традиций тоталитарного государства (после распада СССР), и в то же время под влиянием привнесенных извне либеральных идей. Таким образом, Конституция содержит в основном определенные указания экономического и социального характера. В ней установлены пределы вмешательства государства в общественную жизнь и его обязанности по отношению к гражданам. Гражданское общество остается свободным от государственного вмешательства, предоставляя гражданам возможность самостоятельно определять свои жизненные идеалы и пути развития.

Однако на данный момент гражданское общество в Кыргызстане еще не сформировано в полной мере, и у граждан отсутствуют навыки использования свободы в сочетании с ответственностью и дисциплиной. В связи с этим возникает необходимость в регулирующей роли государства. В перспективе, когда будут преодолены антиобщественные явления, роль государства изменится, и оно будет стремиться к созданию подлинно гражданского общества. И со временем в сфере правового регулирования государство уступит место саморегулированию общественной жизни.

Устройство государственной власти предполагает не только учреждение органов государственной власти, но и регламентацию широкого круга отношений между ними. Органы государственной власти, несмотря на различие их задач и разделение полномочий, должны составлять единую целостную систему и находиться

в таких отношениях с людьми и их интересами, которые содействовали бы раскрытию роли государства в обществе. Конституционное право составляет исходную точку развития властно-правовых процессов, оно призвано и может стать основой для слаженного и целенаправленного взаимодействия всех государственных органов, но при отсутствии внутреннего единства способно породить разлад в их действиях, конституционные кризисы и хаос в государственной жизни.

Эта функция конституционного права требует от него четкого закрепления объема полномочий, задач и статуса органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления, порядка их образования, компетенции и форм деятельности.

## **1.2. Методы и методология конституционного права**

Метод конституционно-правового регулирования выступает дополнительным основанием отграничения конституционного права от других отраслей права и представляет собой совокупность приемов и способов правового воздействия на общественные отношения. Если предмет любой отрасли сугубо индивидуален, то один и тот же метод может иметь отношение к нескольким отраслям права. Например, метод волевого воздействия (императивный) характерен как для конституционного, так и для административного, уголовного и земельного права.

Под *методами конституционно-правового регулирования* следует понимать *совокупность приемов и средств воздействия конституционно-правовых норм на общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.*

Приемы и средства как проявление методов регулирования охватывают:

- выбор субъекта, регулирующего общественные отношения;
- пределы охвата общественных отношений при их нормативно-правовом регулировании;
- учет специфики различных групп общественных отношений при их регламентации;

- использование различных по форме нормативных правовых актов в процессе регулирования;
- сочетание разных групп предписаний в воздействии на общественные отношения;
- стиль оформления предписаний.

В правовой системе существуют универсальные методы, которые характерны для всего права и могут отражать специфику отдельных отраслей. Кроме того, в каждой отрасли права могут применяться различные методы, некоторые из которых характерны исключительно для данной отрасли, а другие могут быть не характерны для нее вовсе. Можно также выделить подход, согласно которому каждая отрасль права имеет свои собственные методы.

При анализе методов правового регулирования необходимо четко понимать их связь с предметом правового регулирования, поскольку это определяет выбор приемов и средств воздействия на общественные отношения. Однако методы не могут быть равнозначны предмету регулирования, поскольку именно предмет является определяющим для каждой отрасли права.

Конституционному праву присущи **методы конституционного права**, под которыми понимается *совокупность приемов, средств, форм правового воздействия на общественные отношения и их участников*. Тем самым отношения упорядочиваются, развиваются. Конституционное право применяет такие правовые методы воздействия на общественные отношения, как установление прав, возложение обязанностей и ответственности, дозволение, запрет и др.

Методы регулирующего воздействия конституционного права на общественные отношения разнообразны и зависят от характера содержащегося предписания.

*Уповомочивающие нормы* конституционного права закрепляют компетенцию государственных органов. Например, в Конституции КР 2021 года этому соответствуют: Глава I. Президент КР (ст. 66-75); Глава II. Законодательная власть КР (ст. 76-88); Глава III. Исполнительная власть КР (ст. 89-93); Глава IV. Судебная власть КР (ст. 94–104); Глава V. Органы государственной власти со специальным статусом (ст. 105 – Прокуратура Кыргызской Республики; ст. 106 – Национальный

банк; ст. 107 – Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов; ст. 108 – Счетная палата; ст. 109 – Акыйкатчы (Омбудсменом); Раздел четвертый – местное самоуправление (ст. 111-115). Эти нормы содержат установления, закрепляющие полномочия соответствующих органов госвласти.

В конституционно-правовом регулировании общественных отношений часто встречается *метод обязывания*. Например, статья 87 Конституции КР 2021 года гласит: «Если при повторном рассмотрении возвращенный с возражениями закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, такой закон подлежит подписанию Президентом в течение 14 рабочих дней со дня поступления». Жогорку Кенеш может принять решение о самороспуске: «Решение о самороспуске принимается по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша большинством не менее двух третей голосов» (ч. 1. ст. 84). Эти нормы устанавливают обязанность Жогорку Кенеша действовать в соответствии с Конституцией.

В конституционном праве также используется *метод дозволения*, что наглядно проявляется в частях 1 и 2 статьи 92 Конституции КР: «1. Президент по собственной инициативе вправе отправить действующий состав или члена Кабинета министров в отставку. 2. Члены Кабинета министров вправе подать прошение об отставке. Отставка принимается или отклоняется Президентом». Предписания, содержащиеся в этих нормах, позволяют действовать Президенту по своему усмотрению.

В конституционном праве нередко применяется и *метод запрещения*. Предписания Конституции в данном случае запрещают осуществлять определенные действия. Например: «Никто не может быть произвольно лишен жизни» (ч. 1. ст. 25). «Членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступление в поддержку какой-либо политической партии» (ч. 2. ст. 8.). «Запрещается вмешательство религиозных объединений, священнослужителей и служителей культов в деятельность органов государственной власти» (ч. 3 ст. 9.). «Использование Вооруженных сил Кыргызской

Республики для решения внутригосударственных политических задач запрещается» (ч. 3 ст. 11.) и др.

Конституционное право, применяя названные методы регулирования, обеспечивает нормальное функционирование институтов государственной власти, гарантирует народовластие. Посредством различных методов регулирования (управомочивания, обязывания, дозволения и запрещения) гарантируются основные права и свободы человека и гражданина.

Зная предмет и методы конституционно-правового регулирования, можно сформулировать определение **конституционного права**. Это *ведущая отрасль национального права, представляющая систему правовых норм, регулирующих устройство государства, организацию государственной власти и местного самоуправления, отношения между человеком и государством*. В этом определении указаны наиболее существенные отношения, регулируемые нормами конституционного права.

Некоторые ученые предлагают еще более широкую классификацию методов конституционного регулирования. Они выделяют такие методы, как:

- стимулирование;
- дозволение;
- охрана;
- обязывание;
- требование;
- запрещение;
- возложение ответственности;
- санкции, в том числе неблагоприятные.

Такое широкое понимание учеными методов можно объяснить тем, что эти методы не только применяются в конституционно-правовой сфере, но и используются для воздействия на общественные отношения в других областях, не связанных с правом.

Отметим, что в целом конституционно-правовое регулирование общественных отношений основывается на властно-императивных началах, поскольку субъектом конкретного правоотношения чаще всего выступает субъект государственной

власти, наделенный юридически властными полномочиями. Он выступает от имени государства и выражает публичный интерес.

В конституционном праве также присутствует *диспозитивный метод регулирования*. Он проявляется, например, в том, что в конституционном судопроизводстве стороны и их представители обладают равными процессуальными правами. Хотя принцип диспозитивности прямо не упомянут среди основных принципов конституционного судопроизводства, закрепленных в Конституционном законе КР «О Конституционном суде Кыргызской Республики», он все же находит свое отражение в некоторых положениях этого закона.

В конституционном праве особенности методов регулирования общественных отношений проявляются наиболее ярко в следующих аспектах:

1. Поскольку конституционно-правовые отношения всегда связаны с политикой и властью, их регулирование осуществляется от лица государства и через нормативные акты, имеющие властный характер. Это принципиальное отличие конституционного права от отраслей частного права, таких как гражданское и семейное право, где основным является метод договорного регулирования.

В ряде государств договорной метод регулирования конституционных отношений не применяется, хотя этот метод имеет место, например, при заключении договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

2. Особенность конституционно-правового регулирования заключается в том, что для одних политических общественных отношений используются общие нормы и установления, а для других – подробное регулирование. Эту задачу можно решить с помощью метода общего нормирования, т.е. путем принятия основополагающих актов. Однако после этого обычно применяется метод детального регулирования, который может быть отраслевым или конституционно-правовым в зависимости от конкретной ситуации.

3. Конституционно-правовое регулирование общественных отношений основано на использовании *метода установления статусов*. Этот метод подразумевает закрепление в нормах

конституционного права статусов соответствующих органов и институтов. Например, специальный акт о Президенте, закон о гражданстве и другие документы имеют статусный характер.

4. Особенность методов конституционно-правового регулирования заключается в использовании актов значимой юридической силы – Конституции и конституционных законов.

Это связано с тем, что политические отношения являются важной частью общественных отношений, и закрепление их норм в основополагающих актах способствует укреплению и долгосрочному существованию этих отношений. Также это обусловлено тем, что наиболее важные отношения следует выделять из общей массы (поскольку они обуславливают все иные отношения) и регулировать их актами более высокой юридической силы.

5. Конституционно-правовое регулирование основывается на методе гармоничного сочетания материального и процессуального начал. Однако степень преобладания того или иного начала в конституционно-правовом регулировании может варьироваться в зависимости от вида конституционных правоотношений. Так, при установлении общих основ политических отношений в Конституции преобладает материальное начало, в то время как процессуальные нормы играют второстепенную роль. В то же время, при рассмотрении дел в Конституционном суде Кыргызской Республики, где осуществляется контроль за соблюдением конституционных прав и свобод граждан, процессуальные нормы играют ключевую роль.

6. В конституционном праве используются и переплетаются все три общеизвестные группы нормативных предписаний – дозволения, предписания и запреты.

Специфика заключается в том, что в конституционном праве зачастую эти приемы выглядят в виде формулирования единых правил определенного поведения, содержащих все названные три начала, т. е. дозволение поведения есть и его предписание, а запрет выглядит как формально императивное правило («запрещено...»), как невозможность иного поведения. Очевидно, что в этой отрасли всегда налицо обще регулятивное воздействие, когда в одной норме

– независимо от ее конкретного предназначения – могут выражаться разные грани воздействия на действительность.

7. В конституционно-правовом регулировании применяется метод установления конституционно-правовой ответственности и санкций для участников соответствующих общественных отношений. Этот метод обладает рядом характерных особенностей, отличающих его от других видов юридической ответственности (уголовной, административной и т.д.). Другими словами, меры конституционно-правовой ответственности не совпадают с наказаниями за преступления и административные правонарушения.

Существует несколько видов конституционно-правовых санкций, к которым относятся:

- лишение общего или специального конституционно-правового статуса;
- досрочное прекращение (лишение) полномочий;
- роспуск, расформирование, отмена регистрации, ликвидация, запрещение деятельности.

Данный список конституционно-правовых санкций является далеко не полным, он постоянно обновляется в соответствии с нормами конституционного права.

Исходя из этого, следует считать ошибочным суждение о том, что спецификой метода конституционного права является отсутствие собственного вида ответственности и своих санкций, что предполагает обращение к мерам ответственности других отраслей права, когда надо обеспечить действие норм отрасли конституционного права. Современные исследователи признают наличие конституционно-правовой ответственности и специальных санкций, предусмотренных именно в конституционном праве.

*Методы изучения* конституционно-правовых норм и институтов также разнообразны. Среди них:

- метод формально-юридического анализа, позволяющий уяснить содержание исследуемого нормативного материала;
- сравнительно-правовой метод, являющийся важным инструментом выявления наиболее эффективных моделей конституционно-правового регулирования;

- исторический метод, позволяющий изучить конституционно-правовые институты в их историческом развитии;
- системный метод, рассматривающий структуру всей отрасли права как систему взаимосвязанных составных частей;
- статистический метод, позволяющий выявить эффективность действия конституционно-правовых норм и институтов;
- конкретно-социологические методы, с помощью которых изучается общественное мнение, проводятся эксперименты и т.д.

Используя названные методы изучения общественных явлений, наука конституционного права играет активную роль в развитии конституционного права, ибо на основе достигнутого она выдвигает предложения по совершенствованию конституционно-правовых норм и институтов.

Рассмотрим более подробно наиболее часто используемые методы:

1. *Исторический метод* занимает первое место среди частных научных методов исследования истории государства. Он предполагает анализ государственных и правовых явлений в контексте уникальных условий, в которых они возникли и развивались. Особое внимание в этом подходе уделяется социальной среде, которая определяет особенности и иногда уникальность каждого государства и его правовой системы.

При изучении возникновения и развития государства и права необходимо учитывать не только экономические факторы, географическое положение, климат и почву, но и более глубокие аспекты. К ним относятся этническая идентичность народа, его культурные традиции, уровень развития общества и идеологические установки.

Исторический метод позволяет провести анализ и выявить обратное воздействие государства и права на экономические, социальные и культурные процессы. В основе исторического анализа лежат разнообразные документы, такие как памятники права, свидетельства политической истории и другие официальные источники. Для изучения истории государства необходимо использовать не только политико-юридические данные, но и информацию об экономическом укладе, культуре народов и общественном сознании. Все эти сведения требуют объективной

оценки с учетом происхождения документа, его авторства и исторической обстановки, в которой он был создан.

2. *Сравнительно-исторический метод* (в какой-то степени вытекает из конкретно-исторического анализа) – один из наиболее распространенных методов историко-юридических исследований. Этот метод основывается на признании известной повторяемости некоторых черт в государственно-правовой истории, ориентирует на их изучение путем сопоставления. Использование сравнительного метода позволяет выявить некоторые общие закономерности и совпадающие признаки в развитии государства и права в одно и то же время, но в разных странах (синхронное сравнение) или же в разных временных срезах исторических эпох (диахронное сравнение). Его суть состоит в сравнении аналогичных исторических форм государственности и правовых систем для установления в них как общих закономерностей, так и различий. С его помощью можно провести аналогии между процессами государственного строительства и развития права в нескольких странах.

В последнее время сравнительному методу уделяется повышенное внимание. Во многих странах существуют институты сравнительного изучения права. Сравнительный метод в изучении истории государства и права позволяет видеть общее, устанавливать повторяемость, регулярность определенных явлений, а также выделять особенное, ведущее к осознанию индивидуального.

3. *Логический метод* позволяет рассматривать исследуемые явления на высшей стадии их развития, когда они приобретают наиболее зрелую форму, что способствует лучшему пониманию предыдущих стадий развития государственного аппарата, судебных органов, правовых систем. Частное, конкретное при окончательном формулировании результатов соответствующего анализа зачастую опускается, хотя при исследовании оно не остается в стороне, становясь основой для последующих выводов.

Задачей логического метода является раскрытие роли, которую отдельные элементы системы (например, правовой системы) играют в составе развитого целого. Логический метод позволяет установить то, что скрыто за внешней формой или картиной

события, за множеством несущественных и случайных деталей. В отличие от исторического этот метод требует не столько наблюдения, сколько анализа. Оба эти метода дополняют друг друга, ибо исторический метод имеет свои познавательные пределы.

4. *Методы индукции и дедукции* тесно примыкают к логическому методу и предполагают использование всего богатства знаний, накопленных историей, философией и теорией. Индуктивный метод – способ исследования и изложения, при котором от наблюдаемых частных фактов переходят к выделению принципов, общих положений теории, установлению закономерностей. Противоположный индуктивному методу, *дедуктивный метод* представляет собой такой способ исследования и изложения, при котором из общих теоретических положений, установленных принципов, закономерностей делаются частные выводы и заключения.

5. *Метод классификации* облегчает сбор материала и организацию исследовательской деятельности, помогает выработке научной терминологии, способствует открытию новых закономерностей, обеспечивает систематизацию. В основе метода классификации лежат единство и разнообразие объективной реальности, познание которой требует, с одной стороны, объединения сходных явлений, а с другой – обособления их по отличительным признакам.

6. *Метод периодизации* основан на том, что государство и право развиваются поэтапно, и эти этапы отличаются друг от друга качественными изменениями.

7. *Хронологический метод* пересекается с методом периодизации и заключается в том, что явления, события государственно-правовой истории излагаются строго в хронологическом порядке. В чистом виде этот метод используется довольно редко, главным образом при составлении хроник событий и исторической хронологии, когда реконструируется цепь событий, в большинстве случаев, связанных между собой.

Разновидностью хронологического подхода является *проблемно-хронологический метод*, который предполагает

разделение обширной темы на ряд более узких проблем, каждая из которых затем рассматривается в хронологической последовательности с учетом относящихся к ней историко-юридических фактов.

8. *Синхронистический метод* применяется сравнительно редко. Он позволяет установить взаимосвязи между явлениями и процессами, протекающими в одно и то же время на разных территориях одного государства или в нескольких государствах. При помощи синхронистического метода можно анализировать целый ряд событий, происходивших одновременно, а не только тех, которые непосредственно связаны с одной интересующей исследователя проблемой. В ряде случаев это необходимо, чтобы сопоставить разноплановые явления и процессы, показать государственный и правовой механизм в конкретный исторический момент и одновременно подчеркнуть закономерности, обусловившие его состояние.

9. *Ретроспективный метод* (от лат. retro – назад и spicío – смотреть) основан на понимании тесной связи между прошлым, настоящим и будущим в формах и механизмах государства, а также в сложившейся системе права. Этот метод позволяет восстановить картину прошлого, даже в отсутствии всех необходимых источников того времени.

10. *Формально-юридический метод* дополняется структурно-аналитическим, который основан на социологических приемах изучения исторически сложившихся общественных структур и механизмов. Он предполагает выявление социальной стратификации общества, установление иерархической структуры общественных и политических институтов. Его применение в историческом изучении права позволяет установить содержание «права в действии», т.е. реального функционирования формальных правовых норм с учетом особенностей общества, в котором они установлены, взаимодействия права с моралью, политикой, экономикой, религией, гражданским обществом и т.д.

Данный метод обеспечивает понимание юридических текстов и позволяет сопоставить исторические события и явления с регулируемыми их нормами права. Недостатком метода является его ограниченность формальными правовыми предписаниями.

11. *Статистический метод* используется для исследования количественных показателей историко-правового процесса, помогает выявить его закономерности, связанные с неоднократными явлениями.

12. *Сравнительный метод* предполагает сопоставление правовых институтов. Он может быть синхронным или диахронным. В первом случае изучаются правовые институты, существующие в один исторический период в разных странах, во втором – в разные исторические периоды в одной стране или группе стран. Выделяют также микросравнение (сопоставление отдельных правовых институтов, например, наследования) и макросравнение (сравнение целых отраслей права нескольких стран, например, гражданского или уголовного). Выделяют следующие направления сравнения:

- выявление общих и специфических характеристик различных правовых систем;

- установление происхождения правовых предписаний, принципов и институтов, государственных механизмов (сравнительно-генетический метод);

- изучение и сопоставление опыта формирования правовой культуры в целом в разных странах (сравнительно-типологический метод);

- поиск достоинств и недостатков политических и правовых институтов, сформировавшихся в разных странах, в том числе на предмет возможного заимствования;

- определение связей между прошлым и настоящим, преемственности между правовыми и политическими общественными институтами.

Сравнительный метод позволяет установить, какие особенности становления государственных и правовых институтов являются общими для разных правовых систем, а также позволяет выявить специфику взаимодействия и взаимного влияния правовых систем, которые характерны для определенных исторических регионов. Данный метод при установлении общих закономерностей функционирования государства и права дает возможность связать историю государства и права с теорией государства и права.

13. *Метод типологии* требует из всего наблюдаемого отбирать и выделять характерное, типичное. Любое конкретное должно быть отражено лишь в том случае, если оно ярко индивидуально или типично, отражает общее. Государственно-правовые, политические факты излагаются не сами по себе, но лишь при условии, что отражают какие-либо определяющие черты.

14. *Системно-структурный метод*. Поскольку государство и право уже на начальных ступенях своего развития представляют собой достаточно сложные социальные образования, в правовых исследованиях важную роль играет системно-структурный метод, с помощью которого возможно вычленение из всей взаимосвязанной структуры государственно-правовых явлений отдельных ее элементов, в которых наиболее ярко отражаются существенные признаки или же, наоборот, неповторимые особенности конкретных государств или правовых систем.

Опираясь на понятие целого и части, системно-структурный метод дает возможность рассмотреть исследуемый объект под особым углом зрения, обнаружить существующие между целым и его частями отношения, связи, взглянуть на государство и право как на обособленную сферу жизни общества и ориентирует на выявление различного рода их взаимовлияний.

Системно-структурный метод исследования предполагает обязательное определение места государства и права в контексте мирового исторического процесса, предоставляя обширные возможности для анализа и выявления присущих им закономерностей. Этот метод позволяет наглядно продемонстрировать общий вектор развития, который можно охарактеризовать как спиралевидное движение, обусловленное действием закона отрицания.

Данный метод эффективен при исследовании самоуправляющихся систем и позволяет выявить их структуру, внешние и внутренние связи. Его разновидностью является *структурно-функциональный метод*, задача которого заключается в том, чтобы помочь исследователю уяснить, каким образом функционирует та или иная система, каковы механизмы ее развития. Он позволяет изучать иерархию государственно-правовых институтов.

15. *Метод моделирования* представляет собой изучение объекта по определенным критериям с возможностью создать его модель в виде материальной или знаковой формы. Материальная форма – это уменьшенная копия объекта. Знаковая форма – это график, схема, чертеж и иные виды, способные описать структуру, способ поведения объекта. В области конституционного права обычно применяется знаковая форма, позволяющая обозначить ключевые особенности конституционного строя, выделить его тенденции и сформировать определенную модель.

16. *Культурологический метод* позволяет выявить значение и особенности восприятия права с учетом разных культурных (цивилизационных) традиций, философских учений.

Итак, изучение конституционного права строится на правовом подходе к объекту и предмету курса. В основе этого подхода лежат идеи гуманистического мировоззрения. Для исследования используются как гуманитарные, так и конкретно-юридические методы, при этом соотношение этих методов зависит от содержания и характера поставленных задач, разрешаемых при изучении данного курса.

### **1.3. Источники конституционного права**

*Источник права* – внешняя форма выражения правовых норм. В соответствии с этим источниками конституционного права являются различные формы выражения конституционно-правовых норм. Они, как и источники других отраслей права, являются основным результатом нормотворческой деятельности государственных органов – парламента, главы государства, кабинета министров (правительства), а также органов местного самоуправления и др.

Кроме результатов нормотворческой деятельности государственных органов источниками конституционного права являются сложившиеся *правовые обычаи* и *международно-правовые акты*.

Характерной особенностью источников конституционного права является их взаимосвязь, взаимозависимость и иерархическая соподчиненность. Место конкретного источника в иерархии

источников определяется его юридической силой, которая обычно устанавливается конституцией страны. Система источников также существенно зависит от государственно-территориального устройства страны.

В целом все источники конституционного права можно разделить на две основные сферы: естественное право и позитивное право.

**Естественным правом** являются общечеловеческие представления о свободе, справедливости, неотъемлемости прав человека. Общечеловеческие идеалы и ценности нашли отражение в международных нормативных правовых актах, таких как: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам, Африканская хартия прав человека и народов, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека и т.д. Правовая связь национального права с международным правом прослеживается в принятии общепризнанных принципов и норм международного права, что отражено в Конституции Кыргызской Республики (ч. 3. ст. 6) Так, в Основном законе страны закреплены все основные естественные права и свободы – право на жизнь, на неприкосновенность личности и жилища, на свободу слова, на частную собственность и др.

Естественное право является важнейшей гарантией демократических ценностей и институтов. Естественное право может быть отражено как в устной форме (которое передается из поколения в поколения, на примере обычая или идеи), так и в письменной форме (которое отображается в самом законе или в ином нормативном правовом акте).

**Позитивное право** по своей природе представляет писаное право. Позитивное право непосредственно имеет органическую связь с государством, где государство устанавливает определенные нормы и правила поведения. Немаловажным аспектом позитивного права служит его формально-юридический характер с выработкой правовых категорий, дефиниций, методов и иных конструкций, направленных на формирование источников права. Источники

позитивного конституционного права по их юридической силе подразделяются на следующие виды:

**1. Конституция** является основным источником конституционного права. Ее роль обусловлена различными факторами, характеризующими положение конституции среди других источников конституционного права.

Во-первых, конституция выступает наивысшей формой воплощения государственной воли народа. Она принимается народом или от имени народа. Конституция устанавливает основополагающие принципы организации и жизнедеятельности общества и государства. Она касается сущности и формы государства, механизма государственной власти, функционирования гражданского общества, прав и свобод человека и гражданина.

Во-вторых, конституция обладает высшей юридической силой.

Законы и все другие нормативно-правовые акты, принимаемые в стране, действия граждан, общественных объединений, должностных лиц и государственных органов не должны противоречить конституции.

В-третьих, конституционные нормы являются первичными и имеют учредительный характер. Для конституции не существует каких-либо обязательных предписаний позитивного права.

В-четвертых, нормы конституции являются важнейшим источником не только конституционного права, но и всех других отраслей права; они составляют основу правового регулирования всех общественных отношений.

**2. Конституционные законы** обладают наибольшей после конституции юридической силой и являются самым распространенным источником конституционного права. Конечно, источником конституционного права являются те законы, которые содержат конституционно-правовые нормы.

Конституционные законы, принятие которых прямо предусмотрено конституцией, а поправки в конституцию не носят названия конституционных законов.

Конституционные законы определяют статус государственных органов, где содержатся нормы, регулирующие отдельные общественные отношения (например, определяющие статус

депутата, ключевые вопросы гражданства, избирательного права, органов местного самоуправления и т.д.).

3. Законы, но не все законы, а только те, которые содержат конституционно-правовые нормы. Законом считается акт парламента, подписанный главой государства и официально опубликованный в течение 10 дней.

Разновидностью текущих законов являются рамочные законы, в которых содержатся основные принципы регулирования какого-либо вопроса. Кодексы же, напротив, регулируют комплексы общественных отношений. Законы в стране принимаются с применением особой процедуры, установленной конституцией и законодательными нормами, регламентами парламента. Конституционные законы отличаются особым порядком внесения, рассмотрения и принятия. Как правило, для их принятия требуется квалифицированное большинство голосов членов парламента.

В Кыргызской Республике установлено два вида правотворчества: общий (выработка норм права уполномоченными органами власти, в частности Президентом, Жогорку Кенешем, Кабинетом министров и т.д.) и посредством проведения референдума (всенародного голосования граждан по важнейшим вопросам государственного значения).

3. Источниками конституционного права могут быть и **нормативные правовые акты исполнительной власти**. К ним относятся многочисленные акты, издаваемые главой государства, Кабинетом министров, министрами и т.д. Важность этих актов в жизни каждой страны объясняется ролью в государственном механизме главы государства и правительства.

Акты главы государства и акты правительства являются в принципе подзаконными, хотя они могут содержать первичные правовые нормы, т.е. они издаются не на основе и не во исполнение законов. По юридической силе акты главы государства имеют, как правило, преимущество перед актами правительства. Такие акты называются по-разному: декреты, указы, распоряжения и др. Президент издает указы и распоряжения, которые не должны противоречить Конституции и другим законам. Таким образом, акты Президента Кыргызской Республики не являются, строго

говоря, подзаконными – Президент может издать указы и по тем вопросам, которые законодательно не урегулированы.

Нормативные акты правительства носят подзаконный характер. Акты исполнительной власти являются источником конституционного права лишь тогда, когда содержат его нормы.

**4. Нормативно-правовые акты конституционного контроля.** К ним относятся решения Конституционного суда, например, при изменении и дополнения в Конституцию КР (ст. 116), а также, если носят нормативно-правовой характер и содержат конституционно-правовые нормы о конституционности законов, толковании тех или иных положений конституции и т.д.

К числу источников конституционного права относятся *постановления Конституционного суда*, в которых устанавливается соответствие Конституции КР или Конституционным законам нормативных актов Президента и Жогорку Кенеша, Правительства Кыргызской Республики, законов и других нормативных актов, а кроме того, разрешаются споры о компетенции, дается толкование Конституции. Хотя с формальной точки зрения Конституционный суд не относится к числу правотворческих органов, акты которого по юридической силе стояли бы выше актов парламента и Президента, по существу, он таковым является. Существует презумпция конституционности каждого закона, но любые акты или их отдельные положения, признанные Конституционным судом неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции международные договоры не подлежат введению в действие и применению.

Что касается системы судов общей юрисдикции, возглавляемой Верховным судом, то их решения в силу конституционного принципа независимости судей, подчиняющихся только Конституции и закону, не могут обладать общеобязательной нормативной силой, т.е. быть обязательными для решения дел нижестоящими судами. Судебный прецедент вообще не признается у нас источником конституционного права, это характерно только для англосаксонских стран (США, Англия и др.).

**5. Решения органов местного самоуправления** могут содержать нормы конституционного права. Такие нормы имеются,

например, в уставах муниципальных образований, поскольку они регулируют отношения, связанные с осуществлением публичной власти.

**6. Конституционные обычаи.** Обычаи играют меньшую или большую роль в конституционной практике в зависимости от исторических или национальных особенностей. Так, в соответствии с Законом КР «О судах аксакалов» суды аксакалов рассматривают дела с целью примирения сторон и вынесения справедливых решений, не противоречащих закону (ст. 115). Кроме того, народный курултай, являясь совещательным и наблюдательным собранием, дает рекомендации по направлениям общественного развития (ст. 7).

**7. Нормы международного права, международные и внутригосударственные договоры.** Эти акты служат источником конституционного права в том случае, если они регулируют конституционные проблемы в законодательстве страны предусмотрено их прямое применение. Так, в соответствии с Конституцией КР «Общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики» (ч. 3 ст. 6).

**8. Декларации.** В этой правовой форме были приняты важные конституционно-правовые нормы: Начальным этапом в этом процессе явилось принятие 15 декабря 1990 года Декларации о государственном суверенитете Кыргызской Республики, провозгласившей верховенство государственной власти республики на всей территории и независимость внешних сношений. 31 августа 1991 года Декларация о независимости Республики Кыргызстан. была принята высшим законодательным органом страны того времени – Съездом народных депутатов.

Декларации обычно устанавливают общие принципы конституционно-правового развития. Ныне эти принципы реализованы в принятой в 1993 году Конституции Кыргызской Республики и последующих конституциях. Конституция не содержит какого-либо упоминания о праве законодательного органа принимать декларации, об их юридической силе и о порядке

принятия. Но поскольку это и не исключено, то парламент вправе принимать подобного рода акты без притязания на их высшую юридическую силу и без соблюдения обычной законодательной процедуры.

#### **1.4. Конституционно-правовые нормы и институты**

Основанием для отнесения нормы права к той или иной отрасли является не столько ее источник, сколько предмет регулирования. Многие нормы конституционного права регулируются национальным законодательством и иными нормативно-правовыми актами.

*Конституционно-правовыми нормами* являются установленные или санкционированные государством общеобязательные правила поведения, регулирующие общественные отношения и составляющие однородную группу. Им свойственны общие признаки, присущие всем правовым нормам. В то же время конституционно-правовые нормы отличаются от норм других отраслей права следующим:

- своим содержанием, т.е. сферой общественных отношений, на регулирование которых они направлены;
- источниками, в которых они выражены;
- учредительным характером содержащихся в них предписаний;
- субъектами, на регулирование поведения которых они направлены;
- своеобразием вида норм;
- особенностями их структуры и др.

В конституционном праве значительно больше, чем в других отраслях, норм общерегулятивного характера. К ним относятся нормы-принципы, нормы-декларации, нормы-определения, нормы-цели, нормы-программы, нормы-разъяснения, нормы-справки и др.

Нормами-принципами и нормами-декларациями являются нередко основополагающие положения конституции. Государственная власть в Кыргызской Республике осуществляется на основе «разделения ее на законодательную, исполнительную,

судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия» (п. 2 ст. 4.).

Конституция и ее источники имеют положения, в которых даются объяснения значения того или иного термина, устанавливается, что понимается под отдельными словами, или других нормативных актах. Примером может служить норма статьи 1 Конституции КР: «Кыргызская Республика (Кыргызстан) – независимое, суверенное, демократическое, унитарное, правовое, светское и социальное государство» (ч. 1 ст. 1).

В Конституции КР имеются нормы-разъяснения и нормы-справки. Как правило, они содержатся в преамбуле. Например, она фиксирует важнейшие факты из национальной истории, поворотные события в жизни страны «Мы, народ Кыргызской Республики, исходя из права самостоятельно определять собственную судьбу; в целях обеспечения верховенства права, справедливости и равноправия; утверждая основы подлинного народовластия; храня верность традициям предков, следуя заветам Манаса Великодушного жить в единстве, мире и согласии, в гармонии с природой; утверждая права и интересы народа Кыргызской Республики; выражая непоколебимую волю к сохранению и укреплению государственности; подтверждая приверженность к защите, уважению прав и свобод человека и гражданина; признавая общечеловеческие принципы и ценности; стремясь к социальной справедливости, экономическому благосостоянию, развитию образования, науки и духовности; чтя память героев, отдавших свою жизнь за свободу нашего народа; осознавая ответственность за свое Отечество перед нынешними и будущими поколениями, принимаем настоящую Конституцию».

Нормы конституционного права многообразны и отличаются друг от друга. Отличительные признаки дают основание их классифицировать.

*По степени определенности* содержащихся в них предписаний нормы конституционного права делятся на диспозитивные и императивные. *Диспозитивные* – такие нормы, которые оставляют возможность выбора поведения на усмотрение участника конституционно-правовых отношений. Это, например, нормы, предоставляющие правительству право в случае выражения

вотума недоверия уйти в отставку или распустить парламент, право главы государства объявить при определенных условиях чрезвычайное положение и т. д. Однако таких норм в конституционном праве меньше, чем **императивных норм**, которые *предписывают определенное поведение при соответствующих обстоятельствах.*

*По назначению в механизме правового регулирования* нормы конституционного права разделяются на материальные и процессуальные. **Материальная норма** предусматривает содержание действия по правовому регулированию общественных отношений. **Процессуальные нормы** определяют формы, в которых эта норма должна быть реализована.

Классификация *по юридической силе* осуществляется в прямой зависимости от того, в каком нормативном акте (конституции, законе, подзаконном акте) выражена норма конституционного права. Наибольшей юридической силой обладают нормы конституций. Ни одна правовая норма не может противоречить конституции.

Различают также нормы, действующие на территории всей страны, и нормы, действующие на территории отдельных регионов и муниципальных образований.

Нормы конституционного права классифицируют и *по времени их действия* на постоянные и временные. **Временными нормами** являются такие, которые выражены в актах временного действия, в переходных положениях конституций и др. **Постоянные нормы** конституционного права не имеют определенного срока действия.

Законы могут быть приняты и в условиях чрезвычайного положения. Нормы таких законов действуют только в случае объявления чрезвычайного или военного положения.

«Чрезвычайное положение, чрезвычайная ситуация и военное положение в Кыргызской Республике вводятся в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией и законами» (ст. 12).

Нормы конституционного права объединяются в конституционно-правовые институты. Конституционно-правовые институты – совокупность норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений. Такими институтами являются, например, институт главы государства, местного самоуправления

и т.д. Конституционно-правовые институты существенно различаются по объему регулируемых отношений, по числу норм и их юридической силе. Среди конституционно-правовых институтов выделяют комплексные (генеральные) институты, которые включают подинституты. Комплексными институтами являются, например, совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих народное представительство «Народный курултай – общественно-представительное собрание» (ч. 1 ст. 7), права и свободы человека и гражданина и др.

Первый из них включает институты народного представительства на общегосударственном уровне (парламент), народного представительства в муниципальных образованиях. Второй включает институты гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав. Например, институт омбудсмена (Акыйкатчы – уполномоченный по правам человека) имеется не во всех странах (ст. 109).

Определение принадлежности конституционно-правовой нормы к тому или иному институту необходимо для того, чтобы правильно уяснить механизм их реализации.

## **1.5. Конституционно-правовые отношения и их субъекты**

Отношения, урегулированные нормами конституционного права, становятся конституционно-правовыми отношениями. Им свойственны как общие черты, присущие всем правоотношениям, так и специфика. Отличия от других правоотношений связаны с их содержанием и составом субъектов. Конституционно-правовые отношения характеризуются большим, чем в других сферах, разнообразием. Но все они возникают в основном в процессе осуществления государственной власти и реализации прав и свобод человека.

В зависимости от характера норм конституционного права формы конституционно-правовых отношений носят общий или конкретный характер. Нормы-принципы, нормы-декларации порождают правоотношения общего характера, которыми, как правило, не определены субъекты отношений, их конкретные права

и обязанности. Это относится, например, к декларируемым Конституцией понятиям «Кыргызская Республика (Кыргызстан) – независимое, суверенное, демократическое, унитарное, правовое, светское и социальное государство» (ст. 1), разделению властей, неотчуждаемости прав (ст. 23) и т.п. Эти общие принципы имеют определяющее значение для возникновения конкретных конституционно-правовых отношений, в которых четко определены субъекты, их взаимные права и обязанности (ст. 4).

Для возникновения конкретных конституционно-правовых отношений недостаточно только урегулированности конституционно-правовой нормой. Для этого необходим также определенный юридический факт, приводящий норму в действие. Юридическими фактами являются события или действия, которые влекут за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Развитие правоотношений побуждается, как правило, целой системой юридических фактов. Так, правоотношению по реализации права избирать предшествуют юридические факты: достижение определенного возраста (обычно 18 лет), назначение дня выборов, образование избирательных комиссий, округов, участков, составление списков избирателей и т.п.

Конституционно-правовые отношения действуют не сами по себе.

Кроме юридических фактов необходимы еще субъекты, которые наделяются определенными правами и обязанностями. Между ними и возникают правоотношения.

В отличие от сферы частного права, где классификация субъектов правоотношений ограничивается их делением на физические и юридические лица, в конституционном праве, относящемся к числу отраслей публичного права, классификация субъектов конституционно-правовых отношений иная.

**Субъектами конституционно-правовых отношений** являются:

а) физические лица: граждане, иностранцы, лица без гражданства, обладающие конституционными правами и свободами на территории страны; правда, права иностранцев и лиц без

гражданства ограничены и регулируются законом о гражданстве Кыргызской Республики;

б) общности людей: народ страны, которому принадлежит вся государственная власть; население административно-территориальных единиц (областей, районов, городов, сел и др.), которое выступает в качестве избирателей и формирует представительные органы власти и местного самоуправления;

в) государство, обладающее суверенитетом на всей своей территории и независимостью в отношениях с другими государствами;

г) органы государственной власти: центральные (глава государства, парламент, правительство, верховный суд, органы конституционного контроля, и др.);

д) органы местного самоуправления;

ж) ассоциации граждан: политические партии, одной из функций которых является участие в формировании представительных органов путем выдвижения кандидатов в депутаты или списков кандидатов, кандидата на должность президента страны и других должностных лиц; массовые общественные организации, профсоюзы, религиозные объединения и др.

## **1.6. Связь конституционного права с другими отраслями науки**

Конституционное право является фундаментальным в праве, поскольку формирует основу для деятельности общества и государства. В конституционном праве отражены ключевые правовые институты и принципы, определяющие работу всех ветвей власти. Конституционное право также закрепляет основные права, свободы и обязанности человека, гражданина и других лиц, устанавливая тем самым важные ориентиры для общества.

В отношении других отраслей права конституционное право задает основной тон в построении, развитии и прекращении общественных отношений начиная с частного и заканчивая международным правом. Частное право в свою очередь регулирует частные правоотношения в таких областях, как гражданское,

семейное, трудовое право и т.д. Однако именно конституционное право устанавливает фундаментальные принципы и гарантии, такие как свобода экономической деятельности, право на создание семьи (брак), свобода труда и многое другое.

Публичное право регулирует отношения, в которых участвуют органы власти, учреждения, организации и другие субъекты, представляющие интересы общества. Это могут быть отношения в сфере административного права, налогообложения, муниципального управления и других областях. При этом административное право опирается на конституционную модель государства и рассматривает административные отношения, возникающие между государственными и муниципальными органами власти и другими участниками этих отношений.

Международное право – это система правил и принципов, которые регулируют отношения между различными государствами и международными организациями. Изучение соотношения конституционного права и международного права позволяет лучше понять ценностные аспекты этих правовых систем. Это также помогает выявить общие черты международного и национального права, а также понять, как международное право взаимодействует с другими отраслями национального права.

Конституция и решения Конституционного суда оказывают определенное влияние на международное право в различных вопросах. Кроме того, общепринятые нормы и источники международного права, включая ратифицированные и вступившие в силу международные договоры, являются частью правовой системы Кыргызской Республики. Все это позволяет говорить о том, что Конституция занимает центральное место в правовой системе Кыргызстана. Ее значимость определяется содержанием и важностью отраслевых нормативно-правовых актов. Это утверждение основывается на том, что Конституция регулирует важные отношения, такие как:

- отношения, определяющие основы конституционного строя и правовой системы;
- отношения, возникающие в связи с формированием государственного устройства, функционированием законодательных органов и системы непосредственной демократии.

Конституционное право позволяет регулировать процесс создания права через установление правовых институтов Жогорку Кенеша, президента и др. Главным источником конституционного права являются:

- Конституция как основной закон государства;
- конституционные законы, способные детализировать те или иные группы общественных отношений;
- иные нормативно-правовые акты.

Так, например, Кабинет министров – это орган, который обеспечивает работу исполнительной власти. В Конституционном законе КР «О Кабинете министров Кыргызской Республики» подробно описаны его структура, принципы работы, полномочия и ответственность. Этот закон был разработан на основе Конституции.

Что касается судебной власти, то основные направления развития уголовного и гражданского права, а также уголовного и гражданского процесса основываются на основе конституционного права.

Таким образом, различные отрасли права пересекаются с конституционным правом, ориентируясь на него и его возможности. Как отрасль права, конституционное право регулирует всю правовую систему. Его принципы и нормы являются стандартами для других отраслей права, которые лишь дополняют, защищают и реализуют их. Ни один закон или нормативный акт не может противоречить Конституции. Все принимаемые законы и подзаконные акты тщательно проверяются на соответствие Основному закону. Если хотя бы одна норма законодательного акта не соответствует Конституции, то весь закон не может быть принят.

## Глава 2

# ОСНОВЫ УЧЕНИЯ О КОНСТИТУЦИИ

### 2.1. Понятие, сущность и объекты конституционного регулирования

Конституции представляют собой основополагающий институт демократии. В современном виде они начали появляться в конце XVIII века. Первая Конституция появилась в 1787 году в США. В 90-е годы того же столетия были приняты конституции во Франции (1791 и 1793 гг.) Польше (1793 г.) и в ряде европейских государств в XIX веке. В настоящее время во всех странах мира более 200 конституций.

Как известно, существует несколько способов принятия конституций:

- октроирование;
- принятие учредительным (конституционным) собранием;
- принятие парламентом;
- принятие путем всенародного голосования (референдума).

**Октроирование** – это дарованные, пожалованные властью монарха конституции. Октроирование конституций было характерно в основном для абсолютных монархий в прошлом. В практике современного конституционализма уже почти не встречается октроирование конституций.

Чаще всего для разработки и принятия новой конституции, а иногда и для внесения в нее существенных изменений созывается **учредительное собрание**. Порядок его избрания, организация деятельности и компетенция определяются самой конституцией или специальным законом. Впервые учредительное собрание было создано в США в 1787 году в Филадельфии. В России после падения монархии Временное правительство уже в декларации от 2 марта 1917 года провозгласило созыв Учредительного собрания, а 25 марта было создано Особое совещание для подготовки проекта положения о его выборах.

В современных конституциях и в нашем государстве, принятие конституции происходит путем всенародного голосования – **референдума**. Этот способ принятия конституции является самым

распространенным. Созванным для этого учредительным (конституционным) собранием, парламентом или другими аналогичными представительными учреждениями, а затем проводится референдум для утверждения разработанного проекта, то это вполне отвечает современным требованиям демократии. В этом случае народ выражает свою волю, отвечая на вопрос «за» или «против» принятия нового основного закона.

В этом плане, 17 ноября 2020 года группа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики вынесла на общественное обсуждение проект закона о назначении референдума по проекту новой редакции Конституции Кыргызской Республики. Было создано специальное Конституционное совещание для разработки текста Конституции. Конституция Кыргызской Республики была принята референдумом 11 апреля 2021 года.

Только Конституция обладает учредительной властью. Именно поэтому конституция принимаются народом (на референдуме), как это записано в Конституции Кыргызской Республики: «Народ Кыргызской Республики – носитель суверенитета и единственный источник государственной власти» (ч. 4 ст. 1) или от имени народа (парламент). Особенность субъекта, принимающего конституцию, обуславливает важнейшую черту ее понятия: она носит учредительный характер. Конституция учреждает основы государственного и общественного строя, механизм осуществления государственной власти. Она носит учредительный характер и потому, что все ее предписания являются первичными и им не могут противоречить другие, издаваемые государственными органами акты. В самом общем виде конституцию можно определить как правовой акт (или совокупность правовых актов), обладающий высшей юридической силой и регулирующий основы организации государства и взаимоотношений государства и гражданина.

Конституцию, занимающую особое место в правовой системе государства, отличают от других правовых актов и такие ее черты и свойства, как легитимность, стабильность, реальность, верховенство.

Конституция считается легитимной тогда, когда она принята законным путем, т.е. в том порядке, который предусмотрен в действовавшей до этого конституции.

Такое свойство как реальность характеризует конституцию тогда, когда ее предписания исполнимы и гарантированы в условиях режима законности и правопорядка. Реальна такая конституция, которая предусматривает и гарантирует народовластие, права и свободы человека и гражданина.

Стабильность конституции проявляется в незыблемости ее предписаний, в сохранении высокой степени устойчивости и неподверженности воздействию политических сил, меняющихся у власти. Стабильность и жесткость конституции не только не исключает возможности ее изменения, но и предполагает приведение ее в соответствие с новыми условиями социальной действительности. Поскольку конституция оказывает глубокое воздействие на весь общественный и правовой порядок, неопределенность хотя бы отдельных ее норм может привести к нестабильности в обществе.

Определяя верховенство конституции в правовой системе, важно отметить, что она не просто основной закон, но такой закон, который обладает особой юридической силой по сравнению с другими законами. При этом конституция является актом наивысшей юридической силы и это особое свойство выражается в следующем: ее нормы являются основополагающим источником не только конституционного права, но и других отраслей права – уголовного, гражданского, административного и др.; текущие законы и другие нормативные акты должны приниматься только указанными в конституции государственными органами и соответствовать конституции; государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать конституцию. Конституция как основной закон республики, должна соблюдаться всеми гражданами и органами государства.

Верховенство конституции в правовой системе обеспечивается эффективным механизмом ее реализации и охраны. Вопросами обеспечения конституционности законов и других нормативно-правовых актов занимаются органы конституционного контроля

(органы надзора, суда). Им нередко принадлежит и право толкования конституционных положений.

Верховенство конституции в правовой системе устанавливается не каким-либо другим нормативным актом, а ее собственными нормами. «Настоящая Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике» (ч. 1 ст. 6), иные правовые акты, принимаемые в Кыргызской Республике, не должны противоречить Конституции Кыргызской Республики.

Сущность конституции заключается не только в том, что она – основной закон государства и обладает высшей юридической силой, хотя это ее первейшее и важнейшее назначение. Конституция является также политическим и идеологическим документом.

Как *политический документ*, Конституция отражает баланс политических сил на момент ее разработки и принятия. Однако этот баланс не является прямым выражением классовых интересов или результатом классовой борьбы, что было долгое время основополагающим принципом в науке конституционного права.

В демократическом государстве Конституция – это результат политического согласия и общественного компромисса. В ней учтены политические интересы различных сил, представленных в обществе. Их интересы отражены в Конституции в той мере, в какой удалось достичь соглашения и учесть интересы других политических сил. Конечно, больше внимания уделяется интересам тех политических сил, влияние которых в обществе оказалось более сильным или даже определяющим.

Любая конституция – это не только юридический, но и *идеологический документ*. Она отражает определенное мировоззрение. Конституция провозглашает важнейшие ценности, такие как права человека, демократия, частная собственность, свобода экономической деятельности, которые составляют основу конституционного строя. Эти ценности, будучи стержнем демократической идеологии, защищаются и охраняются.

Каждая конституция выполняет определенные функции, которые раскрывают ее *социальное назначение* и характеризуют основные направления ее воздействия на общественные отношения.

Исходя из сказанного выше, можно сделать вывод о трех важнейших функциях конституции: *юридической, политической и идеологической.*

**Юридическая функция конституции** заключается в том, что конституция, будучи основным законом, является важнейшим источником права, нормы которого обладают высшей юридической силой и лежат в основе всей системы правового регулирования.

**Политическая функция конституции** заключается в том, что политический процесс, в котором участвуют так или иначе все политические силы, осуществляется на основе правил, установленных конституцией. Политический процесс охватывает различные формы, способы и направления политической деятельности; по существу – это порядок функционирования политической системы, ее институтов. С изменением норм конституции вносятся определенные изменения и в политический процесс.

**Идеологическая функция конституции** проявляется в том, что она служит средством идеологического влияния. Конституция играет важную воспитательную роль, определяя принципы взаимодействия между государством и человеком, а также между государством и обществом, основанные на принципах взаимной ответственности. Важно отметить, что в Конституции КР 2021 года нет прямого упоминания об идеологической функции государства. Однако философия конституционного права подразумевает ее существование.

Современная демократическая конституция характеризуется еще одной важной чертой: она имеет **прямое действие**. Это означает, во-первых, что нормы конституции обязательны для органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также для органов местного самоуправления; а во-вторых, что гражданин, который считает нарушенными свои права, может обратиться в суд, ссылаясь исключительно на соответствующую статью конституции, и суд не вправе отказать в рассмотрении дела, ссылаясь на то, что нет конкретизирующих данную норму законов или подзаконных актов.

Исходя из опыта конституционного регулирования, Конституция КР 2021 года значительно расширила перечень традиционных объектов своего регулирования.

Первая Конституция суверенного Кыргызстана, принятая в 1993 году, была разработана в период после распада СССР. Она продолжила классические демократические традиции и ввела новые важные элементы в структуру и содержание основного закона страны, став при этом более обширным документом, который не только определял организацию государственной власти и гражданские права и свободы, но и отражал новые достижения в понимании государства и общества.

Расширение перечня объектов конституционного регулирования в Конституции 1993 года было вызвано возрастанием роли государства в экономике и социальной сфере, международными договоренностями о правах и свободах человека и гражданина, интеграцией государств и т.п. В ней был расширен классический набор прав и свобод человека и гражданина, особенно экономических, социальных и культурных; говорится о равноправии наций и народностей, женщин и мужчин в общественной и семейной жизни, о правовой защите детей и молодежи, о школьном образовании и т.д. Права и свободы в Конституции КР 2021 года детализируются, уточняются и унифицируются в соответствии с международными декларациями, пактами и конвенциями о правах и свободах человека. Например, закрепляется право трудящихся на свободное объединение: «Каждый имеет право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании» (ч. 1 ст. 39). В Конституции КР 2021 года провозглашается также право «избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления» (ч. 1 ст. 37). Каждый считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (ст. 57). «Каждый имеет право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных законом» (ч. 1 ст. 58) и т.д.

Конституция четко и подробно регулирует полномочия центральных органов государственной власти, отношения законодательной и исполнительной властей.

В целом, в Конституции КР 2021 года прослеживается тенденция на укрепление президентской власти: «Президент является главой государства, высшим должностным лицом и возглавляет исполнительную власть Кыргызской Республики» (ч. 1 ст. 66).

В Основном законе значительно расширены полномочия конституционной юрисдикции. Теперь она может осуществляться в различных формах: конституционного контроля, конституционного надзора и конституционного судопроизводства. Кроме того, разрабатывается собственная модель конституционной юрисдикции.

Конституция расширила положения в области внешней политики и международных отношений. Она фиксирует общепризнанные принципы и нормы международного права в качестве *составной части правовой системы* Кыргызской Республики (ст. 6) и фиксирует отказ от войны как средства политики: «Вооруженные силы Кыргызской Республики формируются на принципах самообороны и оборонительной достаточности» (ст. 11).

Таким образом, в контексте современного конституционализма становится очевидным, что отношения, формирующие экономическую и политическую структуру общества, также являются предметом конституционного регулирования. Однако конституция не содержит исчерпывающей регламентации этих отношений, а лишь устанавливает основополагающие принципы конституционного строя. Эти принципы определяют оптимальные границы государственного вмешательства в жизнь гражданского общества, создавая условия для его гармоничного функционирования и свободного развития.

Идеи конституционализма и демократизма также заложены в соответствии со статьей 116 и в порядок изменения и дополнения в Конституцию КР: «Конституция может быть принята по инициативе не менее 300 тысяч избирателей или Президента, или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша на

референдуме, назначаемом Президентом (ч. 1 ст. 116). Изменения и дополнения в положения первого, второго и пятого разделов Конституции могут быть приняты по инициативе не менее 300 тысяч избирателей или Президента, или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша на референдуме, назначаемом Президентом (ч. 2 ст. 116); Жогорку Кенеш принимает закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию не позднее 6 месяцев со дня внесения проекта закона на рассмотрение Жогорку Кенеша и принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов (ч. 3 ст. 116); Конституционный суд Кыргызской Республики дает заключение (ч. 4 ст. 116) и подписывается Президентом» (ч. 6 ст. 116).

## **2.2. Наука конституционного права**

Наука конституционного права изучает нормы этой отрасли права, практику и закономерности их реализации, широкую сферу общественных отношений, которые регулируются ими. Наука изучает источники конституционного права и, прежде всего, основной его источник - конституция, их виды, форму, содержание, юридические свойства, порядок принятия и изменения. Наука изучает также конституционно-правовые институты, динамику их становления и развития, практику функционирования. Наука конституционного права представлена в книгах (учебниках и монографиях), в статьях, научных докладах и сообщениях и т.д. Особое внимание уделяется основам положения человека и гражданина, организации гражданского общества, механизма осуществления государственной власти. Таким образом, наука конституционного права дает анализ и оценку состояния отрасли конституционного права.

При изучении норм, источников и институтов конституционного права выявляются общие тенденции и закономерности, показываются особенности развития Кыргызской Республики.

Содержащиеся в этом учебнике сведения о науке конституционного права носят обобщающий характер. В связи с этим ее можно назвать наукой общего конституционного права.

Изучая конституционно-правовые нормы и институты, наука конституционного права опирается на систему источников, которыми являются: труды отечественных и зарубежных ученых; конституции и другие нормативные акты, содержащие нормы конституционного права; практика функционирования конституционно-правовых норм и институтов в различных странах.

Ученые активно занимаются исследованием теоретических аспектов конституционного права, формулируя свои суждения по общим и специфическим вопросам этой области правовой науки. Их труды представлены в виде обширных монографий и статей, в которых проводится глубокий анализ различных категорий и институтов. В научном сообществе ведутся дискуссии, в ходе которых ученые оспаривают существующие теории и предлагают новые концепции, стремясь к дальнейшему развитию и совершенствованию теории и практики конституционного права. Изучение и анализ научных работ представляет собой ключевой этап познания в этой области.

Конституция и иные нормативно-правовые акты представляют собой не только основу конституционно-правовой системы, но и выступают в качестве важного источника конституционно-правовой науки. Эти документы находятся в фокусе внимания ученых, поскольку они также являются источниками отрасли конституционного права. Только научно обоснованные изменения и дополнения, внесенные в конституцию и законодательство, могут сделать их жизнеспособными. В связи с этим в процессе нормотворчества все более значимую роль начинают играть представители научного сообщества (эксперты, консультанты и другие специалисты).

Практика – неисчерпаемый источник науки конституционного права. Любые научно обоснованные концепции и модели могут быть апробированы только на практике. Поэтому наука тщательно изучает процессы, которые происходят в жизни в связи с действием конституционно-правовых норм и институтов.

В процессе исследования эволюции конституционно-правовой доктрины Кыргызской Республики полезно обратиться к наследию советского периода. Советская наука конституционного (государственного) права, базирующаяся на трудах классиков

марксизма-ленинизма, обосновывала необходимость установления диктатуры пролетариата. Такие категории конституционного права, как демократия, государство, права граждан рассматривались советскими учеными исключительно с классовой точки зрения. Все принципы организации власти, избирательной системы, разработанные до этого в науке конституционного права, в советском государстве были отвергнуты. Принцип разделения властей был признан несостоятельным; Советы объявлены работающими корпорациями, обладающими всей полнотой власти; парламентаризм отвергнут как буржуазный институт власти; многопартийность и свобода печати запрещены. Однако, несмотря на это, все же в советскую эпоху были созданы научные труды, которые и по сей день представляют научный интерес и обладают определенной ценностью. В основном эти работы посвящены изучению конституционного развития отдельных стран и сравнительному анализу правовых систем, хотя таких исследований было проведено крайне мало. В последующие годы, в период так называемой перестройки, наука конституционного права внесла определенный вклад в обоснование необходимости процесса демократизации, в подготовку важных законодательных актов, направленных на реформирование государственного и общественного строя.

В современной науке конституционного права Кыргызстана заметно стремление по-новому обосновать важнейшие категории и институты конституционного права, роль конституции в жизни нашего общества. Отечественные ученые обращают внимание на своеобразный негативный опыт конституционного развития республики, который, с одной стороны, был обусловлен запоздалым принятием суверенным Кыргызстаном своей собственной Конституции, а с другой – бездействием конституционных норм, которое устраивало как власть, так и общество. Это на протяжении многих лет формировало у граждан и должностных лиц отношение к конституционным установлениям как к чисто формальным и декларативным.

На основе анализа причин нарушений или неприменения конституционных положений ученые делают вывод о том, что новая Конституция КР 2021 года может дать прогрессивный

общественный эффект в том случае, если она будет воспринята как выраженная в законе приоритетная социальная ценность, которая послужит обновлению и развитию законодательной системы, укреплению правопорядка и устойчивости государства и его институтов.

Реализация новой Конституции Кыргызской Республики, по мнению ученых, – задача не из простых. Недостаточно создать новый государственный аппарат и декларировать подлинные права и свободы. Более сложная задача – воспитание нового конституционного сознания у государственных чиновников, у судей, которым принадлежит важнейшая роль в защите конституционного строя, у граждан. Решение этой задачи не в малой мере зависит от науки конституционного права. Предлагая широкую программу законодательной деятельности и совершенствования правовых механизмов, гарантирующих права и свободы, основы рыночной экономики, ученые призваны способствовать признанию всем нашим обществом высокой ценности и общеобязательности конституционных положений. Как подчеркивается в Комментарий к Конституции Кыргызской Республики<sup>1</sup>, действенность Конституции во многом зависит от того, насколько она понятна, признана и поддерживается всеми слоями многонационального народа – не только властями, но и обычными гражданами.

В современной науке конституционного права значительное внимание уделяется анализу таких конституционных институтов, которые сложились в нашей стране с крушением советского режима. Одним из них является принцип разделения властей. Ученые обращают внимание на организационно-правовой потенциал этого принципа – его реализация предполагает не только выявление и необходимое обособление функций управления делами государства, но и адекватную институционализацию этих функций, создание и развитие государственных учреждений, относящихся к различным властям и составляющих вместе с тем единый комплекс осуществления государственной власти.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Кыргызской Республики. Отв. Ред. Б.И. Борубашов. – Бишкек 2024. – 720 с.

С принятием первой Конституции независимого Кыргызстана в 1993 году наука конституционного права обратила более пристальное внимание на проблематику современного развития государства в новых, ранее не встречавшихся условиях. Ученые указывают на взаимосвязь демократии, государственной власти и граждан. Обосновывается необходимость создания таких структур и процедур, которые обеспечивали бы разумную децентрализацию управления, способствовали повышению его эффективности через систему участия населения в принятии решений и контроля за их исполнением.

Перед наукой конституционного права нового независимого государства было поставлено множество вопросов и практически-регулятивного характера. В их числе – выявление общих контуров такого нового для кыргызской действительности юридико-нормативного образования, каким является парламентское право, понятие которого в отечественной литературе не получило сколько-нибудь развернутого толкования.

В сфере конституционного права все больше внимания стало уделяться роли политических партий в процессе демократизации общества и тесной взаимосвязи многопартийности и демократии. Формирование многопартийной системы становится возможным исключительно в условиях демократии. В свою очередь невозможно представить демократию без политических партий, которые стремятся прийти к власти, используя конституционные методы и формы. С развитием многопартийности связано формирование подлинно представительной формы правления.

Становление новой кыргызской науки конституционного права продолжается. Многие проблемы еще ждут своего теоретического решения. Наука постепенно обогащается всем комплексом правовых, философских, социологических концепций и подходов к проблемам конституционно-правового регулирования. Эксперты с оптимизмом полагают, что конституционно-правовая наука Кыргызстана сможет занять значимое место в мировой конституционно-правовой науке, если она будет более активно вовлечена в компаративистские исследования. Компаративизм в области конституционного права

представляет собой одно из наиболее перспективных направлений в области государственного управления.

Конституционное право представляет собой неотъемлемый элемент юридического образования. Объем и содержание данного курса определяются самими учебными заведениями, однако в ряде из них обоснована необходимость перехода к новой концепции преподавания данной дисциплины, суть которой заключается в выделении в учебном плане юридического образования отдельного предмета – *общего конституционного права*. Изучение данного предмета необходимо для овладения принципами, понятиями и категориями, которые лежат в основе науки конституционного права и являются характерными для конституционно-правовых институтов современных демократических государств.

### **2.3. Форма, структура и содержание Конституции Кыргызской Республики**

Как известно, конституция представляет собой документ, который отражает сложившийся политический режим, территориальное устройство государства и другие аспекты, а также учитывает культурно-исторические условия и особенности его формирования. Структура конституции включает в себя преамбулу, основную часть, а также положения, регулирующие порядок внесения изменений и дополнений в конституцию.

В **Преамбуле** дается сжатое описание целей и исторических предпосылок, которые привели к созданию конституции. Так, в Конституции КР 2021 года указано: «...в целях обеспечения верховенства права, справедливости и равноправия; утверждая основы подлинного народовластия; храня верность традициям предков, следуя заветам Манаса Великодушного жить в единстве, мире и согласии, в гармонии с природой...». Положения преамбулы имеют большое политическое и идеологическое значение. Они служат своеобразным ориентиром, который помогает лучше понять и применять основные положения конституции.

Основная часть Конституции состоит из нескольких глав:

1. Общие положения, в которых закреплены основные принципы и основы конституционного строя.

2. Права, свободы и обязанности граждан.

3. Система и статус органов государственной власти, а также их взаимоотношения.

4. Органы государственной власти со специальным статусом.

5. Органы местного самоуправления.

6. Порядок внесения изменений и дополнений в конституцию.

Во вступительной части закреплены основные принципы конституционного строя, такие как народовластие, суверенитет, признание прав и свобод высшей ценностью и другие.

Структура норм конституции об органах государственной власти может различаться в зависимости от формы правления, выбранной в стране.

Форма конституции – это способ организации материала, содержащегося в ней. Конституция может быть представлена как один нормативный акт или состоять из нескольких актов. В случае с Кыргызской Республикой ее Конституция является единым нормативно-правовым актом высшей юридической силы.

Однако следует учитывать, что в Кыргызской Республике, помимо Конституции, которая является основным законом, существуют также другие законодательные акты, известные как конституционные законы. Они отличаются усложненной процедурой принятия по сравнению с обычными законами. Эти законы, хотя и считаются конституционными, представляют собой отдельные документы, положения которых не включены в текст Конституции. Тем не менее они играют существенную роль в реализации отдельных конституционных норм, и их принятие часто предписывается самой Конституцией, и следовательно, обязательно к принятию депутатами Жогорку Кенеша.

Роль конституционных законов заключается в следующем:

- **закрепляют основные правила жизни людей в обществе и государстве**, их важнейшие права, свободы и обязанности.

- **фиксируют возможную систему власти в данной стране**, назначение государства, его функции и компетенцию, внутреннюю структуру, систему государственных органов, основы местного самоуправления населения;

- **определяют границы активности государства и его органов**, возможности его воздействия на общественные отношения;

- **развивают конституционные положения в текущем законодательстве**. Главенствующая роль здесь отводится правам и свободам человека, гражданина и их гарантиям;

- **обеспечивают стабильность существующих государственных и политических институтов**. В то же время конституционные законы делают возможным их динамичное развитие, позволяя осуществлять радикальные реформы без существенного изменения базовых норм.

Структура конституции – это принятый порядок ее организационного строения, внутренней согласованности составных частей, последовательности их расположения. Уяснение структуры конституции имеет важное значение для понимания ее концепции, поскольку каждая ее часть - элемент общей композиции этого нормативного акта.

В Конституции, принятой референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года, при сохранении значительного числа уже проявивших свою правовую направленность конституционных норм, предлагаются уточнение и компоновка по направлениям всех прав и свобод граждан, введение института Народного курултая (совещательный орган), реформирование институтов президента и правительства с возложением на главу государства ответственности за формирование и работу правительства, уточнение института парламента по численному составу и другие законодательные новшества.

Значительному пересмотру подвергся раздел III Конституции («Органы государственной власти»). В частности, в главе I («Президент») институт президента претерпел изменения. Теперь глава государства определяет основные направления внутренней, внешней политики государства и может быть избранным на 5 лет, но может находиться у власти не более двух сроков.

В соответствии с Конституцией КР 2021 года Кыргызстан преобразуется в президентскую республику, в которой Президент становится главой исполнительной ветви власти. В его компетенции отныне находится формирование Кабинета

министров, назначение всех должностных лиц исполнительной власти и принятие всех решений, связанных с их деятельностью. Конституция устанавливает, что Президент является не только главой государства, но и «высшим должностным лицом и возглавляет исполнительную власть Кыргызской Республики» (п. 1 ст. 66).

В статье 89 Конституции вновь подчеркивается: «Исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляет Президент». Однако в структуре Конституции глава III «Исполнительная власть» обособлена от главы I («Президент»).

«Президент несет персональную ответственность за результаты деятельности Кабинета министров и исполнительной власти» (п. 5 ст. 89). Здесь же закреплено правило: «Если Жогорку Кенеш признает отчет об исполнении республиканского бюджета неудовлетворительным, ответственность членов Кабинета Министров рассматривается Президентом» (п. 6 ст. 89).

При этом введена должность председателя Кабинета министров, который одновременно «является руководителем Администрации Президента» (ст. 89), т.е. только одна администрация. Председатель Кабинета министров, его заместители и члены Кабинета министров назначаются Президентом с согласия Жогорку Кенеша (п. 6 ст. 80).

Президент руководит деятельностью исполнительной власти, дает поручения правительству и подчиненным ему органам, контролирует исполнение своих поручений, отменяет акты Кабинета министров и подчиненных ему органов, временно отстраняет от должности министров и председателей государственных комитетов.

Президент вправе освободить по собственной инициативе или по предложению Народного курултая министров и председателей государственных комитетов, может назначать руководителей иных органов исполнительной власти, глав местных государственных администраций и освобождать их от должности.

В случае досрочного прекращения Президентом своих полномочий по указанным в Конституции причинам его полномочия до избрания нового Президента исполняет торага Жогорку Кенеша. В случае невозможности торага Жогорку Кенеша

исполнять полномочия Президента эти полномочия осуществляет председатель Кабинета министров. В случае невозможности ими обоими исполнять полномочия Президента конституционный закон определяет исполнителя полномочий Президента (ст. 74).

С учетом практики законодательной деятельности расширено число субъектов законодательной инициативы. Право законодательной инициативы принадлежит:

- 10 тысячам избирателей (народная инициатива);
- Президенту;
- депутатам Жогорку Кенеша;
- председателю Кабинета министров;
- Верховному суду по вопросам его ведения;
- Народному курултаю;
- Генеральному прокурору по вопросам его ведения (ст. 85).

Президент наделяется правом обращаться к народу с ежегодными посланиями о положении дел в стране.

Еще одной особенностью Конституции является то, что такую законодательную функцию как назначение референдума, передали в руки президента. На самом деле и во времена А. Акаева, и во времена К. Бакиева президент мог назначать референдум. Но Конституция КР 2010 года исключила такое полномочие, оставив право назначать референдум только парламенту.

Президент «принимает решение о назначении референдума по собственной инициативе или по инициативе не менее 300 тысяч избирателей, или по инициативе большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша (п. 2.1 ст. 70.).

По Конституции участие президента в формировании судебной ветви власти также усиливается. Председателей Верховного и Конституционного суда по предложению Совета судей и с согласия Жогорку Кенеша будет назначать Президент (п. 7 ст. 95). Судей местных судов также назначает тоже Президент (по представлению Совета по делам правосудия) (п. 8 ст. 95).

Учитывая мировую практику формирования и деятельности структур конституционного контроля (надзора) и рекомендации Венецианской комиссии 2010 года о сохранении Конституционного суда как самостоятельного органа, Конституционная палата была выведена из состава Верховного суда, образован Конституционный

суд с компетенцией, определенной в Конституции и конституционном законе. В компетенцию Конституционного суда входит рассмотрение и официальное толкование Конституции по запросу Президента, Жогорку Кенеша и Верховного суда. Кроме того, Конституционный суд уполномочен разрешать споры о разграничении полномочий между ветвями государственной власти, а также выносить заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинений против Президента. Помимо этого, Конституционный суд принимает жалобы на нарушения прав и свобод граждан, если до этого все внутренние судебные инстанции были пройдены и исчерпаны.

Принимая во внимание мировую практику формирования и деятельность руководства судов, судьи Конституционного и Верховного судов избираются до достижения предельного возраста. Судьей данных судов «может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет» (п. 5 ст. 95).

При этом из числа судей названных судов Президент с согласия Жогорку Кенеша назначает председателя и заместителей председателя данных судов сроком на 5 лет.

Применительно к местным судам предлагается аналогичный порядок, когда из числа судей местных судов Президент по представлению Совета по отбору судей назначает председателей местных судов и их заместителей сроком на 5 лет.

Судьи Конституционного суда и Верховного суда сохраняют свои полномочия на весь срок их избрания, а действующие судьи местных судов сохраняют свои полномочия на весь срок их назначения.

Большие изменения заложены в отношении Жогорку Кенеша. Из Конституции убирается норма о пропорциональной избирательной системе, по которой ранее формировался парламент. Представительство депутатов в Жогорку Кенеше, избираемых по мажоритарной или пропорциональной системе (по партийным спискам), определяется конституционным законом (ст. 76), т.е. вводится так называемый *императивный мандат*.

Согласно Конституции, снижается количество депутатов – со 120 до 90, избираемых сроком на 5 лет.

Парламент наделяется и другими полномочиями, предусмотренными Конституцией и законами Кыргызской Республики.

Введен институт курултая, он сохраняется в Конституции со времен президента А. Акаева. Этот орган активно использовался во времена К. Бакиева. «Народный курултай как совещательное, наблюдательное собрание дает рекомендации по направлениям общественного развития» (ст. 7). Порядок формирования, а также организация и деятельность Народного курултая регулируется Конституцией и конституционным законом.

Народный курултай осуществляет свою работу в тесном взаимодействии с Президентом, Жогорку Кенешем, государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Новым в Конституции являются не присущие для общественной структуры полномочия, которыми наделен Народный курултай. Так, Президент «по собственной инициативе или с учетом предложения Жогорку Кенеша, Народного курултая в рамках закона освобождает от должности членов Кабинета министров и руководителей иных органов исполнительной власти» (п. 4 ст. 70), вносить законопроекты в Жогорку Кенеш (ст. 85).

Президент по своему выбору может обратиться к народу, Жогорку Кенешу, Народному курултаю с ежегодными посланиями о внутренней и внешней политике государства; вправе выступать на заседаниях Жогорку Кенеша и Народного курултая (п. 3 ч. 3 и 6 ст. 70).

Народный курултай в числе своих полномочий наделяется правом заслушивать отчеты торага Народного курултая, Президента, торага Жогорку Кенеша, вносить предложения о несоответствии занимаемой должности должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления.

Современная Конституция в целом охватывает весь перечень универсальных прав и свобод человека, гарантируемый международными договорами ООН, участницей которых является Кыргызская Республика.

В Конституции появился новый термин относительно прав и свобод человека, которых нет в международных договорах. Так, в части 4 статьи 10 написано: «В целях защиты подрастающего поколения мероприятия, противоречащие моральным и нравственным ценностям, общественному сознанию народа Кыргызстана, могут ограничиваться законом». Здесь слово «мероприятия», не существует в международных договорах. Оно может включать права и свободы, предусмотренные МПГП, например, свободу выражения, свободу СМИ, которые не подлежат ограничению на основаниях, описанных в данном положении проекта.

В то же время, с учетом новых положений Конституции требуется уточнить порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию, где какие поправки могут приниматься Жогорку Кенешем по предложению Президента, большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, либо по инициативе не менее 300 тысяч избирателей.

Также до избрания выборных органов и назначения должностных лиц всех уровней в соответствии с Конституцией в редакции настоящего закона, выборные и назначаемые государственные органы и должностные лица продолжали осуществлять свои полномочия.

## Глава 3

# **ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

### **3.1. Конституция РСФСР 1918 года**

Декреты II съезда Советов рабочих и солдатских депутатов были первыми актами конституционного значения. В них решались не только текущие, но и фундаментальные проблемы внешней политики, экономических преобразований новой власти. Поэтому факт принятия этих документов можно рассматривать как первый этап конституционного строительства.

Второй этап начался с принятия на III съезде Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов **Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа** (январь, 1918) – документа, определившего основные принципы и направления социальной, экономической и государственной политики. Однако этот документ носил декларативный, программный характер.

1 апреля 1918 года была создана комиссия по разработке проекта Конституции под председательством Я.М. Свердлова. В состав Конституционной комиссии вошли представители от партийных фракций (большевиков, левых эсеров, эсеров-максималистов) и ряда народных комиссариатов (по делам национальностей, военным делам, внутренним делам, юстиции, финансов, ВСНХ).

Работа над проектом Конституции велась по четырем направлениям:

1. **Федеративное устройство государства.** Левые эсеры предлагали ввести административно-территориальный принцип государственного устройства, рассматривая разделение как анахронизм и «буржуазный пережиток». Каждому субъекту федерации предлагалось предоставить самые широкие права по самоопределению и управлению своей территорией.

Субъектами федерации, с точки зрения представителя Наркомата юстиции, должны были стать местные федеральные общины-коммуны, советы которых формируются по корпоративному принципу (из представителей профсоюзов, кооперативов, производственных ассоциаций). Коммуны должны входить в федеративные объединения – провинции, а последние – в областные федеративные республики, объединяющиеся в РСФСР. Основной целью такого государственного устройства должна была стать максимальная децентрализация государственного управления. На органы коммунального, провинциального и областного уровней возлагались хозяйственные, а не политические задачи.

2. **Система советов.** Левые эсеры предлагали ликвидировать нижние звенья этой системы (в мелких деревнях и селах) и заменить их традиционными сельскими сходами. В целом по стране местные советы предполагалось преобразовать в муниципальные органы, лишив их политических функций.

На решение вопроса о статусе местных советов сильное воздействие оказывали автономистские тенденции первых месяцев советской власти: в ряде областей страны местные советы формировали «независимые республики», «свободные трудовые коммуны» и т.п. Самовластие местных советов часто бывало чрезмерным, что угрожало государственному единству страны.

**3. Совет народных комиссаров.** Оппозиция настаивала на преобразовании этого органа и слиянии его с Всероссийским центральным исполнительным комитетом, мотивируя это идеей о нераздельности властей и их объединении в одном органе. Несколько более умеренным было предложение об изъятии у СНК законодательных полномочий и передаче их Съезду и ВЦИК.

На заседании ВЦИК по вопросу о подотчетности СНК развернулась дискуссия. Свою позицию большевики обосновывали следующим образом: советский парламент не имеет ничего общего с буржуазным, в котором борются разные политические силы; советский парламент не может отказать СНК в праве издавать неотложные декреты без предварительного обсуждения ЦИК в рамках общей программы съезда Советов; в руках ЦИК сосредоточивается общий контроль над всей деятельностью СНК и возможность сменять правительство или отдельных его членов. Большевистская резолюция была принята.

**4. Социально-экономические преобразования.** Радикалы (эсеры-максималисты) настаивали на тотальной социализации собственности, максимальном внедрении трудовой повинности и т.п.

Все предложения оппозиции были отвергнуты созданной в июне 1918 года специальной комиссией во главе с В.И. Лениным. В проект в качестве составной части вошла Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, проект был дополнен статьями о правах и обязанностях граждан, внесены существенные изменения в избирательное право.

В результате 10 июля 1918 года на V съезде Советов была принята первая Советская Конституция и избран новый состав ВЦИК, в основном большевистский. После столкновений между большевиками и левыми эсерами, произошедших в некоторых местах России, делегаты последних стали отзываться из местных

и центральных представительных органов, а руководство партии подверглось аресту накануне V съезда Советов.

Основные принципы Конституции были сформулированы в ее шести разделах: I. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа; II. Общие положения Конституции РСФСР; III. Конструкция советской власти (организация советской власти в Центре и на местах); IV. Активное и пассивное избирательное право; V. Бюджетное право; VI. О гербе и флаге РСФСР.

В Декларации определялась социальная основа новой государственности – диктатура пролетариата и ее политическая основа – система Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Законодательно закреплялись первые экономические преобразования: национализация лесов, земли, недр, транспорта, банков, части промышленности. Срок действия Конституции определялся как «переход от капитализма к социализму».

Государственное устройство РСФСР носило федеративный характер, субъектами федерации были национальные республики. Предусматривалось также создание областных союзов, входящих на началах федерации в состав РСФСР и состоящих из нескольких национальных областей.

Высшим органом власти Конституция провозглашала Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов. Съезд избирал ответственный перед ним Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК).

ВЦИК формировал Правительство РСФСР – Совет народных комиссаров, состоявший из народных комиссаров, возглавлявших отраслевые народные комиссариаты.

ВЦИК объявлялся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом. Он давал «общее направление деятельности» правительства и всех органов власти, издавал собственные декреты и распоряжения и рассматривал законодательные предложения правительства.

Все решения правительства докладывались ВЦИК, который мог отменить или приостановить любое из них.

Всего образовывалось 18 народных комиссариатов. Единоличные решения народных комиссаров могли обжаловаться

состоявшей при наркомате коллегией в Совет народных комиссаров или Президиум ВЦИК.

Органами власти на местах являлись областные, губернские, уездные и волостные съезды советов, формировавшие свои исполнительные комитеты. В городах и селениях создавались городские и сельские советы.

Компетенция центральных органов власти определялась следующим образом. Всероссийский съезд Советов и ВЦИК утверждали изменения в Конституции, принятие в состав РСФСР, объявление войны и заключение мира, общее руководство внешней, внутренней и экономической политикой, устанавливали общегосударственные налоги и повинности, основы организации вооруженных сил, судостроительства и судопроизводства, формировали общегосударственное законодательство и т.д. Всероссийский съезд Советов обладал исключительным правом изменять Конституцию и ратифицировать мирные договоры.

Характерно, что законодательную власть в РСФСР осуществляли сразу три высших органа: Всероссийский съезд Советов, и СНК. Последний мог издавать декреты и распоряжения в области государственного управления, носившие общеобязательный характер. Наиболее значимые из них утверждались ВЦИК.

Важнейшей задачей, возложенной на нижестоящие Советы, было проведение в жизнь решений вышестоящих органов и подчинение им по вертикали. По горизонтали в пределах своей территории местным Советам предоставлялись широкие полномочия по реализации их компетенции. Этот принцип получил наименование демократического централизма.

Избирательная система, закреплённая Конституцией, отражала сложившуюся социально-политическую ситуацию в стране. К выборам допускались лишь представители отдельных социальных групп, в отношении которых не применялись ограничения по признакам пола, национальности, оседлости, образования и вероисповедания. Эти группы объединялись понятием «трудящиеся».

Значительная часть населения была лишена избирательных прав: лица, использующие наемный труд в целях извлечения

прибыли; живущие на «нетрудовые доходы»; частные торговцы и посредники; представители духовенства; служащие жандармерии, полиции и охранного отделения. Исключение из избирательного корпуса «социально чуждых элементов» не позволяло рассматривать избирательное право как всеобщее. Представительство от социальных групп, имевших избирательное право, не было равным. При выборах на Всероссийский съезд городские Советы имели более высокую норму представительства, чем губернские съезды Советов: в первом случае один депутат избирался от 25 тыс. избирателей, во втором – от 125 тысяч. Подобное же преимущество городские Советы имели при выборах на областные и губернские съезды. Пятикратное преимущество должно было обеспечить относительно малочисленному рабочему классу страны большинство в органах власти. Эта тенденция усиливалась еще одним, не закрепленным в Конституции правилом: рабочие принимали участие в выборах не только в территориальных округах, но и в своих партийных и профсоюзных организациях, что должно было обеспечить их преобладание в избираемых представительных органах.

Конституция закрепила многоступенчатую систему выборов в Советы (правило, действовавшее при выборах в земства и Государственную думу). Прямыми были выборы в сельские и городские Советы; делегаты всех последующих уровней избирались на соответствующих съездах Советов на основе принципов представительства и делегирования. Так создавался организационный фильтр, предназначенный для отсева «чуждых элементов», тем более эффективный, поскольку на практике и в инструкциях о выборах был закреплен порядок открытого голосования.

Комплекс конституционных прав граждан ставился в самую тесную связь с их обязанностями и объявлялся конкретно гарантированным, а не только провозглашенным.

*Историческое значение Конституции 1918 года заключалось в создании правовой базы для последующего законотворчества.* Однако более существенным было ее воздействие на всю сферу социальных и политических преобразований в стране: она подвергла пересмотру старую систему общественных отношений,

декларировав новые принципы и социальные ценности. Вместе с тем она закрепила реальные механизмы власти и формирования ее структур, положив в их основание новую идеологию.

## **3.2. Конституция Киргизской АССР 1929 года**

Декларация об образовании СССР 1922 года обосновывала необходимость объединения советских республик в одно союзное государство. Она делала акцент на раскол государств мира на два лагеря и подчеркивала их противостояние.

«Там, в лагере капитализма, – говорилось в Декларации, – национальная вражда и неравенство, колониальное рабство и шовинизм, национальное угнетение и погромы, империалистические зверства и войны. Здесь, в лагере социализма, – взаимное доверие и мир, национальная свобода и равенство, мирное сожительство и братское сотрудничество народов».

Далее указывалось, что благодаря объединению республик удалось отбить нападения империалистов всего мира, внутренних и внешних, успешно ликвидировать гражданскую войну.

Отмечалось также, что восстановление разрушенного войной народного хозяйства «оказалось бы невозможным при раздельном существовании республик». Общий вывод был таков:

«Неустойчивость международного положения и опасность новых нападений делают неизбежным создание единого фронта советских республик перед лицом капиталистического окружения».

Все эти обстоятельства, согласно Декларации, требуют объединения советских республик в одно союзное государство. В заключении провозглашалось, что «СССР является добровольным объединением равноправных народов, за каждой республикой обеспечено право свободного выхода из СССР, а доступ в него открыт всем советским республикам, «как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем». Предполагалось, что новое союзное государство послужит верным оплотом против мирового капитализма и новым решительным шагом на пути объединения трудящихся всех стран в мировую социалистическую систему.

Кара-Киргизская АО, образованная в конце 1924 года как субъект РСФСР, руководствовалась Конституцией РСФСР 1925 года, в которой была специальная глава «Об автономных советских социалистических республиках и областях», регламентировавшая правовое положение автономных образований в составе РСФСР.

Так, в соответствии со статьей 44 данной Конституции органы государственной власти автономных областей образовывались на основе Конституции РСФСР 1925 года из местных и областных Советов, их съездов и исполнительных комитетов. Согласно статье 46 Конституции, областной исполнительный комитет автономной области избирал главу органов государственной власти из числа членов Президиума, который между сессиями облисполкома являлся высшим органом государственной власти Кыргызской автономной области РСФСР. Глава VI Конституции РСФСР регулировала вопросы организации выборов в Советы.

Относительно конституционных актов Кыргызской АССР следует отметить, что в Постановлении III сессии ВЦИК X созыва от 19 ноября 1926 года «О преобразовании Кыргызской автономной области в Кыргызскую автономную республику» говорилось, что впредь до утверждения Конституции Кыргызской АССР в порядке ст. 44 издать Положение «О государственном устройстве Кыргызской АССР».

Разработка проекта Конституции Кыргызской АССР была начата после преобразования Кыргызской АО в автономную республику. 14 июня 1926 г. проект был заслушан на заседании комиссии по подготовке вопросов, связанных с преобразованием Кыргызской АО в Кыргызскую АССР. На этом же заседании была образована подкомиссия для выработки проекта Конституции.

Президиум облисполкома 19 сентября 1926 года, рассмотрев окончательный проект Конституции Кыргызской АССР, постановил: «Проект Конституции принять и представить на утверждение ВЦИК». ВЦИК и СНК РСФСР Постановлением от 21 марта 1927 года утвердили Положение «О государственном устройстве Кыргызской автономной советской социалистической республики», которое содержало 11 статей. Документ регламентировал правовое положение и структуру органов

государственной власти и управления, что явилось первым конституционным актом республики, имевшим важное значение для выработки Конституции Киргизской АССР 1929 года.

25 апреля 1929 г. во Фрунзе состоялся 2-й Всекиргизский съезд Советов. В докладе о проекте Конституции Киргизской АССР подчеркивалось, что «Основной закон советской Киргизии исходит из ленинских положений Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой II Всероссийским съездом Советов в январе 1918 года и из Конституции Российской Федерации».

30 апреля 1929 года съезд, заслушав доклад о представленном проекте Конституции Киргизской АССР, утвердил его и одновременно решил считать в дальнейшем **30 апреля Днем принятия Конституции Киргизской АССР**. Конституция закрепила государственность, структуру и функции органов власти и управления; определила правовое положение республики в составе РСФСР и законодательно закрепила ее общественное и государственное устройство: «Киргизская АССР является автономной республикой – государством рабочих и дехкан (крестьян) и входит на началах федерации в РСФСР, а через посредством ее – в Союз ССР» (ст. 2).

Конституция определила высшими органами государственной власти и управления – Всекиргизский съезд Советов, КиргЦИК, Президиум КиргЦИК, Совет народных комиссаров (СНК) и народных комиссариатов.

**Всекиргизский съезд Советов.** Носителем высшей власти являлся Всекиргизский съезд Советов, созываемый ежегодно. Съезд Советов имел следующие полномочия: принятие (внесение изменений и дополнений) Конституции с последующим утверждением Всероссийским съездом Советов; утверждение государственного бюджета Киргизской АССР и контроль за его исполнением; утверждение положений о центральных органах власти Киргизской АССР; рассмотрение, отмена и изменение постановлений и иных решений всех нижестоящих органов власти; утверждение народнохозяйственного плана республики; выборы ЦИК Киргизской АССР; определение количества его членов и др.

**ЦИК Киргизской АССР** – высший распорядительный и контролирующий орган, действующий между всекиргизскими съездами Советов. ЦИК работал сессионно, они созывались Президиумом ЦИК один раз в три месяца. В период между сессиями ЦИК высшие законодательные, распорядительные и контролирующие функции выполнял Президиум ЦИКа. Он избирался на первой сессии ЦИК республики.

**Совнарком.** ЦИК Советов для общего управления республикой образовывал Совет народных комиссаров Киргизской АССР, а для руководства отдельными отраслями народного хозяйства – народные комиссариаты. Совнарком в пределах предоставленных ему прав мог издавать обязательные на всей территории Кыргызстана декреты и постановления. Правда, любое постановление Совнаркома могло быть отменено и приостановлено ЦИКом Киргизской АССР и его президиумом. Он был ответственен и подотчетен ЦИКу республики, а в период между сессиями ЦИКа – его Президиуму.

Законодательные функции осуществлялись всеми высшими органами власти: Всекиргизским съездом Советов, ЦИКом Советов, Президиумом ЦИКа и СНК Киргизской АССР (ст. 82). Законодательство могло производиться путем: 1) самостоятельного создания законов, касающихся внутри республиканской жизни; 2) использования федеральных законов РСФСР с изменениями и дополнениями, учитывающими внутренние условия республики. [Измененные и дополненные таким образом законы выносились на утверждение высших органов государственной власти РСФСР]; 3) издания законов на основе и во исполнение законов РСФСР.

Согласно Конституции в компетенцию республики входили следующие вопросы: разработка и принятие Конституции, внесение в нее изменений и дополнений, контроль за ее соблюдением, установление административно-территориального деления и внесение его на утверждение высших органов власти РСФСР.

Решение всех основных вопросов социально-политической, экономической и культурной жизни находилось в компетенции СССР и РСФСР. По существу, Киргизская АССР оказалась в тройном подчинении. Во-первых, республика являлась автономией и находилась в составе РСФСР. Во-вторых, она

являлась составной частью СССР и должна была подчиняться решениям союзных органов. В-третьих, экономически республика была неразрывной составной частью среднеазиатского экономического комплекса и подчинялась общим среднеазиатским органам – Средазбюро ЦК ВКП(б), Средазводхоз и др. Подобная подчиненность сильно ограничивала ее автономию. Планы экономического и социального развития определялись союзными, российскими, среднеазиатскими органами власти, при этом нередко они противоречили друг другу. Одновременно с этим с конца 20-х годов XX в. в СССР начинает усиливаться тоталитарный режим, всевластие партийных органов, жесткая опека центральных органов по отношению к республиканским органам власти, что в конечном итоге привело к попытке некоторых влиятельных лиц возродить национальную государственность кыргызского народа на иных основах (правда, закончилась она трагически).

В 1929 году была создана небольшая группа кыргызских интеллигентов во главе с Абдыкеримом Сыдыковым. Они попытались создать Социалистическую Туранскую партию (СТП). Лидеры партии (А. Сыдыков, А. Шабданов и др.) подготовили программу и воззвание партии. Но в 1933 году группа целиком была арестована. В следственном деле карательных органов название партии было усечено до Социал-Туранской (чтобы не компрометировать идеи социализма). Все участники ее были расстреляны. А. Шабданов – в 1934 году, другие – в 1938 году, в период массовых сталинских репрессий.

Председатель Совнаркома Кыргызской АССР Ю. Абдрахманов считал необходимым образование среднеазиатской федерации, куда Кыргызстан вошел бы на равных правах. Но в тех условиях это было неосуществимо. Тогда с начала 30-х годов он начинает ходатайствовать перед вышестоящими органами о преобразовании Кыргызской АССР в союзную республику. В проекте новой Конституции СССР (опубликован для обсуждения в июне 1936 г.) было предусмотрено преобразование Кыргызской АССР в союзную республику.

Между тем все вышеназванные документы по вполне понятным причинам в Конституции СССР 1936 г. и в последующих юридических актах замалчивались. Поэтому первое, что

необходимо было сделать, – это восстановить авторитет и значение идей Декларации и Договора об образовании СССР. Более того, следовало бы всерьез обсудить вопрос о целесообразности обновления как Декларации, так и Договора об образовании СССР.

### **3.3. Конституция 1937 года**

Процесс перехода от государства диктатуры пролетариата к общенародному государству долгие годы не сопровождался широким развертыванием социалистической демократии, не опирался на твердые правовые основы общественной и государственной жизни, поскольку зачастую применялись субъективистские волюнтаристские методы и старый экономический, политический и аппаратно-нормативный механизм. Многие годы говорилось о повышении роли и расширении прав республик в той или иной области экономического, социально-культурного и административно-политического строительства. Но сам этот тезис отражал господство административно-командной системы управления: центр мог дать права, а мог их и забрать, что, собственно, нередко и делалось после конституционных реформ.

Все органы государственной власти, в том числе и судебные органы, оказались под полным контролем партийно-советских органов. Вместо многопартийности в 1918 году установилась однопартийная система. Вместо плюрализма утвердилась общая для всех граждан марксистско-ленинская идеология. Вместо демократических принципов, с ее всеобщим избирательным правом при тайном голосовании, установлена «пролетарская, в союзе с крестьянством» демократия, полностью лишившая политических прав представителей интеллигенции, духовенства и ограничившая политические права крестьян.

Сама идея диктатуры пролетариата содержит открытое признание того, что власть рабочего класса направлена прежде всего против капитала, на создание коллективных форм производства и социалистического воспроизводства. Диктатура пролетариата только ограничивалась во времени, переходным периодом от капитализма к социализму. Поэтому режим,

установившийся в стране, по-прежнему рассматривался как политическая форма диктатуры пролетариата.

С целью показать перед мировым сообществом преимущества «социалистического способа производства» была проведена конституционная реформа. 5 декабря 1936 года. VIII Всесоюзный съезд Советов утвердил вторую Конституцию СССР. По новой Конституции СССР представлял собой федерацию уже из одиннадцати советских социалистических республик, в число которых входила и Киргизская ССР. Конституция определяла исчерпывающий перечень прав федеративных органов, закрепила за советскими республиками права, которые обеспечивали их определенную государственную самостоятельность: «Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в статье 14 Конституции СССР. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно» (ст. 15 Конституции). Республикам предоставлялось право выхода из состава СССР; конституции союзных республик должны были соответствовать Конституции СССР; в случае расхождения союзного и республиканского законов действовал союзный закон.

В марте 1937 года V Чрезвычайный съезд Советов Кыргызстана утвердил Конституцию Кыргызской ССР, которая провозглашала Кыргызскую ССР социалистическим государством рабочих и крестьян. Политической основой республики являются Советы депутатов трудящихся, которым принадлежит вся полнота власти в стране. В Конституции подчеркивалось, что республика на федеративных основах добровольно объединяется с другими равноправными советскими республиками. Исходя из этого, Киргизская ССР передает высшим союзным органам власти и управления права, определенные в статье 14 Конституции СССР. В решении остальных вопросов республика вправе осуществлять государственную власть самостоятельно, сохраняя полностью свои суверенные права.

**Верховный Совет** Кыргызской ССР являлся носителем государственного суверенитета и высшим органом государственной власти в республике. Он работал на сессионной основе и собирался два раза в год; избирался на основе всеобщего,

равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 4 года

Основными функциями Верховного Совета были:

– утверждение Конституции республики и контроль за ее соблюдением;

– республиканское законодательство;

– утверждение народно-хозяйственного плана, государственного бюджета республики и отчета о его исполнении;

– установление в соответствии с законодательством СССР государственных и местных налогов, сборов и неналоговых доходов;

– установление порядка пользования землей, недрами, лесами и водами;

– контроль за осуществлением правосудия;

– организация судебных органов республики.

Между сессиями Верховного Совета верховную власть в республике осуществлял коллегиальный орган – **Президиум Верховного Совета**, избравшийся на первой сессии Совета из числа его депутатов. Он состоял из председателя, двух его заместителей, секретаря и одиннадцати членов. По вопросам своей компетенции Президиум издавал указы и принимал постановления. Эти нормативные акты издавались на основе и во исполнение Конституции и законов Кыргызской ССР.

**Совет народных комиссаров.** По Конституции СНК стал распорядительным и исполнительным органом государственной власти. Он являлся ответственным и подотчетным перед Верховным Советом республики, а в период между сессиями – перед Президиумом Верховного Совета республики.

Конституция определила новую систему местных органов государственной власти: сельские, поселковые, районные и областные советы депутатов трудящихся. Они являлись не только представительными, но и постоянно действующими органами государственной власти в течение всего срока их полномочий.

Конституция закрепила положение, что экономической основой советской власти является социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства (ст. 4). Социалистическая собственность выступала

в двух формах: государственной (всенародное достояние) и кооперативно-колхозной (собственность отдельных колхозов и кооперативных объединений).

Конституция Киргизской ССР 1937 года в соответствии с Конституцией СССР 1936 года устранила некоторые ограничения в правах и свободах. Прежде всего, были отменены ограничения в избирательных правах: закреплялось всеобщее, равное и прямое избирательные права при тайном голосовании, которое предоставлялось с 18-летнего возраста. Конституция закрепила формирование всех представительных органов на основе всеобщих выборов, проводимых по территориальному (по месту жительства избирателей), а не по производственно-территориальному (по месту работы) принципу.

Расширялся круг конституционных прав граждан путем закрепления совершенно новых прав и включения в Конституцию прав, ранее регламентировавшихся текущим законодательством (право на труд, право на отдых, право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности).

Гарантировался широкий круг политических прав и свобод: слова, печати, собраний и митингов, право на объединения в общественные организации.

Суверенитет Кыргызстана также во многом был декларативным. О реальном суверенитете в те годы не могло быть и речи. Во-первых, федеративная форма устройства государства требует передачи части суверенных прав центральным органам власти. Во-вторых, в СССР практически уже сложился тоталитарный режим, а союзные органы власти узурпировали почти все права суверенных республик. Этот процесс шел за счет сужения объема полномочий союзных республик, как в законодательстве, так и на практике. Чрезмерно расширив свою компетенцию, союзные органы регламентировали вплоть до мелочей всю общественно-политическую, экономическую, культурную жизнь союзных республик. Многие жизненно важные вопросы развития республик решались в центре, практически без учета их национальных потребностей. В-третьих, Советы никогда не могли самостоятельно определять основные направления развития общества, их власть сильно ограничивалась диктатом

партийных органов (парткомов, горкомов и др.). Тем более что Конституция СССР 1936 года вообще не допускала серьезных несоответствий между союзным и республиканским законодательством. В статье 19 Конституции подчеркивалось, что законы СССР имеют одинаковую силу на территории всех союзных республик, а статья 20 закрепляла верховенство общесоюзного закона над законом союзной республики в случае их расхождения.

Таким образом, в Конституции СССР 1936 года союзные республики, несмотря на декларирование ряда демократичных принципов, были лишены многих прав, которыми они обладали по Договору об образовании СССР 1922 года и Конституции 1924 года, которая провозгласила идею комплексного развития союзных республик, но текущее законодательство мало что сделало для реализации этой идеи. Примечательно, что в Конституции 1936 года, несмотря на существование командно-административного режима впервые вводилось тайное голосование. Видимо это было связано со стремлением показать мировому сообществу «демократичность социалистического режима», а впоследствии – и окончательную и бесповоротную победу социализма.

Ряд демократических установок Конституции Киргизской ССР 1937 года не были реализованы на практике. Выдвинутый в то время тезис об обострении классовой борьбы в процессе строительства социализма идеологически подкрепил насаждение в стране атмосферы враждебности, подозрительности, обосновал необходимость проведения массовых репрессий, оправдывал произвол, злоупотребление властью и беззаконие, отказ от юридических форм и гарантий, содействовал развертыванию антиправовых процедур и мероприятий, внесудебных и иных насильственных акций.

Неразвитость демократических, государственно-правовых структур, форм и процедур, слабость демократических традиций и курс на их свертывание, невысокий уровень политического и правового сознания и культуры широких слоев населения, узурпация и монополизация политической власти верхушкой административно-командной системы и отсутствие контроля за ней со стороны общества – все это привело к тому, что в стране

сложился и окреп режим репрессий, в обстановке которого был осуществлен беспрецедентный геноцид против собственного народа.

Конституция СССР 1936 г. и Конституция Киргизской ССР 1937 года лишь формально закрепляли победу социализма, торжество социалистической собственности, социалистических отношений в стране; провозглашали многие демократические права и институты: всеобщее избирательное право при тайном голосовании, право на труд и отдых, право на бесплатное образование, включая высшее, и здравоохранение, право на проведение собраний и демонстраций, свободу совести и т.п.

Была установлена иерархия законотворчества: Верховный Совет принимает законы; Президиум Верховного Совета – указы; правительство – постановления и распоряжения; министерства и ведомства – инструкции и приказы. Провозглашалась независимость правосудия. Однако гарантии осуществления всех этих новшеств были ничтожными, поскольку в стране по-прежнему сохранялась однопартийная система, безальтернативные выборы советов всех уровней, мощный репрессивный и карательный аппарат, основным звеном которого являлись НКВД, МГБ, КГБ. Сохранялась и укреплялась монополия единственной марксистско-ленинской идеологии, нетерпимость к буржуазной идеологии и инакомыслию.

Было сформулировано антигуманистическое положение о том, что «победа социализма по мере укрепления приводит к росту сопротивления старых свергнутых классов, подогреваемому внешним капиталистическим окружением». С этого началась кампания репрессий в самой партии, правоохранительных органах, в военном ведомстве, государственном хозяйственном аппарате, в отношении ученых и творческой интеллигенции.

Словом, Конституция СССР 1936 года оказалась юридической фикцией, прикрывающим неслыханный произвол и беззаконие тоталитарного режима. Многие права и свободы оставались в СССР только на бумаге, по крайней мере, до начала 50-х годов. В 1937 году в СССР начались массовые репрессии, которые продолжались вплоть до самой смерти Генерального секретаря ЦК КПСС И. Сталина (Джугашвили) в 1953 году.

### 3.4. Конституция 1978 года

В начале 70-х годов была выдвинута и получила общее признание теория «построения в СССР развитого социализма», повлекшая за собой целый ряд уточнений тезиса об общенародном социалистическом государстве. Однако за рамки чисто марксистско-ленинской теории она не вышла и в этом состоит ее ограниченность.

В этих условиях в октябре 1977 года была принята новая Конституция СССР, приуроченная к 60-летию Октябрьской революции. Она должна была закрепить утверждение развитого социалистического государства, расширить демократические, социально-политические права граждан, укрепить социалистическую законность. Однако новые положения в теории и практике социально-экономической жизни страны совершенно не затронули основ советской тоталитарной системы: сохранились безраздельное господство одной партии, безальтернативные выборы, торжество одной идеологии, нетерпимость к инакомыслию, отсутствие гласности, не говоря уже о полном господстве государственной и колхозно-кооперативной (общественной) собственности на средства производства и командно-административной системы управления.

Таким образом, политическая структура, государственно-правовая надстройка осталась, по существу, неизменной и вступила в стадию угасания. Позитивные положения новой Конституции повисли в воздухе, как совершенно оторванной от реальной действительности, прикрывающей, подобно Конституции СССР 1936 года, сущность централизованной административно-командной системы.

В этот период важно было преодолеть сложившееся за многие десятилетия убеждение о том, что права союзных органов зависят не от них, а от центра и что укрепление Советского Союза возможно лишь при наличии права центральных (союзных) органов принимать свои решения по любому вопросу, который они сочтут имеющим важное значение для развития советского государства. В этой связи для центральных органов власти стал очень

привлекателен подход: «республики вправе делать все, что не отнесено к ведению Союза».

Принятие такого подхода требовало существенного пересмотра ст. 73 Конституции СССР, в которой говорилось о предметах ведения СССР. Рассмотрение конституционных основ компетенции СССР и союзных республик, а также практики их применения позволяет прийти к выводу о том, что Конституция СССР 1977 года необоснованно отказалась от предметного закрепления полномочий СССР, предусматривая эти положения лишь в самой общей форме. Из текста Конституции в 1977 года был исключен перечень министерств, государственных комитетов и ведомств СССР. Отвергнута была и практика 20-х годов, когда Конституция предусматривала Основные начала по отраслям законодательства, издаваемых в СССР.

В свое время обсуждались различные варианты разграничения компетенций между центральными органами СССР и союзных республик. Одни считали, что такое разграничение не может быть произведено только по Конституции СССР, что без конкретизации ряда конституционных положений о полномочиях СССР в различных отраслях и других сферах социально-экономического развития и государственного строительства не обойтись, что и должно осуществляться путем принятия законов СССР; другие – что такое размежевание следует производить только в Конституции. Сторонники третьей точки зрения полагали, что формула «конкретизация конституционных положений о полномочиях Союза ССР возможна путем принятия законов СССР» на практике работать не будет, поскольку лишить Совет министров СССР права издавать нормативные акты, определяющие конкретные полномочия союзных и республиканских органов в сфере управления не удастся.

Таким образом, на основе Конституции СССР 1977 года в апреле 1978 года была принята Конституция Киргизской ССР. В двух ключевых документах было законодательно закреплено «построение в Советском Союзе развитого социализма». Были расширены сферы совместной компетенции Союза ССР и союзных республик. Правда, в новой союзной Конституции отсутствовал полный перечень полномочий Советского Союза. Так, статья 73

содержала только общие полномочия Союза и отдельные указания относительно того, какие именно союзные законодательные акты и в каких областях общественной жизни должны приниматься. Более того, Союзу ССР предоставлялась возможность решать и «другие вопросы общественного значения». Центр постоянно использовал эту возможность, существенно ограничивая полномочия союзных республик.

В целом Конституция Киргизской ССР 1978 года каких-либо принципиальных изменений в совершенствование формы федеративного устройства не внесла. Наоборот, она законодательно закрепила усиление союзных начал в организации и деятельности многонационального государства. Так, усилению союзных начал могут служить положения Конституции СССР, которые не были предусмотрены Конституцией СССР 1936 года. Это такие полномочия, как установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления (п. 3 ст. 73); обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории СССР (п. 4 ст. 73); проведение единой социально-экономической политики, руководство экономикой страны, определение основных направлений научно-технического прогресса и общих мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов (п. 5 ст. 73).

С течением времени экономические, политические и идеологические организации Союза ССР (единый народнохозяйственный комплекс, «демократический централизм», однопартийность, мировоззренческий монополизм и др.) привели к полному перерастанию в централизованное, бюрократически управляемое унитарное государство. В связи с этим возникла потребность в переосмыслении основы существования и развития многонационального государства – социалистического федерализма.

Федерация стала формальным, строго централизованным, бюрократически управляемым государством. Порожденные устоями административно-командной системы, центробежные силы и многие другие деформации развития национального

самосознания и межнациональных отношений вызвали стремление союзных республик отстоять свой суверенитет.

Углубляющийся кризис в обществе свидетельствовал, что СССР, таким, каким он сложился, не устраивал входящие в него союзные республики. Различные аспекты сложной и многогранной проблемы межнациональных отношений; экономические, политические, правовые, этнические, языковые, культурные, нравственные и другие – в конечном счете упирались в вопросы национально-государственного устройства СССР.

Конституция Киргизской ССР зафиксировала ряд новых моментов, развивающих национальную государственность кыргызского народа. Киргизская ССР определялась как суверенное, равноправное советское социалистическое государство, которое добровольно вместе с другими советскими республиками объединилось в Советский Союз. В Конституции расширился объем ее прав: право участвовать в решении с союзными органами вопросов, отнесенных к ведению Союза ССР; право координировать и контролировать экономическое и социальное развитие своих территорий; право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР.

Конституция закрепила следующие правовые гарантии суверенитета республики:

республика имела свою Конституцию, которая принималась Верховным Советом Киргизской ССР и не нуждалась в утверждении ее высшими союзными органами государственной власти;

Киргизская ССР имела право свободного выхода из Союза ССР (ст. 69). Поскольку право выхода рассматривалось как суверенное право республики, постольку оно не могло быть ограничено союзными органами власти (но процедура выхода не была определена); территория Киргизской ССР не могла быть изменена без ее согласия (ст. 72). Почему это важно? Потому что территория является фундаментом суверенитета, пространственной сферой осуществления государственной власти республики и вместе с тем одной из основ ее независимости; республика имела право приема в гражданство Киргизской ССР; имела полномочия в области внешних сношений: она могла вступать в отношения

с иностранными государствами (заключать договоры, обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций) (ст. 73).

В Конституции республики закреплялось политическая система советского общества как совокупность государственных и негосударственных организаций (государство, КПСС, общественные организации, трудовые коллективы), через которые реализуется полновластие народа Кыргызстана. Глава «Политическая система» была введена в Конституцию впервые.

Впервые в Конституции Киргизской ССР были отражены основные направления осуществления руководящей роли КПСС в обществе (ст. 6).

Конституция подчеркивала необходимость повышения роли представительных органов власти, которые теперь получили новое наименование – Советы народных депутатов. Советы признавались главной формой осуществления власти народа (на практике это была фикция), которым подотчетны и подконтрольны все другие государственные органы (ст. 2).

Конституция 1978 года закрепляла принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом она содержала и ряд новых положений:

- снижение возрастного ценза пассивного избирательного права в местные Советы до 18 лет, а в Верховный Совет Киргизской ССР – до 21 года;

- права граждан и общественных объединений принимать активное участие в организации и проведении выборов;

- возможность избрания гражданина Киргизской ССР, как правило, не более чем в два Совета;

- принятие расходов по выборам на счет государства;

- наказания избирателей.

Был расширен круг основных прав, свобод и обязанностей граждан республики. На конституционном уровне были закреплены новые права граждан: право на охрану здоровья, на жилище, на пользование достижениями культуры, право критиковать недостатки в работе государственных органов и др. (глава 6).

Исходя из содержания Конституции 1978 года, можно сделать вывод, что Киргизская ССР являлась суверенным государством

и обладала всеми полномочиями для самостоятельного осуществления своей государственной власти. Однако следует учитывать, что объем этих полномочий обуславливался федеративной природой Союза ССР, в состав которого входила республика. Исходя из этого, часть своих полномочий республика была вынуждена передавать союзным органам государственной власти. Так, обладая обширными правами в области государственного, экономического и социально-культурного строительства, она не имела права, например, руководить денежной и кредитной системами или осуществлять внешнюю торговлю.

В то же время Конституция СССР 1977 года и Конституция Киргизской ССР 1978 года содержат немалый демократический потенциал, который мог быть с успехом использован в интересах общества. В статье 2 Конституции СССР 1977 года закреплено полновластие народа, осуществляющего государственную власть через Советы народных депутатов, установлена подотчетность и подконтрольность Советам всех других государственных органов; закреплены принципы социалистической законности и правопорядка. По сравнению с прежней Конституцией почти вдвое возросло количество статей о правах и свободах советских граждан. Введена отдельная глава «Социальное развитие и культура». Союзные республики определены как суверенные государства.

Напомним и то, что разработка Конституции СССР 1977 года вызвала интерес у населения. Обобщение и анализ итогов обсуждения проекта Конституции характеризовались массовым участием (было внесено более 400 тыс. предложений и конкретных поправок к проекту, а всего зафиксировано свыше 140 млн участников обсуждения), так и явно выраженным стремлением советских людей добиться при помощи новой Конституции улучшения дел в обществе, в том числе в области экономики и социальных отношений, передачи реальной власти Советам, решительного устранения беззаконий и нарушений принципов социализма, активной защиты прав человека.

Однако прогрессивный потенциал как общесоюзной, так и республиканской Конституции не был реализован, а сам Основной закон все больше стал ассоциироваться в сознании людей

с периодом застоя. Более того, завышенные оценки достигнутого этапа развития общества характеризовали разрыв между словом и делом, порождали неверие в провозглашенные идеалы. Торжественное заявление: «Конституция создана не для декорации» – было опровергнуто всей практикой периодом застоя. Очень многие конституционные установления остались лишь на бумаге.

Отдача Конституция была минимальной прежде всего потому, что на практике ее «подмяла» административно-командная система управления. О каком реальном народовластии можно было говорить, если исполнительный аппарат встал над Советами? И хотя в Конституции в качестве высшей цели общественного производства декларировалось «все более полное удовлетворение потребностей советских людей», на деле в социально-экономическом развитии утвердился остаточный принцип. Принципы федерализма подменялись унитаристскими устремлениями, особенно в политике центральных министерств и ведомств.

Бесспорно, Конституция не может быть выше реалий общественной жизни, ее невозможно рассматривать в отрыве от политического режима. Уповать только на текст Основного закона, даже самый демократический, было бы неверно. Ведь кроме статей этого закона есть еще государственные органы, которые их осуществляют, общественные организации, которые так или иначе участвуют в жизни страны, есть реальная политика, проводимая руководством государства, есть, наконец, политическая и правовая культура людей. Конституция СССР 1977 года и Конституция Киргизской ССР 1978 года, однако, имели и тот существенный недостаток, что были юридически маломощными, т.е. декларированные ими положения не подкреплялись должным образом необходимыми структурами, процедурами, правовыми гарантиями.

Достаточно напомнить, что вплоть до 1987 года не было закона о порядке обжалования гражданами действий должностных лиц, да и тот был принят только в 1989 году. Не были подкреплены текущим законодательством и многие другие конституционные установления, в том числе о формах участия трудящихся

в осуществлении власти, об общественных организациях и трудовых коллективах, о правах и свободах граждан, особенно политических, и т.д. По существу, отсутствовал надежный механизм конституционного надзора и контроля. В то же время действие Конституции ограничивалось и деформировалось другими нормами, главным образом подзаконного характера.

Словом, подлинное верховенство Конституции в правовой системе должным образом не обеспечивалось. О «прямом действии» Конституции говорилось только в научной литературе, на практике же с этим не считались. Конституция оставалась на бумаге, поскольку носила программный характер. Ей придавались важные пропагандистские функции: мобилизация населения, идеологическое подкрепление проводимой политики.

Не политика зависела от Конституции, а наоборот, Конституция от политики.

### **3.5. Развитие конституционного законодательства Кыргызстана в период перестройки (1985-1990 гг.)**

Конституция СССР 1977 года все более явственно устаревала как морально, так и юридически и не раз подвергалась частичному пересмотру. В правовом аспекте она была ущербна, поскольку не позволяла на основе закона разрешать возникающие конфликты. Страна оказывалась то в одном, то в другом конституционном кризисе, выход из которого при действующем порядке найти было крайне трудно или вообще невозможно.

В июле 1978 года был принят новый Закон «О выборах в Верховный Совет СССР», основой для которого стали положения Конституции СССР 1977 года. В апреле 1979 года он был дополнен законами «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» и «О статусе народных депутатов в СССР».

Предполагалось повысить контроль Верховного Совета СССР за деятельностью всех формируемых им органов. С той же целью в апреле 1979 года был принят Регламент Верховного Совета СССР. Он определял структуру, полномочия, порядок работы Верховного Совета и его органов, порядок законотворческой

работы, контрольной деятельности и формирования подотчетных Верховному Совету органов.

С 1982 году предпринимался ряд попыток осуществить частичные реформы системы. С середины 1970-х годов теневая экономика проникла во все сферы экономической жизни страны; в 1980 году ЦК КПСС принял меры, направленные на борьбу с коррупцией, и в 1981–1982 годах по стране прокатились несколько громких судебных процессов. Одновременно были сделаны попытки укрепить трудовую дисциплину и повысить производительность труда.

Таким образом, к 1980-м годам обнаружилась полная несостоятельность всей государственной системы, вставшей в глубокий социально-экономический, политический и нравственный кризис. Страна безотлагательно нуждалась в революционной перестройке всех сфер социально-экономической жизни общества.

Одной из важнейших задач революционной перестройки, которая смогла бы обеспечить ее успешное осуществление, стало построение в стране в целом и в ее отдельных республиках правового демократического государства.

Первый этап реформы и создание условий построения правового государства складывается с началом провозглашения Пленумом ЦК КПСС (1985 г.) революционной перестройки всей социально-политической, экономической и духовной жизни советского государства. Радикальная реформа общества, начавшаяся сверху в 1985 году, проходила под лозунгом: «Гласность – ускорение – перестройка». Реформа была начата М. Горбачевым, избранным на пост Генерального секретаря ЦК КПСС.

Обсуждение принципиальной возможности правового государства началось на страницах периодической печати.

В условиях перестройки подход к конституционному законодательству коренным образом изменился, открылись возможности для того, чтобы развернуть и использовать его позитивный потенциал. По сути дела, сама перестройка началась и стала развиваться на базе Конституции СССР 1977 года.

Если в первые годы перестройки о конституционной реформе говорилось как о неизбежной, но все же отдаленной задаче, то на первом Съезде народных депутатов СССР было решено начать работу по подготовке новой Конституции. В этих целях Съезд создал конституционную комиссию. Были определены и исходные положения будущего Основного закона. В нем должны быть воплощены принципы гуманного, демократического социализма, утверждены социально-экономические и политические основы, закреплена договорно-конституционная природа взаимоотношений между Союзом ССР и союзными республиками, предусмотрено развитие всех видов автономии. Конституция была призвана закрепить высокий статус Советов, неотъемлемые права человека, безопасность и правовую защищенность личности.

Существенный импульс разработке нового Основного закона был дан на заседании Конституционной комиссии накануне второго Съезда народных депутатов СССР. Съезд особо выделил задачу обновления советского федерализма, его очищения от унитаристских и центристских искажений в прошлом, обеспечения реальной самостоятельности, широких полномочий республик в рамках Советского Союза.

Предлагалось ограничиться только самыми неотложными изменениями и дополнениями в текст действующей Конституции, а подготовку новой Конституции оставить до лучших времен. Считалось, что таким образом внимание общества будет сконцентрировано на неотложных мерах по его оздоровлению, особенно в экономике и социальной среде, что перестройка только еще разворачивается, многое приходится переделывать на ходу, решения зачастую приходилось принимать методом проб и ошибок, а модель обновленного социализма далеко не во всем ясна.

На первое место были выдвинуты «задачи, связанные с всесторонним развитием и углублением демократии, созданием правового государства, укреплением законности и правопорядка, усилением гарантий прав и свобод граждан». «Гласность», открывшая доступ к ранее закрытой информации и породившая плюрализм рецептов социальной и национальной реконструкции, дала результаты уже к середине 1986 года.

В стране начались революционные преобразования с изменением схемы государственного и хозяйственного управления, в соответствии с которой были приняты реальные меры по расширению прав союзных республик. «Перестройка» коснулась и различных сторон общественной жизни, но результаты ее оказались, как показали дальнейшие события, непредсказуемыми.

Официально вопрос о построении правового советского государства был положительно решен на XIX партийной конференции в июне 1988 года. Об этом свидетельствуют ее решения; в частности, получили формальное и реальное воплощение гласность, многопартийность, альтернативные выборы, была отменена цензура, принят закон о свободе совести и т.д. Однако все это происходило в условиях прежнего «социалистического государства и общества», и строительство правового государства предполагалось в масштабе всего Союза ССР и в каждой союзной республике.

XIX партийная конференция выдвинула идею конституционной реформы, проект которой был принят Верховным Советом в октябре 1988 года. Конституционные изменения сводились к следующему:

- восстанавливалась (по образцу Конституции 1918 года) двухуровневая система представительных органов: Съезд народных депутатов и Верховный Совет, избираемый из депутатов съезда;

- учреждался пост Президента СССР, наделенного широкими полномочиями (назначение премьер-министра). Избирался он съездом Советов;

- часть народных депутатов избиралась в избирательных округах по стране, часть – по партийным спискам и делегированными от профсоюзов и общественных организаций.

Были внесены изменения в систему союзных государственных органов: создан Съезд народных депутатов СССР, ставший высшим органом государственной власти в СССР, определены его функции, предметы исключительного ведения, состав и порядок избрания, основы организации и деятельности, отношения с другими государственными органами. Был введен институт Председателя Верховного Совета СССР как высшего должностного лица,

представляющего СССР внутри страны и на международной арене. Была заметно изменена избирательная система: общественные организации получили право непосредственного представительства, установлена несовместимость депутатского мандата с занятием определенных официальных постов и т.д. Был учрежден Комитет конституционного надзора; внесены нововведения в систему выборов судей.

На Съезде было передано полномочие союзным республикам самостоятельно определять конституционно закрепленную структуру государственного управления.

Небезынтересно отметить, что вторая реформа конституционного обновления в своей основе меняла как раз то, что было уже сделано первой. Этому есть свои объяснения. Прежде всего это сказалось на реальном усилении роли союзных и автономных республик, которые стали самостоятельны и во многих случаях раньше, чем Союз ССР, стали решать вопросы собственной государственной организации. Ряд новых положений, например, о представительстве общественных организаций в органах власти не получил повсеместно поддержки населения. Возможно, это недостаток не идеи, заложенной в конституционных статьях, а практики ее осуществления. Быстрые темпы кардинальных изменений в жизни советского государства и народа вносили свои поправки.

Другое решение заключается в том, чтобы разрабатывать не новую Конституцию, а только конституционный закон временного действия, рассчитанный на переходный период с неустоявшимися структурами, неразрешенными противоречиями, да и с еще далеко не ясной теоретической моделью общества, которое должно быть создано в будущем. Возможно, что в этом случае необходим не один закон, а целая серия актов ограниченного срока действия.

Несомненно, в подобных рассуждениях был свой резон. Очень нелегко разрабатывать и вводить в действие новый Основной закон в условиях, когда общество еще не преодолело глубокого кризиса. В экономике только начали решаться принципиальные вопросы замены монополии государственной собственности на множественность форм собственности, далеко еще не был закончен

переход от ведомственного диктата и жестко централизованного управления к регулируемым рыночным отношениям.

В политико-государственной сфере недавно введенные демократические структуры, процедуры и традиции, еще не успели укорениться. На всех уровнях продолжались поиски обновленной модели, переоценка пройденного пути.

В декабре 1988 г. в Конституцию СССР были внесены новые изменения, в соответствии с которыми был образован Комитет конституционного надзора. В следующем году II Съезд народных депутатов СССР принял Закон «О конституционном надзоре в СССР». На Комитет возлагались функции контроля за соответствием издаваемых правовых актов действующей Конституции.

Сформировалась концепция социалистического правового государства, в которой подчеркивались приоритет права и принцип разделения властей (законодательной, исполнительной, судебной). Эти преобразования предполагалось осуществлять в рамках общего реформационного процесса.

На очередном съезде перед Конституционной комиссией была поставлена задача проработать вопросы об изменении ряда положений действующей Конституции СССР, регулирующих основы политической и экономической системы, национально-государственного устройства СССР, и представить свои предложения после рассмотрения Верховным Советом СССР на утверждение съезда депутатов. Еще одна задача Конституционной комиссии – заблаговременно, до проведения очередных выборов, подготовить и представить на рассмотрение в Верховный Совет СССР проект нового Закона о выборах народных депутатов СССР.

Исключительно важным для конституционного развития стал III Съезд народных депутатов СССР, внесший принципиальные изменения как в государственную организацию, так и в политическую и экономическую системы советского общества.

Учрежден пост Президента СССР, что ведет к значительному укреплению исполнительной власти, развитию системы сдержек и противовесов в механизме народовластия, однопартийность и законодательное закрепление руководящей роли одной политической партии уступили место политической жизни,

возможности формирования многопартийности. Экономическая система отныне развивалась на основе не только множественности форм собственности, но и равной их защиты со стороны государства.

На очереди – разработка нового Союзного договора, призванного отразить переход от федерации на словах к федерации на деле. Это означает удаление из Конституции унитаристских мотивов, а также решительный пересмотр исходных положений, в частности, признание, что именно республики создали Союз ССР.

Конституционная реформа связана прежде всего с введением поста президента и затрагивает как понятие формы государства, так и практику взаимоотношений президента со структурами исполнительной властей, в первую очередь с правительством, а также со структурами законодательной власти и с Комитетом конституционного надзора. Самого внимательного анализа для правительства требуют идеи дифференцированных отношений республик с центром. Наряду с совершенствованием принципа «разделения властей» все более настоятельной стала задача распределении полномочий по территориальным уровням государственного руководства.

В 1989 г. впервые были проведены альтернативные выборы в верховный орган власти и сформирован Съезд народных депутатов СССР. В конце 1989 – начале 1990 годов была отменена статья 6 Конституции СССР о политической монополии Коммунистической партии.

В марте 1990 года на пост Президента был избран Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев. Выборы народных депутатов (1989 и 1990 гг.) привели к созданию парламентского органа нового типа (хотя они не были ни прямыми, ни равными), но легитимность президентской власти не была полной (поскольку он избирался не народом, а опосредованно парламентом).

В 1988–1990 годы в развитие этих положений был принят ряд законов и указов: «О праве граждан на судебное обжалование неправомερных решений администрации»; «О государственной безопасности»; «О прессе и средствах массовой информации»; «Об общественных организациях»; «О въезде и выезде из СССР» и др.

В рамках союзных законов в апреле 1990 г. в Кыргызстане были приняты законы: «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской ССР» и «О конституционном надзоре в Кыргызской ССР», которые предусматривали создание специализированного органа правовой охраны Конституции – Комитета конституционного надзора. Председателем образованного Комитета был избран М. Тилекеев. Данный Комитет был несудебным органом, который осуществлял предварительный и последующий конституционный надзор за принимаемыми правовыми актами. Его деятельность носила преимущественно консультативно-надзорный характер.

Руководствуясь решениями I Съезда народных депутатов СССР, Верховный Совет республики принял 23 сентября 1990 года законы «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Кыргызской ССР» и «О выборах Советов народных депутатов Кыргызской ССР».

Нововведения были направлены на развитие демократии и совершенствование избирательной системы:

- разрешались альтернативные выборы и самовыдвижение кандидатов в депутаты;

- устанавливался общий для всех депутатов срок полномочий в пять лет;

- считались состоявшимися выборы, если в голосовании приняли участие более половины избирателей, внесенных в списки;

- избранными считались кандидаты, получившие более половины голосов участвовавших в голосовании избирателей.

На первой сессии Верховного Совета Кыргызской ССР (10–15 апреля 1990 г.) были приняты законы о земле, собственности, аренде и др. Сессия избрала Председателя Верховного Совета, впервые наделив его полномочиями главы государства, – им стал А. Масалиев.

После сессии в республике начался процесс разграничения законодательной, исполнительной и судебной власти. Законодательная власть была передана Верховному Совету, исполнительная – Совету министров, судебная – Комитету конституционного надзора, Верховному суду, в специфических формах и Государственному арбитражу.

В октябре 1990 года состоялись выборы в Верховный Совет Киргизской ССР 12-го созыва. Это были первые демократические выборы в законодательный орган республики. В предвыборной борьбе за депутатские места участвовало более двух тысяч претендентов.

В декабре 1990 года были внесены новые изменения в Конституцию:

- реорганизована система органов государственной власти и управления;

- упразднен Комитет конституционного надзора;

- образован Конституционный суд, который должен был избираться на 10 лет по представлению Президента Жогорку Кенешем в составе: председателя, двух заместителей и 6 судей (ст. 111 Конституции Киргизской ССР).

24 октября 1990 года сессия Верховного Совета приняла Закон «Об учреждении поста Президента Киргизской ССР». Вопрос о президентстве был рассмотрен на второй внеочередной сессии Верховного Совета республики 22 – 30 октября 1990 года.

Президент Кыргызстана наделялся следующими полномочиями:

- выступал гарантом соблюдения прав и свобод граждан на территории республики, конституции и законов;

- принимал необходимые меры по охране суверенитета, безопасности, территориальной целостности республики;

- определял основные направления внутренней и внешней политики республики;

- представлял страну на международной арене;

- обладал правом законодательной инициативы и т.д.

В избирательном президентском марафоне 1990 года приняли участие три кандидата – бывшие партийные функционеры: А. Масалиев, А. Жумагулов и президент Национальной академии наук А. Акаев. Итоги выборов были неожиданными для всех политических сил – первым президентом стал малоизвестный в то время политик 46-летний Аскар Акаев.

Первоначально институт президентства был «вмонтирован» в исполнительную ветвь власти. Президент совмещал полномочия главы государства и главы исполнительной власти, так что

правительство республики действовало под его руководством (Такое положение продолжалось с октября 1990 по май 1993 года).

В своей деятельности президент сделал упор на создание демократического, плюралистического общества и многопартийной политической системы, на глубокие реформы в сфере экономики и на переход к формированию рыночно-ориентированной экономики. В многонациональной республике, где коренное кыргызское население составляло немногим больше половины населения, президент выбрал курс на умеренный национализм.

Таким образом, перестройка, начавшаяся с целью совершения коренного перелома и достижения на этой основе высоких результатов в сфере материальной и духовной жизни на базе демократизации общества, привела к различным, порою противоречивым и непредсказуемым, последствиям. С одной стороны, она создала политические и организационно-правовые предпосылки для обновления экономической системы, функционирования различных форм собственности и перехода от административно-командных методов к демократическим формам управления, а с другой – послужила толчком к взрыву противоречий между деформированными социалистическими производственными отношениями и производительными силами, между социалистическими и несоциалистическими тенденциями в экономическом базисе, идеологической, политической и юридической надстройках и т.д. К сожалению, задачи и предпосылки, заложенные в программу перестройки, не были до конца реализованы по ряду объективных и субъективных причин, а что касается противоречий, они усилились, приобрели почти антагонистический характер, хотя в соответствии с «теорией» о том, что «социалистический способ производства не порождает противоречия между производственными отношениями и производительными силами» их не должно было быть. Реакция на государственном уровне побуждала необходимость применения соответствующих государственно-правовых средств. Коренные изменения произошли в структуре бывшего единого многонационального государства – СССР. Вслед за реорганизацией Верховного Совета СССР началось активное движение союзных республик по пути к самостоятельности и независимости.

### **3.6. Объективная необходимость, борьба альтернатив, разработка, обсуждение и принятие Конституции независимого Кыргызстана 1993 года**

Развал Советского Союза поставил народ перед неопределенностью: как же жить в новых условиях. Следствием отсутствия знаний теории и практики явилось упрощенное представление о демократии: большинство понимало ее как гарантию личной свободы, неприкосновенности и т.д., не соотнося с обязанностями и поступками, принятыми в цивилизованных странах.

Демократия стала рассматриваться как абсолютная ценность и универсальная модель в равной мере и в равных формах применения как в развитых странах Запада, прошедших долгий исторический путь формирования современного парламентаризма, так и в постсоветских странах, в том числе и в Кыргызстане, которые до недавнего времени не знали ни парламентаризма, ни гражданских свобод, ни оппозиции, ни свободной прессы.

Опыт, связанный с принятием Конституции суверенного Кыргызстана и до первых поправок (референдумов), не мог не подтвердить следующий вывод: к проблеме демократии в разных культурно-исторических условиях нельзя подходить с одинаковыми критериями. Попытка демократизации политической жизни общества не может иметь успеха, если она оторвана от социально-политической и экономической реальности. Современный западный парламентаризм не приживается и не мог прижиться в Кыргызстане, принимая порой не только неэффективные, но и не совсем цивилизованные формы даже не потому, что какая-то часть общества не поняла действительной сути парламентаризма и отвергала его. На наш взгляд, не созрели еще условия для нормального функционирования парламентов западного образца: формальное присутствие гражданского общества с развитыми отношениями собственности, классами и социальными слоями, имеющими самостоятельные политические интересы, слабой и неэффективной системы многопартийности на реальной социальной базе.

Демократические методы и принципы нельзя просто заимствовать, перенять. Они должны быть органически освоены, стать частью национального склада жизни. И это происходит не в результате одобрения или неодобрения Конституции политической элитой и народом. Нужна длительная социальная и политическая эволюция.

Кыргызстан стремился воспользоваться опытом западных государств, взяв за основу его общеполитическую систему. Оказалось, что это невозможно, что необходим довольно длительный переходный период.

Важнейшими предпосылками стабильности демократического строя, реализации конституционных демократических принципов является экономическое благополучие. Демократия нередко, о чем свидетельствует и наш опыт, возникает и в кризисных ситуациях, но она превращается в прочную политическую систему только при отсутствии общественных потрясений.

Состояние экономики Кыргызстана, тяжелое социальное положение людей, низкий уровень политической и правовой культуры, еще не укрепившиеся структуры народовластия – все это проблемы демократии в переходный период. Поэтому для этого периода характерна постепенная демократизация всех сторон общественной жизни.

В силу разного рода объективных и субъективных причин мы не могли включить в нужной степени в регулирование общественной жизни механизмы общественного саморегулирования и рыночные механизмы. Речь идет о законодательной власти, заметных изъянах в статусе исполнительной и судебной властей, о недооценке роли местного самоуправления. Практика свидетельствует о необходимости укрепления государственности, государственной власти, в том числе и на конституционном уровне. Это может быть достигнуто двумя путями: возвращением к старому, авторитарному и даже тоталитарному режиму или же на основе синтеза сильной государственной власти и реального народовластия, идущего снизу. Кроме того, организация государственной власти в этом случае должна базироваться на разумном балансе всех ее ветвей –

законодательной, исполнительной, судебной. В ней должен присутствовать четко выраженный плюрализм.

Любая конституция при самом высоком уважении к ней – это документ по сути своей вторичный по отношению к жизни. Естественно поэтому, что серьезные изменения в общественной жизни, затрагивающие ее важнейшие стороны, просто обязаны быть отраженными в конституции, а уж за какое время они произошли – рано или позже, – это не должно менять существа дела.

У народа невозможно отнять его естественное право быть единственным источником государственной власти и носителем суверенитета независимо от того, записано или не записано это в конституции. Это так же неотъемлемо от народа, как его имя, как земля, на которой он живет, язык, на котором он мыслит и говорит.

В соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета Кыргызской Республики от 15 мая 1991 года была образована рабочая группа по подготовке проекта, состоявшая из народных депутатов, ученых-юристов и практических работников. Проект Основного закона был опубликован в печати для всенародного обсуждения. После неоднократного обсуждения проект с поправками был одобрен Конституционной комиссией и внесен на рассмотрение сессии Верховного Совета республики. Одновременно в Верховный Совет было представлено два альтернативных проекта. По поручению Верховного Совета Конституционная комиссия обстоятельно рассмотрела их и пришла к выводу, поддержанному парламентом, дальнейшую работу сосредоточить на так называемом «Президентском проекте».

В процессе подготовки проекта Конституции комиссия изучила десятки конституций стран Азии, Европы и Америки, а также России, Казахстана, Узбекистана, Украины, Всеобщую декларацию прав человека 1948 года, Итоговый документ Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки-2, июнь, 1992), Парижскую Хартию для новой Европы (1990), Женевское Совещание экспертов СБСЕ (1991), известные декларации и пакты ООН о правах человека и др. Однако во время работы над текстом Конституции разработчики помимо обобщения мирового опыта в первую очередь старались

исходить из национальных традиций, истории и менталитета кыргызского народа.

Неслучайно, кроме официального проекта в печати были опубликованы еще три альтернативных проекта: проект, подготовленный народным депутатом Верховного Совета О. Текебаевым; проект президента Академии наук, академика Т. Койчуева и вариант проекта, подготовленный демократической партией «ЭрК» (Эркин Кыргызстан – свободный Кыргызстан) во главе с Т. Тургуналиевым.

Депутат Верховного Совета О. Текебаев в своих неоднократных выступлениях в средствах массовой информации предлагал модель «парламентской республики», основные моменты которой сводились к следующим положениям:

1. По мнению автора, президентская форма для Кыргызстана неприемлема, поскольку несмотря на то, что глава правительства отделен от главы государства, но при этом не получает ни свободы, ни власти. Президент же, уходя от ответственности, в то же время сохраняет за собой рычаги управления и контроль над правительством. В кризисный период происходит частая смена правительства. Если глава государства является главой правительства, он должен нести ответственность, иначе его авторитет будет падать. Президент должен быть символом государства и быть выше интересов внутрипарламентских групп.

2. При парламентской форме правления президент выступает как арбитр между государственными органами. Вся исполнительная власть должна быть сосредоточена в руках правительства, формируемого парламентом, для которого гарантирована свобода действий.

3. Верховный Совет должен состоять из двух палат: сената и народных представителей. Система двухпалатного парламента, во-первых, усиливает стабильность правительства; во-вторых, позволяет законам быть качественными, поскольку законопроекты будут проходить через обе палаты. Верхняя палата – сенат может вернуть их в нижнюю с замечаниями на доработку.

4. В проекте Конституции предусмотрены механизмы, регулирующие взаимоотношения между правительством и парламентом, чтобы исключить между ними возможную

конфронтацию. Скажем, если парламент в течение шести месяцев выражает недоверие двум правительствам, он должен быть распущен, поскольку сам давал согласие на доверие. Это усиливает позицию правительства, но при этом устанавливает для парламента ответственность за свои решения.

В целом, проект О. Текебаева, в принципе, копировал хорошую конституцию западного образца без учета национального духа. Статьи 59 и 62 проекта О. Текебаева (о права национальных меньшинств) в проекте носили дискриминированный характер. Президент по проекту Текебаева должен выбираться парламентом. Но возникает вопрос: в каком же случае глава государства будет более независим от парламента и «выше парламентских групп», когда он будет выбираться всем народом или же членами Верховного Совета?

В целом, проект Конституции О. Текебаева не получил поддержки среди населения. Народ просто его не понял.

Партия «Эркин Кыргызстан» опубликовала свой проект, подготовленный по инициативе исполнительного комитета во главе с сопартийцем О. Текебаева Т. Тургуналиевым. Предложенный проект также не получил поддержки среди населения, поскольку в нем также содержались элементы «националистического» характера. В частности, в вопросах экономических свобод, собственности в целом и собственности на землю предпочтение отдавалась гражданам титульной нации.

Примерно такая же реакция была и на проект Конституции академика Т. Койчуева, который копировал американскую «суперпрезидентскую» модель. Проект не удостоился широкого обсуждения и не получил поддержки в прессе и населения.

Основные дебаты развернулись вокруг двух полярных по содержанию проектов – проекта Т. Тургуналиева с единомышленниками и проекта, предоставленного Конституционной комиссией. Каждый из вынесенных на обсуждение проектов имел свои положительные и отрицательные моменты. В проекте, подготовленном Аппаратом Президента, предпочтение отдается «президентскому» правлению, т.е. в отдельных случаях Президент подменяет парламента, например, назначает и освобождает некоторых должностных лиц, согласие на

назначение которых должен давать парламент, представляет кандидатуры для избрания должности председателя Верховного суда, заместителей Верховного суда, председателей коллегий Верховного суда и, кроме того, сам пожизненно остается депутатом парламента и т.д.

Иной точки зрения по некоторым основным вопросам Конституции придерживались представители демократической партии «Эркин Кыргызстан»: они целиком отдают предпочтение Национальному собранию. В соответствии с их концепцией президент является «декоративной» фигурой в органах государственной власти. Основные разногласия развернулись между политическими лидерами и лицами в вопросе об исполнительной власти, кто будет назначать членов правительства и кому они будут подотчетны и т.п.

Проект новой Конституции закладывал такое соотношение между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, при котором идея их разделения может получить свое реальное воплощение. Это в принципе удалось.

Статья 7 проекта Конституции закрепляла принцип разделения властей, при котором все власти в государстве действуют самостоятельно, в то же время уравнивают друг друга и взаимодействуют. Идея закрепления принципа разделения властей – это попытка установить взаимозависимость всех властных структур.

Одним из важнейших условий реализации истинно конституционного государства является господство права. В связи с этим следует сказать, что право должно действовать, применять силу совершенно независимо от того, какие политические направления господствуют в стране и правительстве. В этом смысле проект деполитизирован. Право по своему существу стоит над политикой и потому подчинять его ей – значит извращать его природу. Это условие существования правового государства «красной нитью» проходит через весь проект. Проект предлагает систему, сочетающую сильный парламент, построенный на основе профессионализма; Президента – главу государства, избранного всенародным голосованием и обладающего достаточными полномочиями, что позволяет ему быть гарантом

конституционного строя и обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие властей в государстве; сильную и независимую судебную власть.

В проекте Конституции судебная власть, наконец, заняла подобающее ей место. Ей отводится роль хранительницы гражданского мира, прав и свобод человека и гражданина, на нее возлагается обязанность обеспечивать законность. Судебная власть становится главной силой в системе правоохранительных органов, вся деятельность которых находится под ее высшим контролем. Самостоятельность и независимость судей гарантируется их избранием.

Высший судебный орган – Верховный суд наделяется широкими полномочиями конституционного контроля за деятельностью законодательной и исполнительной властей. Проект исходит из того, что судебная система республики должна быть единой. Только в этом случае суд будет отвечать своему призванию – быть гарантом соблюдения законности и справедливости в обществе.

С учетом отмеченных положений разработанный проект был представлен на сессию Верховного Совета в декабре 1992 года. Но и здесь, после длительных дискуссий, Конституция не была принята. Ее принятие откладывалось на неопределенное время. Тем не менее даже при беглом анализе данного проекта выявляется ряд спорных моментов. В частности, по-прежнему (как и в проекте партии «Эркин Кыргызстан») в нем не были четко определены роль и значение Президента, не разрешались спорные вопросы назначения и освобождения должностных лиц.

Статья 7 проекта Конституции представляла неразрешимую загадку для Улук Кенеша (в то время так назывался парламент, суть – Высший, Старший совет), который растерялся, не обнаружив в проекте места для президента ни в одной из трех ветвей власти. Убедившись в беспомощности парламента, А. Акаев сам дал разъяснение, заявив, что «предложенная редакция статьи открывает возможность для президента оказаться выше, чем все три ветви власти». И действительно, она открывала путь для злоупотреблений властью. А. Акаев предложил закрепить место президента в ветви исполнительной власти в одной связке с правительством

и акимами. Это было расценено большинством как его согласие стать главой правительства. Позже А. Акаев извинился за эту ошибку. Она заключалась в том, что, став главой правительства, всенародно избранный президент окажется полностью подотчетным Улук Кенешу, что не соответствует его статусу главы государства. Более того, он должен был одновременно оставаться и главой государства, и быть гарантом Конституции и законов Кыргызской Республики (полномочия, необходимые для обеспечения политической стабильности).

Многочисленные дискуссии в Улук Кенеше вызвал также пункт 2 части 3 статьи 46 проекта Конституции. Спор разгорелся вокруг вопроса о целесообразности согласия соответствующих советов на назначение областных и районных акимов. Противники такого подхода доказывали, что это вызовет усиление местничества, родоплеменное противостояние, будет мешать ротации кадров.

После выработки общего мнения по данному вопросу, как и следовало ожидать, объектом внимания закономерно стал вопрос о Конституционном суде. Депутаты почти единогласно, за исключением депутатов-юристов, не приняли предложенный вариант статьи в проекте, посчитав, что Конституционная палата, в результате ее реализации на практике приведет к полной зависимости Конституционной палаты от Верховного суда, так как предлагалось ее состав формировать из членов Верховного суда. По предложению председателя Конституционного суда Ч. Баковой, поддержанному А. Акаевым, было принято компромиссное решение: вынести этот пункт на всенародное обсуждение. При этом Конституционную палату должны представлять 9 человек, из них – 7 «свободных и честных людей» а также – председатель Верховного суда и его заместитель.

Многочисленные споры вызвал вопрос о системе власти, являющейся основополагающим элементом конституционного развития для любого государства. Это положение концептуально было закреплено в статье 7 проекта, в первой части которой говорилось, что «государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах разделения ее на законодательную, исполнительную, судебную и всенародного избранного главы

государства – Президента, выступающего гарантом незыблемости Конституции». Во второй части указывается, что «государственную власть в республике представляют и осуществляют: законодательную – Улук Кенеш, исполнительную – правительство и местная государственная администрация, судебную – суды. В ходе обсуждения данной статьи на сессии по аргументированным предложениям значительного числа депутатов во вторую ее часть было внесено дополнение, из которого следовало, что исполнительную власть наряду с правительством представляет и Президент. Однако позже названная поправка была исключена из проекта.

Нужен был сильный институт власти, выступающий и как глава государства, и как глава высшей исполнительной власти. Последняя усиливалась за счет полномочий, которыми наделялся Президент и в то же усиливалась его персональная ответственность за принимаемые решения. Смешанная президентско-парламентская форма правления предполагает необходимость обеспечения «сдержек» и «противовесов» между различными ветвями власти, и они были широко представлены в проекте Конституции. Вместе с тем некоторые из них не были доведены до логического завершения. Речь идет, в частности, о досрочном роспуске Улук Кенеша, который регламентируется в двух статьях – 47 и 64. В связи с этим предусматривалось два случая: 1) по решению двух третей числа депутатов; 2) по результатам общенародного референдума. В первом случае речь шла о самороспуске парламента, что сомнений не вызывало. Во втором случае было предложено дополнение, что результаты референдума дают президенту право досрочного роспуска парламента. Однако тут же возник спорный вопрос: кто может инициировать вопрос о досрочном роспуске парламента и проведении общенародного референдума. Проект Конституции также не давал исчерпывающего ответа.

Опубликованный в декабре 1992 года очередной проект Конституции был уже вторым ее вариантом. Он уже был значительно усовершенствован по сравнению с первым (летним) вариантом. Казалось бы, бурного потока замечаний быть не должно. Тем более что проект, вынесенный на обсуждение

народных депутатов, вроде бы прошел хорошую обкатку и в постоянных комиссиях, и на заседаниях Конституционной комиссии, и в ходе предварительных слушаний в парламентских комитетах. Поэтому, представлялось, что парламенту не потребуется много времени, чтобы рассмотреть поправки, предложенные президентом. Однако в ходе общего обсуждения депутаты выразили резкое несогласие с целым рядом положений проекта. Острые споры начались уже с преамбулы, как будто и не было проведено огромной предварительной работы. Замечаний и дополнений депутатами вносилось довольно много, но в большинстве случаев парламент оставил формулировки проекта в неизменном виде. Благожелательно относясь к предложениям президента, депутаты в основном согласились с ними, за исключением одного: должность вице-президента так и не была названа в проекте. Впрочем, никто на этом особо и не настаивал.

Депутаты включили в преамбулу, как и предлагал президент, положение о приверженности нравственным ценностям ислама и других религий. Однако по этому поводу мнения разошлись.

В статье 4 А. Акаев предлагал записать следующее: «Собственность в Кыргызской Республике может быть государственной и частной». Вокруг этого дополнения, как и следовало ожидать, разгорелись горячие споры. Один из старейших парламентариев – депутат Верховного Совета К. Акназаров – заявил, что частная собственность станет настоящим бедствием, прежде всего для кыргызского народа. Ряд других депутатов тоже выступили против частной собственности: их тревожила возможная продажа земли иностранным бизнесменам. Но, как пояснил заместитель министра юстиции С. Косаков, ни президент, ни другие официальные лица не думают распродавать оптом или по частям красоты кыргызской земли – национальные парки, заповедники, курорты, заказники, лесные хозяйства и т.д. Существует много ограничений на этот счет.

Депутат Г. Щелочков в числе других выразил позицию сторонников президента: собственность на землю – основа демократии. Только экономическая свобода, в том числе и в имущественных отношениях, сформирует новый эффективный тип хозяина.

Во втором проекте статья 4 дополнилась, на наш взгляд, важным абзацем, который гласит: «В случаях и размерах, установленных законом Кыргызской Республики, земельные участки могут находиться в собственности граждан и их объединений». Ряд депутатов выступил резко против этого дополнения. Президент привел следующий довод: «Если мы хотим осуществить частную собственность на землю, то, например, дом, который находится на этой земле, превратится в фикцию, если земля не будет узаконена». Никогда фермер не будет чувствовать себя хозяином, если он не будет собственником своей земли.

В представленном на XI сессии Верховного Совета варианте проекта Конституции в пункте 3 статьи 44 было установлено, что «Президентом Кыргызской Республики может быть избран только кыргыз». А. Акаев возразил парламенту, предложив исключить такое требование. Депутаты выразили согласие с Президентом.

В статью 5 Т. Усубалиев предложил включить положение о русском языке как языке общенационального общения. Уже сколько копий сломано по этому поводу. Но к словам Т. Усубалиева парламентарии прислушались с особым вниманием, ибо он, в отличие от «защитников» государственного языка, убеждал не эмоциями, а строгой логикой и глубокой внутренней убежденностью, основанной на огромном жизненном опыте.

Примечательно, что наибольший объем в содержании Основного закона занимает глава, посвященная правам и свободам человека и гражданина. Права и свободы человека в Кыргызской Республике являются действующими и как таковые определяют смысл, содержание и применение законов, обязывают законодательную, исполнительную власти, местное самоуправление и обеспечиваются правосудием. Такого рода деятельность невозможно осуществлять без эффективной, сильной, но демократической власти. На это направлена та часть Конституции, которая посвящена органам государственной власти, их устройству и деятельности, ведь в конечном счете вся деятельность государства осуществляется во имя человека.

Таким образом, Конституция Кыргызской Республики разрабатывалась Конституционной комиссией в течение полутора лет, и 5 мая 1993 года на 12-й сессии Жогорку Кенеша (так теперь

стал называться парламент) была единодушно принята и введена в действие. День 5 мая стал общенародным праздником. Новая Конституция – это не просто Основной закон. Это юридическая quintэссенция, правовое кредо общества, решающий учредительно-политический акт, это творение народа и «слуг народа», а также символ суверенитета.

В фундамент конституционной системы государства Кыргызстан положен основной политико-правовой принцип – разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную.

### **3.7. Принятие первой Конституции независимого Кыргызстана 1993 года**

**Необходимость принятия новой Конституции.** В связи с распадом Советского Союза Конституция Кыргызской Республики 1993 года приобрела иное сущностное свойство. Это уже была Конституция не субъекта федерации, а независимого суверенного государства.

У независимого государства должна быть своя собственная независимая конституция как высшая форма выражения воли суверенного народа. Она не признает верховенства над ней каких-либо других законов. Конституция является единственным основным юридическим источником регулирования общественных отношений на территории республики.

В качестве основного и высшего закона Конституция призвана служить юридической базой для закрепления и обеспечения независимости и суверенных прав республики. Основные принципиальные положения общественного строя республики, ее экономической системы, права, свободы, обязанности граждан, национально-государственное и административно-территориальное устройство, система и функции органов государственной власти и управления по всем вопросам внутреннего и внешнеполитического характера должны быть изложены в Конституции с точки зрения обеспечения ее интересов как независимого суверенного государства и других законов.

Следует непременно учитывать и то, что республика живет не в изолированном мире, что достигнутый передовой опыт и основные общечеловеческие принципы, нормы поведения, нашедшие закрепление в законодательстве, следует рассматривать как достояние народов всего цивилизованного общества, и поэтому при подготовке законопроектов они должны быть квалифицированно использованы в интересах народов Кыргызстана.

Во всех национальных законах, где речь идет о социально-экономических, политических и личных правах граждан и об их гарантиях, содержатся элементы административно-командных методов выражения государственной воли. В условиях переходного периода к новым производственным отношениям и демократическим формам управления нет надобности конструировать природу общественного строя по заранее заданной идеологии. Самое главное – это понять и правильно оценить общественные интересы и интересы каждой личности и квалифицированно выразить их в Конституции и других законах республики.

В Кыргызстане политическая система общества в целом и каждый ее компонент находятся в неразрывной связи со всей системой национальных отношений. С конституционно-правовой точки зрения, регулирование национальных отношений – это поиск более совершенной конституционной модели национально-государственного устройства республики. Поскольку Конституция является юридическим источником регулирования общественных отношений на территории Кыргызской Республики, в эту систему отношений любого общества входят и базисные отношения. Структура базисных отношений состоит из: 1) отношений производства; 2) отношений распределения; 3) отношений обмена (купли-продажи); 4) отношений потребления. Система этих отношений составляет материальные условия жизни.

В Кыргызской Республике сложилась нерациональная хозяйственная структура, запутанное межреспубликанское разделение труда, перераспределение дохода; республике отводится роль хозяйственно-сырьевой базы. Несомненно, производственно-отраслевая, территориальная структура

экономика республики должна быть построена с учетом исторических, социально-демографических, природно-климатических, географических, экологических и национальных интересов. Все это также должно быть закреплено в Конституции. Республика в данный период была не в состоянии проводить самостоятельную экономическую политику, целиком опираясь на собственные силы.

**Принципы и содержание Конституции.** Главная отличительная особенность Конституции 1993 года – ее деидеологизация (Глава Первая. Кыргызская Республика. Раздел Первый. Общие принципы. Статьи 1-6. Раздел второй. Устройство и деятельность государства. Статьи 7-12). В статье 8 Конституции подчеркивается, что в Кыргызской Республике не допускается «слияние государственных и партийных институтов, а также подчинение государственной деятельности партийным программам и решениям». Теоретически Конституция 1993 года опирается на идеи правового государства, общечеловеческие ценности и принципы.

Особенностью Конституции 1993 года является то, что она закрепляет многопартийную систему (ст. 8), в то время как ранее в обществе безраздельно господствовала одна единственная Коммунистическая партия Советского Союза.

Закон «О введении в действие Конституции Республики Кыргызстан» от 5 мая 1993 года отрегулировал некоторые особенности ввода в действие новой Конституции. Так, в статье 2 Закона было указано, что «Верховный Совет сохраняет свой порядок деятельности и осуществляет полномочия Жогорку Кенеша, предусмотренные настоящей Конституцией». Такие же правила распространялись на главу государства, правительство, суды.

В Конституции 1993 года в статье 5 законодательно закреплено: «Государственным языком является кыргызский язык, а русский объявлен официальным». «Не допускается ущемление прав и свобод граждан по признаку незнания или не владения государственным языком».

Кыргызстан имеет свои государственные символы, которые выражают реальность суверенитета государства кыргызского

народа и свидетельствуют о его независимости. Так, в соответствии со статьей 6 Конституции «Герб и Гимн являются государственными символами Кыргызской Республики, столицей ее определен город Бишкек».

К основам Конституции относятся прежде всего *демократизм*, выражающийся в суверенитете, разделении властей, идеологическом и политическом многообразии, признании и гарантировании местного самоуправления, и *правовое государство*, воплощением которого является конституционное государство. В Конституции 1993 года содержится отдельная, первая раздел «Общие принципы» с главой «Устройство и деятельность государства», которая посвящена основам конституционного строя Кыргызстана и охватывает довольно широкий круг конституционно регулируемых общественных отношений, составляющих главные устои конституционного строя Кыргызстана. Так, статья 1 Конституции фиксирует, что «Кыргызская Республика (Кыргызстан) – суверенная, унитарная демократическая республика, построенная на началах правового, светского государства». Будучи суверенным государством, Кыргызская Республика независимо и самостоятельно устанавливает форму правления, представляющую организацию высших органов государственной власти, и порядок их образования, юридическим основанием которого является Конституция.

Суверенитет государства – верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость во внешнеполитической сфере. Верховенство и независимость как суверенные свойства государственной власти выражают ее политико-правовую сущность и проявляются в соответствующих сферах во внутренней и внешнеполитической деятельности.

Суверенитет Кыргызской Республики (п. 3. ст. 1) не ограничен и распространяется на всю территорию. Следовательно, основным признаком независимости любого государства является его суверенитет. Суверенитет государства, как его верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях, есть единство статики и динамики, т.е. принадлежность власти –

совокупность суверенных прав в возможностях ее реализации и использования.

Суверенитет реализуется в виде суверенных прав, законодательно закрепленных в конституционном порядке и обеспечивающих самостоятельность государственной власти внутри страны и независимость от власти любого другого государства.

К суверенным правам Кыргызской Республики в сфере внутренней деятельности относятся: 1) наличие и верховенство Конституции и законов республики на своей территории (п. 1-2, ст. 12); 2) территориальная неприкосновенность и ее неделимость, определение административно-территориального устройства (ст. 3); 3) наличие гражданства, решение вопросов принятия в гражданство и выхода из него (ст. 13; п. 5 ст. 46); 4) предоставление политического убежища (п. 5 ст. 3); 5) осуществление помилования (п. 4 ст. 46); издание актов амнистий (п. 15 ст. 58); 6) наличие государственного языка (ст. 5); 7) владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водами, воздушным пространством, лесами, растительным и животным миром, всеми природными богатствами (п. 1, 2 ст. 4); 8) независимая государственная власть на основе разделения на законодательную (Жогорку Кенеш), исполнительную (правительство и местная государственная администрация), судебную (Конституционный суд, Верховный суд и Высший арбитражный суд и судьи системы правосудия) (ст. 17); 9) вынесение вопросов государственной жизни на референдум (п. 5 ст. 1; п. 2 ст. 46; п. 7 ст. 58); 10) определение денежной системы (п. 6 ст. 58); 11) наличие вооруженных сил самообороны и оборонительной достаточности (ст. 9); 12) установление воинских званий, дипломатических рангов, классов чинов и иных специальных званий (п. 13 ст. 58); 13) объявление общей или частичной мобилизации, введение военного положения, объявление состояния войны (п. 8 ст. 46; п. 11, ст. 58); 14) введение чрезвычайного положения (п. 7 б, ст. 58); 15) осуществление надзора за точным и единообразным исполнением законодательных актов (ст. 78); 16) наличие собственных государственных символов флага, герба, гимна и столицы (ст. 6); 17) решение вопросов об изменении границ (п. 4

п. 1, ст. 58); 18) учреждение государственных наград и почетных званий (п. 1,2. п.4, ст. 46, п. 14, п. 1 ст. 58).

Кыргызская Республика как суверенное государство является субъектом международного права и внешнеполитических сношений и, в связи с этим принимает полноправное участие в международном общении в полном смысле этого слова.

В Конституции 1993 года записано, что единственным источником власти и ее носителем является народ. Признанием народа в качестве верховного носителя всей власти является выражение народного суверенитета. Народный суверенитет означает, что народ, ни с кем не деля свою власть, осуществляет ее самостоятельно и независимо от каких бы то ни было социальных сил, использует исключительно в собственных интересах. «Никакая часть народа, никакое объединение и никакое отдельное лицо не вправе присваивать власть в государстве. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением» – указывается в Конституции Кыргызской Республики.

**Верховенство народного суверенитета** означает, что выше народной власти нет никакой иной власти, что эта власть в последней высшей инстанции. Верховенство проявляется в полноте народной власти, регулирующей самый широкий круг общественных отношений, занимающих определяющее положение ко всем властным отношениям. Все другие властные регуляторы общественных отношений в конечном итоге производны от власти народа, подотчетны и подконтрольны ей. В Конституции 1993 года речь идет о формах реализации народного суверенитета. «Народ осуществляет свою власть непосредственно и через систему систематизированных органов на основе настоящей Конституции Кыргызской Республики» – говорится в пункте 4 статьи 1 Конституции.

В условиях народовластия осуществление власти конструируется, легитимируется и контролируется народом, т.е. гражданами государства, так как она выступает в форме самоуправления и самоопределения народа, участвовать в которых могут на равных правах все граждане. Решение любых государственных задач или реализация властных полномочий нуждается в легитимации, исходящей от народа или восходящей

к ней. Представление о народе как об исходящем и конечном пункте демократической легитимации является базовым в понятии демократии.

Народ Кыргызстана осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В зависимости от формы самоизволения народа различаются представительская и непосредственная демократия.

**Представительская демократия** – осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют, – весь народ, население, проживающее на той или иной территории. Выборное представительство, таким образом, важнейшее средство обеспечения подлинного народовластия. Его образует избранные народом государственные органы и органы местного самоуправления.

**Непосредственная демократия** – это форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения. В пункте 5 статьи 1 Конституции КР 1993 года указывается, что изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики, законы Кыргызской Республики и иные важные вопросы государственной жизни могут выноситься на референдум (всенародное голосование). Основание и порядок проведения референдума устанавливаются конституционным законом.

**Референдум** – всенародное голосование по наиболее важным вопросам ее государственной и общественной жизни. Решение, принятое референдумом, обладает всей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждается и обязательно для принятия на всей территории Кыргызской Республики. Помимо республиканских референдумов могут проводиться региональные и местные референдумы по наиболее важным вопросам их жизни.

**Унитарная форма государства** означает, что в его составе нет ни автономных республик, ни автономных областей, ни национальных округов. Вместе с тем Кыргызстан – многонациональная по составу республика. В ней, спаянные нерушимой дружбой, вместе с коренным населением – кыргызами

живут представители свыше 100 наций и народностей. В связи с этим важно отметить, что в Кыргызстане функционирует Ассоциация народа Кыргызской Республики, куда входят более 20 национально-культурных объединений и общественных организаций, задачей которой является сплочение народа республики, пропаганда интернационализма, сохранение письменности и культуры конкретной национальности.

Унитарное устройство Кыргызстана – это форма его государственного устройства. Под формой государственного устройства понимается внутреннее (административно-территориальное) деление государства, правовое положение составляющих его частей, характер взаимоотношений между ними и центральными органами власти. Унитарная форма – единое государство, состоящее из административно-территориальных единиц, не являющихся самостоятельными государственными образованиями. Унитарные государства имеют: 1) единую конституцию, действующую на всей территории страны. Никакие ее административно-территориальные единицы не имеют своей конституции; 2) единую систему высших органов государственной власти (глава государства, парламент, правительство); 3) единое гражданство; 4) единую систему прав; 5) единую судебную систему; 6) территория унитарного государства подразделяется только на административно-территориальные единицы, не обладающие политической самостоятельностью.

Таким образом, *унитарное государство – это одна из форм территориальной его организации. Государство считается унитарным (слитным), если большинство частей этого государства не имеют статуса государственного образования. Составные части унитарного государства чаще всего имеют статус единиц административно-территориального деления: они управляются на основе законов, принимаемых центральными органами; их территория может быть изменена простым общегосударственным законом без согласия местных органов и местного населения.*

Большую роль в нравственном и духовном возрождении общества в достижении международного согласия могут сыграть **религиозные конфессии**. Религия, основная цель которой состоит

в побуждении человека к добру и очищению, способна стать основой согласия, терпимости и сотрудничества. Государство налаживает сотрудничество со всеми религиозными конфессиями, разделяющими идеалы мира и благополучия в стране. Однако Конституция КР 1993 года в статье 1 устанавливает построение Кыргызстана как светского государства. Светским считается любое государство, в котором не существует официальной религии и ни одно из вероучений не признается обязательным и предпочтительным. В таком государстве религия (ее каноны и догмы), а также религиозные объединения, действующие в нем, не вправе оказывать влияние на конституционный строй, деятельность государственных органов и их должностных лиц, на систему государственного образования и другие сферы государственной жизни. Светский характер государства обеспечивается, как правило, отделением церкви (религиозного объединения) от государства и светским характером государственного образования (отделением школы от церкви).

Как светское государство Кыргызстан характеризуется тем, что в нем религиозные объединения отделены от государства. Так, в пункте 4 статьи 8 Конституции сказано, что религия отделена от государства. Однако это не препятствует оказывать церквям, мечетям и другим религиозным общинам материальную помощь из государственных средств. Также органы государственной власти республики вправе принимать решения об объявлении дней больших религиозных праздников дополнительными нерабочими днями (например, Рождество Христово, ряд мусульманских религиозных праздников – Курман-Айт, Орозо-Айт, Нооруз).

Одной из важнейших особенностей Конституции 1993 года являлось законодательное закрепление права частной собственности (за исключением на землю). Статья 19 Конституции устанавливает, что «частная собственность признается и гарантируется в Кыргызской Республике как неотъемлемое право человека»). Такой основой является и рыночное хозяйство, в рамках которого в основном осуществляются производство и распределение товаров и благ.

Условием возникновения подлинного гражданского общества, способного обуздать экспансию государственного аппарата во всех

сферах социально-экономической жизни, является экономическая свобода индивида. Гражданское общество как партнер государства не может возникнуть, если граждане экономически зависимы от государства. Навязать политический диктат невозможно только экономически независимым людям. Поэтому экономическую независимость индивида можно рассматривать как неотъемлемый элемент и основу его социальной свободы. Создание предпосылок обеспечения экономической независимости индивида от государства предполагает уточнение или пересмотр ряда конституционных положений с последующим изменением и развитием на этой основе законодательных и подзаконных актов об аренде, земле, собственности и внесением в Конституцию Кыргызской Республики изменений и дополнений, однако эти изменения и дополнения касаются только статьи 4 Конституции 1993 года.

Конституцией Кыргызстана установлено, что в собственности гражданина может находиться любое имущество производственного назначения, приобретенное за счет трудовых доходов и на других законных основаниях, кроме тех видов имущества, приобретение которых гражданами в собственность не допускается (п. 2 ст. 4), а Законом о собственности в Кыргызстане предусмотрены такие формы самостоятельного хозяйствования граждан, как трудовое и фермерское хозяйство, причем использование на договорной основе труда граждан на условиях и в пределах, определяемых законами, допускается при любой форме собственности.

### **3.8. Права, свободы человека и гражданина в Кыргызстане по Конституции 1993 года**

Основу правового демократического государства составляют: демократизация всех сфер общественной жизни, обеспечение прав и свобод человека, формирование и развитие гражданского общества, утверждение незыблемости частной жизни и собственности.

Конституция КР 1993 года при регулировании прав и свобод граждан исходит из естественного происхождения прав и свобод

человека. Содержание прав и свобод граждан качественно изменилось, упор теперь сделан на личную свободу, невмешательство государства в его деловую и творческую активность; закреплён принцип «дозволено любое действие и деятельность, кроме запрещенной» (Глава Вторая. Граждане. Раздел первый. Права и свободы человека (ст. 13-14). Раздел второй. Права и свободы человека (ст. 15–20). Раздел третий. Права и обязанности гражданина (ст. 21–41).

В международных соглашениях по правам человека указывается, что права человека «проистекают из достоинства, органически присущего человеческой личности». **Права человека** – это наиболее существенные возможности его свободного развития, гарантируемые обществом и государством. Права человека присущи природе человека, без них он не может существовать как человек. Права человека – это права, которыми человек наделен в силу принадлежности к человеческому роду. В то же время они определяются социально-экономическими условиями жизни, политическим режимом. Права человека неотъемлемы от демократии, свободы, равенства людей.

Права человека как юридическая категория фиксируются нормами как международного, так и внутригосударственного права. В области международного права более 100 основополагающих документов посвящено правам человека. Это прежде всего международные договоры (декларации, конвенции, пакты и др.), резолюции ООН и других международных организаций.

Акты внутригосударственного права (конституция, законы) фиксируют и гарантируют права человека, трансформируя их как права граждан. Государство принимает меры к исполнению международно-правовых норм, переводу их в национально-правовую систему (законодательство).

Права человека – это права, равные для всех людей. Они возникают с момента рождения и не могут быть отчуждаемы. Использование прав человека не ведет к их прекращению.

Права человека неделимы. Развитие или защита одной категории прав человека не может служить для освобождения государства от развития и защиты других прав.

Существуют не только права, но и обязанности человека «перед обществом и государством, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности» (Всеобщая декларация прав человека).

Права человека по своей природе универсальны, «ибо это права всех без исключения людей». Субъектами прав человека являются отдельные люди (граждане государства, иностранные граждане, лица без гражданства), отдельные группы людей (дети, женщины, беженцы), отдельные социальные общности (национальные, этнические, расовые, религиозные группы), народы, все человечество в целом. Поэтому в Конституции Кыргызской Республики права и свободы человека зафиксированы в качестве принципиальной основы Кыргызстана как демократического, правового государства, которая соответствует положениям и требованиям ООН, СБСЕ и других международных организаций, что позволяет ему быть полноправным членом мирового сообщества и правовых государств.

Кыргызская Республика признает, что полномасштабное соблюдение и эффективное осуществление прав человека и основных свобод в современном мире становится одной из гарантий прочного мира, дружбы и сотрудничества, стремится развивать гуманистическое сотрудничество со всеми государствами как на двусторонней, так и многосторонней основе.

Кыргызская Республика, основываясь на конституционном принципе приоритетности прав человека, а также признавая, что соблюдение прав человека и основных свобод в любом государстве не является исключительно внутренним делом этого государства, считает своим долгом принимать активное участие в осуществляемых через ООН, СБСЕ, СНГ и другие структуры в международных акциях по предупреждению, а при необходимости и пресечению нарушений прав человека и национальных меньшинств, дискриминации по национальному, религиозному или любым другим признакам. Этими же принципами руководствуется Кыргызская Республика и в практике взаимоотношений с теми государствами, где подобные нарушения имеют место.

Кыргызская Республика признает весомую роль деятельности международных правозащитных организаций в жизни правовых государств и сохранении мирового правопорядка, поддерживает их стремление обеспечить безусловное соблюдение человека и основных его свобод.

Вместе с тем Кыргызская Республика решительно осуждает любые проявления религиозного экстремизма и нетерпимости, стремление использовать религиозный фанатизм, а также чувства верующих в политической борьбе внутри страны и особенно в межгосударственных взаимоотношениях, что чревато кровавыми столкновениями на религиозной почве.

Конституция устанавливает, что «полная, безусловная, незамедлительная защита прав и свобод граждан – обязанность государства, всех его органов и должностных лиц» (ст. 38). Кыргызская Республика гарантирует судебную защиту всех прав и свобод граждан, закрепленных Конституцией и законами. Как известно, в Конституции так называемого «развитого социализма» (1978 г.) указывалось, что граждане имеют право на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество. Разница, как видно, существенная.

В Конституции независимого Кыргызстана обеспечиваются все гражданские права, которые считаются общепринятыми нормами во всех цивилизованных развитых странах. Конечно, у государства есть возможность регулировать отношения своих граждан во многих отношениях. Полномочия государства, согласно Конституции, должны осуществляться таким образом, чтобы обеспечивалось соблюдение прав, достоинства и неприкосновенности личности и его частной жизни. В Кыргызской Республике каждый гражданин является неотъемлемой частью государства, и Конституция учитывает и гарантирует всем гражданам равенство перед законом.

Сущность свободы заключается в том, чтобы человек мог проявить себя полностью и свободно высказывать мнения, которые другим могут показаться неприемлемыми. Конституция признает права и свободы человека естественными и абсолютными (ст. 15), подчеркивая, что в демократическом государстве не должны

издаваться законы, отменяющие или ущемляющие права и свободы человека. Это положение Конституции Кыргызской Республики (ст. 17) направлено против любых попыток установить цензуру.

Каждый гражданин, согласно Конституции Кыргызской Республики, имеет право на частную собственность как на естественный источник его благосостояния. Конституция закрепляет ее неприкосновенность. Это положение для нашего государства имеет историческое значение, поскольку призвано содействовать обновлению как всех отраслей права, так и общества в целом.

Гражданин Кыргызской Республики вместе с тем обязан соблюдать Конституцию и законы страны, уважать права, свободу, честь и достоинство других лиц (ст. 13). За гражданами Кыргызстана не признается принадлежность к гражданству других государств. Ни один гражданин Кыргызской Республики не может быть лишен своего гражданства и права изменить его. Кыргызская Республика гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Понятие гражданства выражается в политической и правовой взаимосвязи человека с государством, в силу чего граждане обладают всеми правами, которые закреплены законами нашего государства, пользуются его защитой и исполняют по отношению к нему свои обязанности.

Действия законов распространяются на каждого гражданина независимо от того, где он находится – на территории Кыргызстана или за ее пределами. Граждане, находящиеся за границей, не освобождаются от исполнения своих обязанностей, пользуются защитой и покровительством государства. Гражданин Кыргызской Республики не может быть выдан иностранному государству. Государственная власть, устанавливая общий правопорядок в государстве, определяет и правовое положение своих граждан. С другой стороны, принадлежность к гражданству прямо предполагает участие граждан в осуществлении государственной власти. Граждане Кыргызстана равны между собой независимо от основания приобретения гражданства.

Законодательство о гражданстве не имеет ограничений прав человека в зависимости от того, как и когда он приобрел свое

гражданство. Главным принципом гражданства является его единство.

Все граждане республики являются гражданами с равными правами и одинаковыми возможностями. Одним из принципиальных положений гражданства является то, что в нем находит свое правовое воплощение единство интересов личности, общества и государства. Между личными и общественными интересами людей существует неразрывное единство. Оно обеспечивается как деятельностью общества по удовлетворению постоянно растущих потребностей каждой личности, так и деятельностью каждой личности по выполнению своих общественных обязанностей. В Конституции Кыргызской Республики закреплены основные положения гражданства. Основания, порядок приобретения и утраты гражданства определяются Законом КР «О гражданстве Кыргызской Республики». Гражданами Кыргызской Республики в соответствии с Законом КР «О гражданстве» являются лица, которые состояли в гражданстве на день принятия Декларации о государственном суверенитете от 15 декабря 1990 года и не сделали заявления о принадлежности к гражданству другого государства, а также лица, которые приобрели гражданство в соответствии с настоящим законом.

Гражданство приобретается по рождению, в результате приема гражданства, по основаниям, предусмотренным международными договорами, и иным основаниям.

Дети независимо от их места их рождения, если оба их родителя к моменту рождения состояли в гражданстве Кыргызской Республики, а также при различном гражданстве родителей, один из которых к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве Кыргызской Республики, являются гражданами Кыргызстана. При различном гражданстве родителей, один из которых состоял к моменту рождения ребенка в гражданстве Кыргызской Республики, если в это время оба родителя имели постоянное место жительства за пределами Кыргызстана, определяют гражданство ребенка по согласию родителей. Ребенок, один из родителей которого к моменту рождения состоял в гражданстве, а другой являлся лицом без гражданства или был неизвестен, а также дети

родителей без гражданства, имеющих постоянное место жительства в республике, или оба родителя которых неизвестны, также являются гражданами Кыргызской Республики. Правом приема гражданства Кыргызской Республики обладают лица, не состоящие в гражданстве иностранных государств, лица, постоянно проживающие на территории Кыргызской Республики не менее пяти лет, и лица, состоящие в браке с гражданами Кыргызской Республики, владеющие государственным языком в установленном объеме. Приобретение гражданства может последовать также по иным основаниям, предусмотренным Законом КР «О гражданстве».

Среди основных прав и свобод граждан главное место занимают **социально-экономические права и свободы**. В своей совокупности они обеспечивают гражданам материальные условия существования, предоставляют возможность духовного развития и наиболее полного и эффективного применения своих способностей в общественной сфере и труде

*Право на труд* в абсолютном большинстве конституций зарубежных государств не имеет решающего значения для характеристики правового положения гражданина, и в них вообще не упоминают об этом праве. Труд – основа общественного развития, источник благосостояния человека. В соответствии с Конституцией КР 1993 года право на труд означает право на получение гарантированной работы с оплатой труда не ниже установленного государством минимального размера заработной платы. Содержание данного права означает, таким образом, наличие у каждого гражданина равной возможности получения гарантированной работы, которая соответствовала бы его профессиональной подготовке и способностям. Запрещается принудительное привлечение к труду граждан, кроме случаев, установленных в статье 28 Конституции КР.

Конституция 1993 года связывает наличие права на труд с правом на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием. Каждый гражданин имеет равную возможность выбрать любую профессию в зависимости от своего желания. Право на труд в республике неразрывно связано и с правом на охрану труда, которое обеспечивается созданием

безопасных для здоровья условий труда, совершенствованием техники безопасности, установлением контроля за соблюдением требований по охране труда.

*Право на отдых* граждан Кыргызской Республики (ст. 31) – устанавливает право на максимальную продолжительность рабочего времени, минимальный еженедельный отдых и оплачиваемый ежегодный отпуск, а также иные условия использования этого права. Эта конституционная норма имеет своей целью охрану здоровья трудящихся, сохранение их трудоспособности, обеспечение возможности участия в политической и общественной жизни государства, условий для культурного развития человека.

Право на отдых гарантируется ограниченной продолжительностью рабочего времени, предоставлением трудящимся свободного времени для отдыха, созданием условий, обеспечивающих лучшую организацию отдыха.

В соответствии с Конституцией рабочая неделя у рабочих и служащих не может превышать 41 часа. Для многих профессий с тяжелыми условиями труда рабочий день сокращен до 6 часов, а в цехах с особо тяжелыми условиями труда – до 4 часов. Рабочий день для лиц в возрасте от 15 до 16 лет не может превышать 4 часов, а от 16 до 18 лет – 6 часов. Для всех рабочих и служащих сокращена продолжительность рабочего дня в ночное время. Все трудящиеся в республике пользуются еженедельными днями отдыха и ежегодными отпусками. Для большинства производств установлена пятидневная рабочая неделя. Продолжительность очередных отпусков составляет от 15 до 48 рабочих дней, дополнительно предоставляется, помимо основных отпусков, некоторым категориям рабочих и служащих от 6 до 36 рабочих дней.

Государство предоставляет гражданам время для отдыха и создает условия для его проведения. В распоряжении трудящихся многочисленная сеть оздоровительных учреждений, санаториев, пансионатов, домов отдыха, а также учреждений культуры.

*Право на охрану здоровья* обеспечивается бесплатной квалифицированной медицинской помощью, оказываемой государственными учреждениями здравоохранения, расширением

сети учреждений для лечения и укрепления здоровья граждан, развитием и совершенствованием техники безопасности, проведением широкомасштабных профилактических мероприятий, мер по оздоровлению окружающей среды, особой заботой о здоровье подрастающего поколения, развитием научных исследований, направленных на предупреждение и снижение заболеваемости, на обеспечение долголетней активной жизни граждан. Платное медицинское обслуживание граждан допускается в порядке, установленном законом Кыргызской Республики (ст. 34). Граждане имеют право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования (ст. 35).

*Право на жилище.* Граждане Кыргызской Республики имеют право на жилье, что обеспечивается развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству, справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также умеренной платой за квартиры и коммунальные услуги. Вопросы, связанные с обеспечением права на жилище, подробно регламентированы в Основах жилищного законодательства республики, а также в Жилищном кодексе. В них предусмотрены порядок предоставления жилых помещений в домах государственного и общественного жилого фонда, порядок пользования жилыми помещениями, ответственность за нарушения жилищного законодательства. В соответствии с законодательством договор найма жилого помещения не может быть расторгнут, и наниматель не может быть выселен из занимаемого помещения иначе как в судебном порядке и по основаниям, установленным законом. В административном порядке выселение может быть осуществлено лишь в строго ограниченных законом случаях и с санкции прокурора.

Граждане должны бережно относиться к предоставленному им жилью. Действует система распределения жилой площади в соответствии с нормами, установленными законодательством при

участии и под контролем соответствующих органов. Важной гарантией права на жилье является существующий уровень квартирной платы. Несомненно, он один из самых низких в мире.

Граждане Кыргызской Республики имеют *право на образование*. Всеобщее обязательное образование бесплатно. Каждый гражданин вправе получить бесплатное образование. Государство обеспечивает доступность для каждого человека в соответствии с его способностями профессионального, среднего специального и высшего образования. Платное образование для граждан в государственных и других учебных заведениях допускается на основании и в порядке, установленном законодательством. Государством осуществляется контроль за деятельностью учебно-воспитательных учреждений.

Право на образование обеспечивается осуществлением всеобщего, обязательного, среднего и высшего образования на основе связи обучения с жизнью, с производством, развитием заочного и вечернего образования, предоставлением государственных стипендий и льгот студентам, возможностью обучения в школах на родном языке, созданием условий для самообразования.

Система народного образования в республике построена на основе единых принципов. Всем гражданам республики предоставлено равное право на получение образования независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, отношения к религии, имущественного и социального положения. Для обеспечения всеобщности образования все расходы принимает на себя государство (ст. 32). Реформа общеобразовательной и профессиональной школы призвана поднять воспитательно-образовательную работу на качественно новый уровень, обеспечить глубокое владение учащимися основами наук, формирование у них прочных убеждений, трудолюбия, нравственной чистоты, воспитание в духе любви к Родине и готовить к ее защите.

Созданные трудом и талантом народа материальные и духовные богатства являются подлинным его достоянием. В республике принимаются меры по охране памятников истории и культуры, их использованию для просвещения и воспитания населения, пополнению коллекций музеев.

Каждому гражданину предоставлены неограниченные возможности пользоваться достижениями науки и культуры государства, богатого своими научными и культурными ценностями. *Право граждан на пользование достижениями культуры* обеспечено Конституцией Кыргызской Республики, которая гарантирует общедоступность к ценностям отечественной и мировой культуры, находящимся в государственных и общественных фондах.

*Свобода творчества* предполагает, что каждый гражданин имеет возможность развивать свои способности. Создание условий, благоприятствующих всестороннему развитию творческих способностей и активности граждан Кыргызской Республики, является настоятельной потребностью людей.

Конституция Кыргызской Республики наделяет граждан широкими **политическими правами и свободами**, являющимися неотъемлемым элементом демократии, формой участия трудящихся в управлении делами государства. Осуществление политических прав и свобод вместе с тем нельзя рассматривать как «абсолютную свободу» – свободу от обязанностей по отношению к обществу, свободу распространять идеи и взгляды, враждебные народу и государству. Законодательство запрещает использование политических прав и свобод в ущерб интересам народа. В соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития демократии гражданам гарантируется свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Основой этой свободы является *право граждан на проявление активности путем выражения своих убеждений, суждений* по различным вопросам государственной и общественной жизни и влияние на общественные процессы.

Со словом «свобода» теснейшим образом связана *свобода печати*. Каждый гражданин имеет реальную возможность высказать в печати свое мнение по самым различным вопросам. Политические права и свободы граждан не только провозглашены, но и гарантированы в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики. Осуществление этих политических свобод обеспечивается предоставлением возможности их реализации.

### **3.9. Основные изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики с 1996 по 2007 годы**

5 мая 1993 г. Верховный Совет Республики Кыргызстан принял Конституцию. По мнению оппозиции Основной закон был несовершенно, да и переходное время требовало внесения необходимых изменений и дополнений. Так, после принятия Конституции КР 1993 года в **1996, 1998, 2001, 2003, 2006, 2007** годах был проведен ряд конституционных реформ.

Обозначим основные этапы становления конституционного принципа разделения власти в Кыргызстане.

**Первый этап** (1924-1989 гг.) – период становления и развития кыргызской государственности в составе РСФСР, СССР. Отдельное функционирование законодательного, исполнительных и судебных органов по советским конституциям Кыргызстана.

**Второй этап** (1989-1990 гг.) – введение поста Президента Кыргызской ССР.

**Третий этап** (1990-1993 гг.) – декларирование законодательного разделения государственной власти в Республике Кыргызстан.

**Четвертый этап** (1993-1996 гг.) – конституционное закрепление статуса трех ветвей государственной власти.

**Пятый этап** (1996-2003 гг.) – период конституционных реформ, направленных на усиление полномочий Президента Кыргызской Республики.

**Шестой этап** (2003-2006 гг.) – введение в действие Закона «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года – период предреволюционных ожиданий и возникновения условий для реформирования Конституции.

**Седьмой этап** (с 9 ноября 2006 г. по 14 сентября 2007 г.) – постреволюционная нестабильность.

С 23 октября 2007 года начался **восьмой этап** – установление кыргызской модели разделения и взаимодействия ветвей государственной власти на основе новой редакции Конституции Кыргызской Республики.

Необходимость внесения в Конституцию изменений и дополнений связана прежде всего с тем, что развитие Кыргызстана в направлении всестороннего и последовательного реформирования всех сфер жизнедеятельности общества происходит поэтапно, от одного исторического рубежа к другому, более высокому.

Первые реформы по изменению и дополнению в Конституцию КР начались уже в 1994 году, когда изменения и дополнения предусматривали расширение полномочий Президента, по его мнению, «необходимое для выполнения полного объема функций в качестве гаранта Конституции».

В сентябре 1994 года кыргызстанцы стали свидетелями открытого политического кризиса: кыргызский парламент раскололся надвое. Дело заключалось в том, что абсолютное большинство в составе депутатского корпуса представляли лица, работавшие и занимавшие высокие посты в исполнительной и судебной ветвях власти. Именно они в 1993 году отказались от досрочных выборов на основе новой Конституции, боясь потерять депутатскую неприкосновенность. Они же в сентябре 1994 года отказались от участия в дальнейшей работе Жогорку Кенеше, не сняв с себя депутатских полномочий. Это, по сути, было целенаправленное блокирование деятельности парламента изнутри. Начало этому действию было положено еще на совещании с главами областных, городских и районных администраций и местных кенешей, состоявшемся 15 июня 1994 года, на котором стало ясно, что Кыргызстан оказался в сложной ситуации: с 13 сентября 1994 года государство осталось без законодателей.

И это имело место в тот момент, когда общество предельно устало от беззакония, политические и экономические реформы нуждались в добротном законодательстве, которое соответствовало бы нормам цивилизованного общества. Правительство юридически было в отставке, хотя формально находилось у власти. Судебная власть не была реформирована, Конституционный суд нелегитимен, а четвертая власть оказалась в узде общественной палаты Президента. Политические партии заняли выжидательную позицию, и вся власть сосредоточилась в руках Президента. В такой беспрецедентной ситуации Президент А. Акаев издал Указ

об обеспечении политической стабильности в республике, о формировании Центральной избирательной комиссии и проведении 22 октября 1994 года референдума. События с середины 1994 года вызвали определенную озабоченность политических деятелей и населения.

Суть предлагаемых конституционных поправок можно было разделить на пять групп.

1) поправки, связанные прямо с результатами референдума, точнее с ответом народа на вопрос о двух палатах парламента – Законодательном собрании (ЗС) и Собрании народных представителей (СНП).

2) поправки, связанные со статусом Правительства, Президента, прежде всего в ракурсе их взаимосвязи с палатами Жогорку Кенеша.

3) поправки, продиктованные стремительным ходом нашей жизни, изменениями в политическом и правовом сознании общества. Здесь вопросы о частной собственности на землю, языке, об интеграции судебных органов в единую ветвь власти и о повышении роли местного самоуправления;

4) поправки, связанные с расширением полномочий Президента. Так, в пункте 7 статьи 46 Конституции записано, что глава государства не имеет права утверждать в должности или снимать с нее председателей районных, областных, городских судов без согласия Жогорку Кенеша (с чем связана бесконечная бюрократическая волокита). В Кыргызстане многие полномочия Президента осуществляются лишь с согласия Жогорку Кенеша, т.е. утверждение или освобождение от должности членов правительства или послов проходит через парламент.

5) поправки технического характера. Например, в статье 68 говорится о том, что для проведения референдума может потребоваться не менее 300 тыс. избирателей. В пункте 1 статьи 96 право на участие в референдуме предоставляется 300 тыс. граждан, хотя каждому ясно, что «граждане» и «избиратели» – это не одно и то же и др.

К ведению Законодательного собрания после внесенных поправок Конституцией отнесены: внесение изменений и дополнений в Основной закон; принятие законов, внесение в них

изменений и дополнений, а также контроль за их исполнением; официальное толкование законов; ратификация и денонсация международных договоров Кыргызской Республики; установление венских знаний, дипломатических рангов, классов чинов и иных социальных званий, учреждение государственных специальных и почетных званий республики; объявление амнистии; избрание председателя и одной трети членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов; назначение на должность и освобождение от должности заместителя председателя Контрольно-счетной палаты и половины состава ее аудиторов; выдвижение обвинений против Президента Кыргызской Республики для отрешения его от должности.

К ведению Собрания народных представителей были отнесены: внесение изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики в установленном Конституцией порядке; одобрение законов, принятых Законодательным собранием, в случаях, установленных Конституцией: утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение границ Кыргызской Республики, решение вопросов административно-территориального устройства Кыргызской Республики; назначение выборов Президента, избрание заместителя председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и одной трети ее членов; дача согласия на назначение премьер-министра Кыргызской Республики; одобрение предложенной Президентом структуры правительства страны, избрание по представлению Президента председателя Конституционного суда республики, его заместителя и семи судей Конституционного суда; избрание по предложению Президента председателя Верховного суда, председателя Высшего Арбитражного суда, их заместителей и судей Верховного суда и Высшего арбитражного суда Кыргызской Республики; дача согласия на назначение Генерального прокурора и председателя Национального банка Кыргызской Республики; назначение на должность и освобождение от должности председателя Контрольно-счетной палаты и половины состава ее аудиторов; отрешение Президента республики от должности; дача согласия на досрочное сложение полномочий правительства; введение

чрезвычайного положения, утверждение или отмена указа Президента по этому вопросу, введение военного положения, объявление состояния войны, утверждение или отмена указов Президента по этому вопросу; решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности; заслушивание отчетов правительства об исполнении бюджета: обрушение к правительству с требованием дать объяснение по какому-либо конкретному вопросу.

Особый порядок предусматривается для принятия палатами Жогорку Кенеша республиканского бюджета. Если Законодательное собрание большинством от общего числа депутатов выразило несогласие по республиканскому бюджету в целом или по его отдельным частям, Президент страны использует согласительные процедуры для разрешения разногласий между палатами. В случае недостижения соглашения между палатами Закон КР «О республиканском бюджете» принимается Собранием народных представителей.

Согласно этой конституционной поправке постоянно действующим является не Жогорку Кенеш в целом, а только одна из его палат – Законодательное собрание; пункт 4 статьи 56 Конституции КР 1993 года предусматривает, что депутат Жогорку Кенеша не вправе занимать какие-либо должности на государственной службе, в судебных органах, осуществлять предпринимательскую деятельность. Эти ограничения обусловлены следующими факторами.

Во-первых, работу в Жогорку Кенеше на профессиональной постоянной основе невозможно в рамках рабочего времени совместить с нахождением на государственной службе и с другой оплачиваемой деятельностью (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности).

Во-вторых, был учтен опыт тех государств, в которых установлена несовместимость функций члена правительства с парламентским мандатом.

В-третьих, осуществление правосудия по своим социальным функциям несовместимо с другими видами властной

государственной деятельности (законодательной и исполнительной).

Очевидно, что требования пункта 4 статьи 56 Конституции КР в полном объеме применимы к депутатам Законодательного собрания. Однако статус депутата Собрания народных представителей, занятого в Жогорку Кенеше лишь на кратковременных сессиях, не может лишать его права иметь оплачиваемую работу или заниматься предпринимательской деятельностью, исключая, естественно, деятельность в органах судебной власти и в качестве члена правительства.

В силу этого названная конституционная норма до ее изменения в связи с результатами референдума нуждалась в конституционном толковании относительно членов Собрания народных представителей. Острые споры развернулись вокруг вопроса о том, должны ли слагать свои полномочия лица, занимающие должности в органах исполнительной и судебной власти со дня регистрации их кандидатами в депутаты Собрания народных представителей или же они могут участвовать в выборах, не обремененные этим условием.

Таким образом, референдум, состоявшийся 22 октября 1994 года, внес поправку в Конституцию Кыргызской Республики, в соответствии с которой законодательную власть в Республике осуществляет Жогорку Кенеш, состоящий из двух палат: постоянно действующего Законодательного собрания в составе 35 депутатов и работающего на сессионной основе Собрания народных представителей в составе 70 депутатов.

Однако с первых же дней работы двухпалатного парламента проявилась несостоятельность конституционных норм и положений в отношении компетенции Жогорку Кенеша, которые касалась взаимоотношений Законодательного собрания и Собрания народных представителей не только внутри единого Жогорку Кенеша, так и с главой государства и другими институтами государственной власти.

**Конституционная реформа 1995 года.** Хотя Конституция КР 1993 года в статье 7 устанавливала, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разделения властей, фактически взял верх подход, при котором Жогорку Кенеш

стал не столько законодательным, сколько высшим органом государственной власти, под строжайшим надзором которого находились Президент и исполнительная власть.

С другой стороны, 35 депутатов Законодательного собрания при обсуждении законопроектов часто заходили в тупик. По установленному регламенту и структуре государственной власти в парламенте предусматривалось всего 14 комитетов, поэтому при обсуждении законопроектов, в лучшем случае, принимали участие всего три депутата. Чтобы расширить круг участников, депутатам приходилось входить в различные комитеты и комиссии, что отрицательно сказывалось на качестве законов. Требовалось расширить количественный состав Законодательного собрания.

В связи с этим и учитывая, что такое положение в переходный период далее не может быть терпимым, Президент своим Указом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию» назначил на 10 февраля 1995 года проведение референдума.

Идея проекта закона состояла в том, чтобы четко и разумно разграничить полномочия в системе государственной власти между институтом президентства, исполнительной и законодательной властью.

Президент в силу всенародного избрания получает необходимый объем полномочий: формирует команду правительства и госадминистраций; определяет основные направления в развитии республики, определяет направления внешней политики, обеспечивает единство и преемственность государственной власти. Жогорку Кенеш получает четкое разграничение между двумя палатами: Законодательное собрание – разрабатывает и принимает законы; Собрание народных представителей – утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении, согласовывает кадровые назначения на ключевые государственные посты (премьер-министр, Генеральный прокурор, председатели Верховного суда, Арбитражного суда, Национального банка). В сфере исполнительной власти – расширены полномочия правительства и усилена его ответственность. Законопроекты, несущие финансовую нагрузку, обязательно согласовываются с правительством, остальные изменения носят редакционный характер.

9 января 1995 года Президент Кыргызской Республики издал Указ «Об общенародном обсуждении проекта дополнений и изменений в Конституцию Кыргызской Республики» в котором говорится: «В целях организации повсеместного обсуждения и наиболее полного учета мнений граждан Кыргызской Республики по проекту дополнений и изменений в Конституцию Кыргызской Республики опубликовать в республиканских и местных средствах массовой информации для общенародного обсуждения проект дополнений и изменений в Конституцию КР, учитывающий мнения членов Конституционного совещания; Правительству КР, главам местных государственных администраций совместно с местными кенешами организовать обсуждение проекта дополнений и изменений в Конституцию КР в трудовых коллективах и собраниях граждан по месту жительства; обобщить поступившие предложения и предоставить их рабочей группе Конституционного совещания до 10 февраля 1995 года; для проведения всесторонней юридической экспертизы проекта дополнений и изменений в Конституцию КР образовать группу экспертов; рабочей группе Конституционного совещания организовать проведение экспертизы проекта дополнений и изменений в Конституцию КР зарубежными специалистами в области конституционного права, Правительству решить вопросы финансирования экспертной работы; первому заместителю государственного секретаря при Президенте Д.А. Богатову, ответственному секретарю Конституционного совещания Д.И. Нарынбаеву организовать работу по сбору и обобщению предложений, поступающих в ходе общенародного обсуждения проекта дополнения и изменений в Конституцию КР; рабочей группе Конституционного совещания не позднее 25 февраля 1995 года доработать проект дополнений и изменений в Конституцию с учетом поступивших в ходе общенародного обсуждения предложений граждан, а также рекомендаций экспертов и представить его Конституционному совещанию».

Процессы демократизации в республике, несмотря на упадок экономики, в целом поддерживались гражданами. Большая часть образованного населения верила Президенту и возлагала свои надежды на будущие позитивные перемены, на справедливость и порядок. Эти основания позволили А. Акаеву остаться во главе

государства на следующий пятилетний срок, несмотря на его просчеты и ошибки, связанные с кризисными явлениями и некоторой его неискушенностью в политике.

В первых числах января 1996 года президент выступил с Обращением к народу Кыргызстана, в котором убедительно обосновал необходимость внесения изменений и дополнений в Конституцию. В нем говорится: «... объективные условия для постепенного и неуклонного выхода из сегодняшних трудностей у нас, можно сказать, сложились. Теперь необходимо разумно ими воспользоваться, предстоит решение многих вопросов, при всем этом, как показывает опыт переходного периода, важнейшими условиями успеха являются обеспечение в стране политической стабильности, слаженность и эффективное взаимодействие государственных, общественных и частных структур, усиление регулирующей роли государства». 3 января 1996 года президентом был издан Указ о проведении на всей территории Кыргызской Республики 10 февраля 1996 года референдума по вопросу разделения на конституционной основе полномочий между ветвями государственной власти.

Предлагаемый проект изменений и дополнений в Конституцию КР предусматривал некоторое расширение полномочий Президента, но лишь в тех случаях и рамках, которые были необходимы для выполнения им в полном объеме функций в качестве гаранта Конституции.

Из 97 статей действующей Конституции Кыргызской Республики изменения и дополнения внесены в 46 статей. При этом 30 статей изложены в новой редакции. Суть изменений и дополнений сводится к одному – четкому распределению полномочий Президента, законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

По поступившим предложениям от граждан Кыргызской Республики изменения внесены в следующие главы Конституции (первая и вторая главы остались без изменений): в третьей главе были внесены дополнения в полномочия Президента; в четвертую главу – дополнения, касающиеся более четкого разграничения полномочий Законодательного собрания и Собрания народных представителей; в пятой главе изменения касались полномочий

исполнительной власти; в шестую, седьмую и восьмую главы внесены незначительные изменения.

Вынесенный на референдум 10 февраля 1996 года проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» был направлен на исправление существующей правовой ситуации – на разграничение полномочий двухпалатного парламента, введенного в соответствии с волей народа, выраженной в октябре 1994 года, и уточнения взаимоотношений между законодательным органом, Президентом и исполнительной властью.

Проект Закона предлагал оптимальный на тот момент вариант: «Сильный Президент и достаточно сильный Парламент»:

1) назначение определенной части должностных лиц (министров, послов, глав местных государственных администраций и др.) теперь стал осуществлять Президент;

2) за палатами Жогорку Кенеша было закреплено назначение части должностных лиц государственных органов;

3) президенту в определенных Конституцией случаях предоставлялось право роспуска одной или обеих палат парламента, в то же время парламента в определенных Конституцией случаях мог рассмотреть вопрос об отрешении президента от должности;

4) парламента теперь не мог отправить в отставку все правительство, однако ему предоставлялось право на выражение недоверия премьер-министру; принятие отставки премьер-министра автоматически влекло за собой отставку всех членов правительства;

5) правительству предоставлялось больше самостоятельности.

Представленный на суд народа проект изменений и дополнений в Конституцию фактически устанавливал смешанную президентско-парламентскую форму правления, в соответствии с которым парламента принимает законы; президент и правительство на их основании осуществляют внутреннюю политику, а судебная власть и правоохранительные органы обеспечивают законность и правопорядок.

Проект Закона исходил из принципиального положения о том, что президент занимает особое место в системе органов

государственной власти, не входит непосредственно ни в одну из ее властей. Его правовое положение после референдума 10 февраля 1996 года характеризуется тем, что он первый среди государственных должностных лиц, единственный, кто избирается всем избирательным корпусом Кыргызской Республики. Каждая из властей осуществляет закрепленные Конституцией полномочия, функционирует во взаимодействии с другими, обеспечена определенными рычагами влияния на иные ветви власти и на президента.

**Конституционная реформа 1996 года** заложила необходимую систему «сдержек и противовесов», способствующую сбалансированному взаимодействию всех властей власти. Между ними нет отношений подчинения. Свои полномочия Президент осуществляет в рамках Конституции и законов в необходимом взаимодействии с парламентом и правительством.

Конституционная реформа не внесла существенных изменений в правовое положение парламента. На референдум был вынесен вопрос о разграничении полномочий между палатами; несвойственные парламенту функции переходили к Президенту, например, функции определения основных направлений внутренней и внешней политики государства или утверждение послов, представляющих республику в других государствах. Между тем парламентский контроль за деятельностью Президента и Правительства остался неизбылемым.

Сущность этих поправок можно выразить в четырех фразах: покончить с двоевластием, представленным Президентом и премьер-министром; сохранить целостность законодательной власти парламента; превратить Президента Кыргызской Республики в «управленческого главу»; не ущемлять демократические права граждан и укрепить принцип народовластия.

Ныне Президент – ключевая фигура во внешней политике, ибо не только определяет ее основные направления, но и осуществляет руководство ею. Президент наделяется правом непосредственного участия в законодательном процессе: ему предоставлено право на законодательную инициативу, ратификацию подписанных правительством международных финансовых договоров

и кредитных соглашений, подписание законов. Особо выделяется п. 3 ст. 68: законодательные полномочия осуществляются Президентом путем принятия указов, имеющих силу закона.

Одно из наиболее важных полномочий Президента – назначение на высшие государственные должности в республике. В соответствии с пунктом 1 статьи 46 Президент назначает с согласия Собрания народных представителей премьер-министра. В случае трехкратного его отказа дать согласие на назначение премьер-министра Жогорку Кенеш может быть досрочно распущен Президентом (п. 2 ст. 63). На ряд должностей Президент Кыргызстана назначает единолично (дипломатических представителей республики и др.) в иностранных государствах и международных организациях.

Одним из важных направлений конституционной реформы 1996 г. стало введение системы местного самоуправления, которая заключалась в том, что деятельность местного самоуправления через местные сообщества, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения, закреплена в Конституции Кыргызской Республики (ст. 91-95). Следует заметить, что задача заключалась в оптимальном разделении функций и полномочий между местными органами власти и государственными, а в пределах государственных – между министерствами и ведомствами, поэтому необходимо продолжать осуществлять реформы с целью оптимизации управления государством и процессами последовательного, сбалансированного перехода к рыночным отношениям и правовому государству, гражданскому обществу.

В результате в Конституцию внесено четкое распределение полномочий между различными ветвями государственной власти, установлен более естественный и разумный баланс механизма сдержек и противовесов. Президент, помимо того, что он является гарантом Конституции и законов, прав и свобод граждан, обеспечивает единство государства и согласованное взаимодействие государственных органов, наделен исключительными полномочиями в трех основных сферах: во внешней политике, в законодательном процессе и в решении кадровых вопросов.

Предложение это предполагает внесение изменений и в пункт 2 статьи 4 Конституции КР. Оно обусловлено прежде всего анализом трехлетнего опыта работы Законодательного собрания Жогорку Кенеша, который показал, что зачастую принятие важнейших законов задерживалось, а иногда и блокировалось из-за отсутствия всего 2-3 депутатов. Как свидетельствует мировой опыт, количество депутатов в законодательной палате должно быть существенно больше, чем в палате, имеющей представительный характер. Именно поэтому предлагается численность депутатов Законодательного собрания и Собрания народных представителей установить соответственно 67 и 38, вместо 35 и 70 существующей ранее. Это позволит учитывать при разработке и принятии законов широкий спектр мнений, максимально отражающий интересы всего населения, всех социальных слоев и регионов.

При сохранении общей численности членов парламента расширить состав Законодательного собрания, увеличив численность законодателей до 67 депутатов, при этом 15 мест, или более 20%, предоставляется политическим партиям, преодолевшим минимальный 5%-й барьер для избирателей. Внесение данного пункта будет способствовать более широкому и реальному воплощению в жизнь принципа многопартийности. При этом выборы депутатов Законодательного собрания следует проводить по мажоритарно-пропорциональной системе.

Предлагалось также ввести ценз оседлости, т.е. обязательным условием избрания в депутаты Собрания народных представителей обозначить проживание на территории избирательного округа в течение как минимум трех лет. Предложение это предполагает внесение соответствующего дополнения в пункт 1 статьи 56 Конституции КР.

На прогрессивную мировую практику опирается также следующее предложение: «Парламентский иммунитет должен распространяться лишь на действия, непосредственно связанные с исполнением депутатских полномочий». Предложение это предполагает внесение соответствующих изменений в пункты 3 и 6 статьи 56. Очевидно, что не стоит специально обосновывать значимость данного предложения. Опыт функционирования парламента показал, что «абсолютная депутатская

неприкосновенность выделила отдельных парламентариев в неприкасаемую касту», тогда как в правовом государстве «перед законом все должны быть равны».

В проекте Закона КР «О внесении поправок в Конституцию Кыргызской Республики» предусматривалось упорядочить отношения, связанные с досрочным прекращением либо лишением депутатских полномочий, укрепить полномочия Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в решении этих вопросов. О несовершенстве действующих норм свидетельствовал тот факт, что депутаты на протяжении предшествующих двух лет препятствовали лишению депутатских полномочий тех коллег, которые в нарушение Конституции занимали должности, несовместимые с выполнением депутатских полномочий.

В проекте Закона предусматривалось изменить редакцию пунктов 2 и 3 статьи 65 Конституции КР с целью недопущения принятия депутатами палат Жогорку Кенеша законов популистского характера, тяжелым бременем отражающихся на уже утвержденном бюджете, ставящих под угрозу стабильность финансовой системы. Предложенные поправки в Конституцию КР были направлены прежде всего на формирование реального республиканского бюджета с учетом всех объективных особенностей современной бюджетной политики.

В проекте Закона было предложено дополнить статью 65 Конституции новой нормой, запрещающей принятие законов, ограничивающих свободу слова и печати. По сути, эта норма полностью призвана оградить свободу средств массовой информации от любых попыток законодательно ограничить его путем принятия законов.

Судьбоносным для дальнейшего развития процесса реформ для укрепления экономической основы и демократизации общества было предложено расширить текст статьи 4 в следующей редакции: «В Кыргызской Республике признаются и защищаются права на частную, государственную, коммунальную и иные формы собственности. Земля и иные природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, коммунальной и иных формах собственности». Главной задачей конституционного регулирования отношений собственности является юридическое закрепление форм

собственности, признаваемых и защищаемых государством. Действующая норма Конституции устанавливала, что собственность в Кыргызской Республике может быть государственной и частной. Тем самым в конституционном порядке был определен окончательный перечень форм собственности, поскольку в действительности в экономических отношениях объективно существует многообразие форм собственности, закрепленных и урегулированных Гражданским кодексом и действующим законодательством. Кроме того, в самой Конституции – в статье 92 закреплена еще одна форма собственности – коммунальная, что свидетельствует о существовании других форм собственности, кроме государственной и частной.

В проекте Закона предусматривалось, что земля и иные природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, коммунальной и иных форм собственности.

Еще в первом варианте проекта Конституции, внесенного Президентом на рассмотрение парламента, а в июле 1992 года предлагалось ввести право частной собственности на землю. Но из-за проблем социально-политического свойства данное положение было отвергнуто депутатами. Повторно вопрос о частной собственности на землю был поднят при обсуждении проекта первой части Гражданского кодекса в апреле 1994 года, затем при подготовке проекта Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию в 1995 году. Однако по тем же причинам, большей частью, решение вопроса было отложено до лучших времен.

Прошедшие годы доказали объективную необходимость окончательного решения вопроса о введении частной собственности на землю. Рыночные отношения в сельском хозяйстве набрали силу, но в полной мере «закрепить» крестьян за землю, превратить их в класс собственников-товаропроизводителей не удалось, поскольку у них отсутствовало самое главное – право частной собственности на землю, что позволило бы включить землю в экономический оборот.

На совершенствование курса реформирования экономики, в частности финансовой политики, процесса формирования бюджета, направлены изменения статьи 65 Конституции

Кыргызской Республики. Было предложено пункт 2 изложить в следующей редакции: «Изменения в Закон КР «О республиканском бюджете» могут быть внесены только с согласия Правительства».

Изменения были внесены и в пункт 3 статьи 65, суть которого заключалась в следующем: законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, об изменении обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет республиканского бюджета, а также сокращающие его доходы, «могут быть приняты лишь при наличии заключения Правительства».

С реалиями общественной жизни и необходимостью укрепления процесса реального воплощения в жизнь демократических принципов связано предложение дополнить Конституцию Кыргызской Республики нормой, запрещающей принятие законов, ограничивающих свободу слова и печати. Демократический характер данного предложения самоочевиден и не требует специального комментария.

Таковы основные моменты, к которым сводится суть выносимых на всенародное обсуждение изменений и дополнений в Конституцию КР от 10 февраля 1996 года. Таким образом, на референдум для принятия гражданами Кыргызской Республики был вынесен проект Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики». В референдуме 10 февраля 1996 года приняли участие 96,65% граждан, из них 94,31% проголосовали за поправки в Конституцию республики.

**Третий этап конституционной реформы.** 1 сентября 1998 года был обнародован Указ Президента КР «О всенародном обсуждении проекта Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики»». Президент Кыргызской Республики А. Акаев выступил с обращением к народу Кыргызстана, в котором разъяснил основные положения законопроекта.

Опыт функционирования двухпалатного парламента по-прежнему показал изъяны существующей структуры Жогорку Кенеша. Законодательное собрание рассматривает и принимает большинство законов, от которых зависит развитие общества

и государства. Из-за кворума зачастую задерживалось принятие жизненно важных законов. Тенденция лоббирования тех или иных законопроектов со стороны заинтересованных ведомств, депутатов, предпринимателей способствовало развитию практики затягивания для достижения желаемых результатов.

В проекте Закона было предложено провести реорганизацию структуры палат Жогорку Кенеша – изменить их численность. Приведа в соответствие с мировой практикой: в двухпалатных парламентах, обычно основная законотворческая палата по численности больше другой палаты, имеющей, как правило, представительский характер. Более чем трехлетний опыт функционирования двухпалатного парламента показал, что Законодательное собрание Жогорку Кенеша, которое рассматривает и принимает большинство законов, нуждается в увеличении численности депутатов. Нельзя мириться с положением, когда простым большинством – 17-18 голосами депутатов могут быть приняты законы, от которых зависит функционирование общества и государства. Зачастую принятие важнейших и безотлагательных законов задерживалось, а иногда и блокировалось из-за отсутствия всего лишь двух-трех депутатов.

Порядок выборов депутатов палат Жогорку Кенеша при этом должен быть урегулирован соответствующим законом.

Предлагаемая Законом редакция пункта 3 статьи 56 Конституции была направлена на приведение в соответствие с мировой практикой институт депутатской неприкосновенности. Действующая норма, как считали тогда, фактически устанавливала абсолютную неприкосновенность депутатов в случаях допущения ими правонарушений, как полагали, противоречило пункту 3 статьи 15 Конституции, закрепляющему общепризнанный принцип равенства всех перед законом и судом.

Параллельно с введением института частной собственности на землю предусматривалось разработать систему защитных механизмов по предупреждению нарушения жизненно важных земельных интересов государства, местных сообществ и граждан.

С учетом итогов всенародного обсуждения, исходя из конституционного принципа о том, что народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником

государственной власти, Указом Президента Кыргызской Республики «О референдуме (всенародном голосовании) в Кыргызской Республике 17 октября 1998 года» от 1 октября 1998 года, Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» был вынесен на референдум для принятия гражданами Кыргызской Республики.

На референдуме подавляющее большинство граждан высказались за принятие Закона.

17 октября 1998 года состоялся **третий референдум**, по результатам которого число депутатов оставалось прежним, но уже на следующих выборах должно было произойти перераспределение – в Законодательном собрании будут работать 60 депутатов, а в Собрании народных представителей – 45. В новой редакции Конституции депутатский иммунитет был заметно ограничен. В соответствии со статьей 54 Конституции КР Жогорку Кенеш состоит из двух палат: Законодательного собрания в составе 60 депутатов, действующих постоянно и избираемых на основе представительства интересов всего населения республики, и Собрания народных представителей в составе 45 депутатов, работающих сессионно и избираемых на основе представительства территориальных интересов. В Конституции, согласно п. 3 ст. 55, каждая палата Жогорку Кенеша самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению.

Двухпалатный парламент является представительным органом Кыргызской Республики, осуществляющим законодательную власть (статьи 7, 54). Это существенно отличает его от предыдущего Верховного Совета, который конституционно характеризовался как «высший орган государственной власти» и мог принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос.

В новой редакции Конституции был значительно ограничен ряд контрольных функций: контроль за реализацией принятых законов и решений (ст. 61), заслушивание отчетов образуемых, избираемых или назначаемых им органов или должностных лиц (ст. 58), право запроса депутатов (ст. 57). Это положение обусловлено требованиями принципа разделения властей, в соответствии с которыми основной функцией Жогорку Кенеша

как высшего представительного органа государства является в первую очередь законодательная деятельность.

Что касается вице-премьер-министров, то в начале 1998 года в правительстве были произведены структурные изменения и вместо трех вице-премьер-министров (по Конституции 1993 г.) назначен один вице-премьер-министр, были введены также различные государственные агентства.

**Четвертая волна конституционной реформы** была проведена в декабре 2002 года, где в прессе был опубликован проект Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики».

4 сентября 2002 года конституционное совещание приступило к работе в соответствии с Указом президента А. Акаев, подписанного 26 августа 2002 года. В состав нового органа, которому предстояло сформировать предложения о внесении изменений и дополнений в Конституцию, помимо высших государственных чиновников – самого президента, премьер-министра Н. Танаева, первого вице-преьера К. Осмонова, министра юстиции Д. Нарынбаева – вошли и представители оппозиции: А. Атамбаев, А. Масалиев, А. Мадумаров и др.

Госсекретарь О. Ибраев заявил, что пришло время менять Конституцию: во-первых, надо дать демократии возможность заработать в полной мере; во-вторых, Конституция 1993 года – это Конституция переходного периода, когда нужно было укрепить единоначалие и президентскую власть.

Как уверяет депутат З. Курманов, главная задача конституционного совещания – выработать рабочий вариант дополнений и изменений в Конституцию. Конституционное совещание предлагает поменять двухпалатный парламент на однопалатный. Сами депутаты Жогорку Кенеша высказываются за однопалатный парламент. И на это есть причины. Согласно статье 58 Конституции, права на законодательную деятельность распределены между двумя палатами Жогорку Кенеша. Это значит, что решения, принимаемые одной палатой, для их утверждения и реализации должны быть одобрены другой, и наоборот. Отсюда и постоянная волокита с принятием насущных законопроектов.

Кроме того, в сложных экономических условиях материальное содержание двухпалатного Жогорку Кенеша необоснованно высокое. По мнению З. Курманова, парламент обходится республиканскому бюджету в день 17 тыс. сомов. Целесообразно содержать мобильный, дееспособный однопалатный парламент, а сэкономленные средства направить на другие, более важные нужды.

7 сентября, 2002 года члены конституционного совещания пришли к согласию по некоторым вопросам относительно изменения Конституции.

Первое: Кыргызстан должен остаться парламентско-президентской республикой.

Второе: необходимо сбалансировать полномочия между ветвями власти.

Третье: Президент страны должен быть арбитром, обеспечивающим согласованность всех руководящих структур.

В полномочия Президента предложено внести существенные изменения. Формировать состав правительства главе государства рекомендовано с согласия Жогорку Кенеша. Так же, как и освобождать от занимаемой должности премьер-министра и членов правительства. Подобная процедура назначения и снятия генпрокурора, председателя Счетной палаты, глав дипломатических представительств. Аттестовывать судей предложено Жогорку Кенешу, хотя их утверждение и освобождение по-прежнему остаются полномочиями главы государства. Также рекомендовано упразднить Специальный фонд президента.

Проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» был опубликован в официальной печати. В нем предложено внести изменения в полномочия Президента. В частности, Президент:

- определяет структуру Правительства после утверждения Жогорку Кенешем;

- назначает с согласия Жогорку Кенеша премьер-министра;

- после консультации с соответствующим комитетом Жогорку Кенеша назначает глав дипломатических представительств и др.

Основная мысль заключалась в наделении Жогорку Кенеша большими полномочиями в сфере назначения высших должностных

лиц. Что же касается самой структуры парламента, то по проекту Жогорку Кенеш должен стать однопалатным в составе 90 депутатов. В рамках проекта также предлагается восстановить депутатский иммунитет, который был упразднен по итогам референдума 1998 года.

Предложено внести изменения в судебную систему. По проекту граждане Кыргызстана получают право участвовать в отправлении правосудия, т.е. могут создаваться суды присяжных по просьбе сторон судебного разбирательства.

Кроме того, было предложено объединить Верховный и Высший Арбитражный суды, при этом Верховный суд должен стать кассационной инстанцией для нижестоящих арбитражных судов.

Что же касается органов местного самоуправления, то в проекте предложено увеличить их роль в осуществлении государственной деятельности; некоторые полномочия правительства были делегированы в ведение органов местного самоуправления.

22 декабря 2002 года было утверждено Положение о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, которое было вынесено на всенародное обсуждение.

2 февраля 2003 года был проведен референдум, а 18 февраля принят Закон КР «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики». Этим законом были внесены существенные изменения и дополнения в Основной закон страны. По некоторым положениям был осуществлен возврат к Конституции 1993 года.

Так, Жогорку Кенеш снова утверждает состав Правительства, дает согласие на назначение Президентом членов Правительства, председателей, их заместителей и судей местных судов. Жогорку Кенеш был снова преобразован в однопалатный, постоянно действующий парламент, состоящий из 75 депутатов, которые избираются сроком на пять лет по одномандатным территориальным избирательным округам. И, наконец, депутатам Жогорку Кенеша было возвращено право неприкосновенности.

24 марта 2005 года в стране произошла смена власти. По мнению инициаторов переворота, это была «народная революция», получившая в народе название «тюльпановой». Причины

всеобщего недовольства накапливались годами. Это и резкое расслоение общества на богатых и бедных, и всеобщая коррумпированность сверху донизу, влияние криминалитета на власть и нерешенные кадровые вопросы, когда у руля страны находились далеко не профессионалы, а услужливые люди, что и привело к полномасштабным припискам, лжи, имитации благополучия народа. Главную же причину всенародного протеста многие эксперты видели в чрезмерном вмешательстве семьи А. Акаева во внутренние дела и экономику страны.

Катализатором же всплеска недовольства режимом послужило также и то, что самым радикальным образом происходило расхождение между высокопарными заявлениями о процветании и великой будущностью Кыргызстана, и совсем не радужными реалиями. Разрушенным оказалось единство народа. Путем использования прежних консолидирующих традиций объединить общество уже было нельзя, а новых действенных идей в этой области властью введено не было. В результате государство во главе с властным аппаратом окончательно утратило свою легитимность в глазах людей, что и послужило главной причиной событий 24 марта.

После 15-летнего правления А. Акаев был вынужден оставить власть. До избрания главы государства обязанности премьер-министра исполнял К. Бакиев, ранее премьер-министр Кыргызстана (2001-2002), бывший депутат Жогорку Кенеша. 10 июля 2005 года К. Бакиев всенародным голосованием был избран президентом Кыргызской Республики, набрав 88,65% голосов.

В этот период остро встал вопрос о проведении конституционной реформы и соответственно о внесении кардинальных изменений в Конституции или вообще о создании новой. С инициативами о принятии новой Конституции выступали сторонники оппозиции – депутаты Жогорку Кенеша, в то время как у К. Бакиева был готов свой вариант Конституции КР. Процесс принятия новой редакции Конституции ускорили систематические массовые митинги, проводимые сторонниками оппозиции, и постоянное давление на власть. За несколько дней до принятия новой редакции Конституции проводились очередные массовые митинги, которые чуть не закончились узурпацией высшей

государственной власти. В этих сложных обстоятельствах 9 ноября 2006 г. в спешке была принята новая редакция Конституции. Спустя некоторое время 30 декабря 2006 года Жогорку Кенеш принимает новую редакцию Основного Закона. Однако 14 сентября 2007 года Конституционный суд Кыргызской Республики отменяет эти редакции Конституции как принятые с нарушением процедуры принятия Основного закона.

21 октября 2007 года был проведен референдум по принятию новой редакции Конституции КР и Кодекса о выборах в Кыргызской Республике. 23 октября они были подписаны Президентом. За основу новой редакции Конституции была принята прежняя Конституция в редакции от 18 февраля 2003 года, но в нее были внесены некоторые существенные изменения и дополнения. Так, пункт 1 статьи 15 действующей редакции Основного закона гласил: «Никто не может быть арестован или содержаться под стражей иначе как по решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом». В соответствии с пунктом 2 статьи 15 Конституции каждое арестованное или задержанное лицо до истечения 48 часов должно быть приведено в суд для решения вопроса о законности его ареста или задержания. Эти полномочия по прежней Конституции принадлежали прокуратуре, и человек находился в положении подозреваемого в течение 72 часов. Эти изменения действительно имеют более гуманный характер, так как сущность прокуратуры имеет карательный и подавляющий характер. Дача судом санкции на арест в судебном заседании отличается публичностью, нежели единоличное решение данного вопроса прокурором. И согласно пункту 6 статьи 15 Конституции КР, каждый имеет право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных законом. Это дополнение направлено на усиление независимости судебной власти, присяжные заседатели, выносящие независимо вердикт о виновности или невиновности, делают судебную власть действительно независимой и демократичной. Судебный процесс станет более состязательным. Эти нововведения взяты из уголовно-процессуального права западных стран, в частности, из юридической практики Великобритании, из так называемого права «Habeas Corpus Act»;

согласно п. 3 ст. 20 Конституции, за лицами, являющимися гражданами Кыргызской Республики, признается принадлежность к гражданству другого государства в соответствии с законами и международными соглашениями Кыргызской Республики.

Были внесены изменения и дополнения в полномочия Президента, Жогорку Кенеша, Премьер-министра, произведены изменения в структуре судебной власти. Так, согласно нормам статей 69 и 70 Конституции, депутаты от политической партии, получившей более 50% мандатов Жогорку Кенеша, вносят Президенту кандидатуру для назначения на должность Премьер-министра. Кандидатура на должность Премьер-министра вносится не позднее пяти рабочих дней со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва. Президент не позднее трех дней со дня представления назначает на должность Премьер-министра. Назначенный Премьер-министр определяет структуру Правительства и кандидатуры на должности членов Правительства. Структура Правительства вносится на утверждение Жогорку Кенеша Премьер-министром в течение семи рабочих дней со дня его назначения. Кандидатуры на должности членов Правительства, за исключением членов Правительства, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, внутренних дел, иностранных дел, вносятся Президенту в течение пяти рабочих дней со дня утверждения структуры Правительства. Президент не позднее трех дней со дня представления кандидатур назначает членов Правительства.

В случае если депутаты от политической партии, получившей более 50% мандатов Жогорку Кенеша, не внесут кандидатуру на должность Премьер-министра либо назначенный Премьер-министр не внесет на утверждение Жогорку Кенеша структуру Правительства или не представит кандидатуры на должности членов Правительства, а также в случае отсутствия таковой партии, Президент поручает депутатам от другой политической партии в течение пяти рабочих дней внести кандидатуру на должность Премьер-министра путем формирования коалиционного большинства депутатов. В случае если депутаты от политической партии, которым поручено внести кандидатуру на должность Премьер-министра, не внесут кандидатуру на должность Премьер-

министра либо Премьер-министр в установленные пунктом 2 статьи 69 Конституции порядке и сроки не внесет на утверждение Жогорку Кенеша структуру Правительства и не представит кандидатуры на должности членов Правительства, то Президент поручает депутатам от другой политической партии внести кандидатуру на должность Премьер-министра путем формирования коалиционного большинства депутатов. В случае если депутаты от политической партии, указанной в пункте 2 статьи 69, также не внесут Президенту кандидатуру на должность Премьер-министра либо Премьер-министр в установленные статьей 69 порядке и сроки не внесет на утверждение Жогорку Кенеша структуру Правительства и не представит кандидатуры на должности членов Правительства, то Президент поручает депутатам от третьей политической партии внести кандидатуру на должность Премьер-министра путем формирования коалиционного большинства депутатов. В случае если в установленные настоящей Конституцией порядке и сроки не будет внесена Президенту кандидатура на должность Премьер-министра, то Президент назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш и формирует Правительство. Сформированное Президентом Правительство действует до формирования Правительства депутатами от политических партий, представленных в новом созыве Жогорку Кенеша, в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией.

Президент в соответствии с новой редакцией Конституции КР лишился права издавать указы, имеющие силу законов. Внесены изменения в статью 63 Основного закона, согласно которой теперь Жогорку Кенеш не может соответственно быть распущен в результате трехкратного отклонения кандидатуры на должность Премьер-министра, иного кризиса, вызванного непреодолимыми противоречиями Жогорку Кенеша с другими ветвями государственной власти, и в результате отрицательного заключения Конституционного суда по вопросу отстранения Президента от должности.

В соответствии с Конституцией КР от 23 октября 2007 года образованы Национальный совет по делам правосудия Кыргызской Республики, новые органы судейского самоуправления: съезд и Совет судей Кыргызской Республики. В соответствии со

статьей 91 Конституции КР, для решения внутренних вопросов деятельности судов действует судебское самоуправление. Совет судей защищает права и законные интересы судей, осуществляет контроль за формированием и исполнением бюджета судов, организует обучение и повышение квалификации судей, рассмотрение вопросов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности. Отбор кандидатур на должности судей местных судов, предложение их на назначение и перевод (ротацию), отстранение, освобождение от должности осуществляется Национальным советом по делам правосудия Кыргызской Республики (п. 4 ст. 84), который формируется из числа представителей законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти и общественных объединений. Национальный совет по делам правосудия, согласно пункту 2 статьи 46 Конституции КР, предлагает Президенту для представления Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда и в соответствии с п/п. 3 вышеназванного пункта кандидатуры на должности судей местных судов для самостоятельного назначения их главой государства.

Формирование Национального совета по делам правосудия Кыргызской Республики согласуется с точкой зрения Г.В. Мартыановой, по мнению которой перспективным направлением является создание совместных контрольных органов, т.е. таких, в формировании которых принимают участие органы различных ветвей власти. Вопрос об их принадлежности к той или иной ветви власти должен решаться исходя из структуры элементов контрольной компетенции, переданной им.

Согласно статье 52 Основного закона, при невозможности осуществления Президентом своих полномочий по указанным в настоящей Конституции КР причинам его полномочия до избрания нового Президента исполняет торага Жогорку Кенеша. В случае невозможности исполнения полномочий Президента торага Жогорку Кенеша полномочия Президента исполняет Премьер-министр.

Согласно новой редакции Основного закона, Жогорку Кенеш состоит из 90 депутатов и полностью формируется по партийным спискам. Президент К. Бакиев по поводу формирования парламента

сказал: «Народ, доверив законодательную деятельность партийному парламенту, сделал правильный выбор». Нам бы хотелось отметить, что формирование Жогорку Кенеша по пропорциональной системе отвечает требованиям демократических государств, однако формирование «партий власти» нежелательно. Парламент Кыргызстана получил новое полномочие, такое, как выражение недоверия отдельному члену Правительства в предусмотренных Конституцией случаях. Это полномочие было у Жогорку Кенеша еще по Конституции КР в редакции от 5 мая 1993 года. Институт отрешения от должности существует в таких странах мира, как США, Великобритания, Казахстан. Право роспуска парламента в полномочиях Президента в статье 46 отсутствует, но оно мягко оговаривается выражением: «Президент назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш» (в п. 4 ст. 70 и в п. 7 ст. 71).

Досрочное прекращение полномочий депутата Жогорку Кенеша среди прочих оснований признается из-за отсутствия на заседаниях парламента без уважительных причин 30 и более рабочих дней в течение одной сессии, по прежней редакции было 45 и более рабочих дней.

Согласно пункту 3 статьи 65 новой редакции Конституции, проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством источника финансирования.

Конституционный суд лишился следующих полномочий: дача заключения об отстранении судей Конституционного и Верховного судов Кыргызской Республики; дача согласия на привлечение судей местных судов к уголовной ответственности; рассмотрение конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан; отмена решения органов местного самоуправления.

В Конституции КР 2007 года введена новая глава «Центральные органы государственной власти Кыргызской Республики», в которую включены: прокуратура, Национальный банк, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов, Счетная палата, Акыйкатчы (Омбудсмен).

Прокуратура соответственно была выведена из системы исполнительной власти.

Для разделения государственной власти введена система сдержек и противовесов между ветвями власти и иными органами государства. В статье 7 Конституции КР 2007 года предложена следующая редакция: «Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованное функционирование и взаимодействие на основе системы сдержек и противовесов».

По поводу системы сдержек и противовесов М. Шеримкулов писал: «Независимость различных ветвей власти и разграничение между ними соответствующих функций должны быть закреплены системой «сдержек и противовесов». Эта система призвана обеспечить стабильность государственно-правовых институтов и непрерывность функционирования всей государственной власти. Введение и совершенствование этого механизма позволит устранить опасность концентрации власти у одного государственного органа или должностного лица».

### **3.10. Конституция 2010 года: общая характеристика**

Конституция Кыргызской Республики, принятая на референдуме 27 июня 2010 года, по мнению Временного правительства, заложила основы парламентской формы правления в стране, на что указывают, следующие положения:

- выборы депутатов Жогорку Кенеша по партийным спискам по пропорциональной системе;
- объединение депутатов Жогорку Кенеша во фракции;
- формирование Правительства парламентским большинством;
- подотчетность Правительства перед Жогорку Кенешем.

Особенности перехода к парламентской республике объективно отражаются прежде всего в статутном положении Жогорку Кенеша. С одной стороны, качественно изменилось положение Жогорку Кенеша в конституционной системе органов государственной власти. С другой стороны, возросла его роль в формировании правовых основ парламентской формы правления.

В то же время, исходя из анализа текста, Конституция устанавливала смешанную форму правления, президентско-парламентскую республику, а не парламентскую, как ее представляли члены Временного правительства. И хотя по сравнению с Конституцией КР 2007 года полномочия Президента были заметно сокращены, а Жогорку Кенеша усилены (ч. 7 ст. 74). Кроме этого, право на назначение референдума перешло от Президента к Жогорку Кенешу (ч. 1 ст. 74). Это лишь некоторое перераспределение функций, а не фундаментальные перемены.

Так, положения, закрепляющие за Президентом право, в частности: определять основные направления внутренней и внешней политики государства; обеспечивать единство и преемственность государственной власти; согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов; их ответственность перед народом – были из Конституции исключены.

В качестве отличительной особенности парламентской модели Кыргызстана можно выделить, в частности, избрание Президента независимо от Жогорку Кенеша на всеобщих выборах, тогда как в парламентской республике президент, как правило, избирается парламентом.

По Конституции КР 2010 года, в отличие от принятой на референдуме в 2007 году, Президент не определен ни как гарант Конституции, ни как высшее должностное лицо страны (ч. 1 и 2 ст. 42), хотя по-прежнему «олицетворяет единство народа и государственной власти» (ч. 2 ст. 60). Он избирается на один шестилетний срок, а не на два пятилетних (ст. 43). Новая Конституция КР 2010 года предусматривает выборы Президента всеобщим голосованием (ч. 1 ст. 61), а это значит, что в случае конфликта с Жогорку Кенешем глава государства сможет, среди прочего, противопоставить депутатам не меньшую, чем у парламента, легитимность.

Отличительной чертой парламентской республики является ответственность правительства перед парламентом. Так, по инициативе одной трети депутатов вотум недоверия правительству может быть объявлен большинством голосов от общего состава Жогорку Кенеша (ч. 3 и 4 ст. 85). Однако он необязательно приведет к отставке правительства: Президент может не согласиться

с решением депутатов, и тогда правительство продолжит исполнять свои полномочия, если только в течение трех месяцев Жогорку Кенеш снова не объявит о недоверии (ч. 7 ст. 85).

Тем не менее и по новой Конституции Президент может распустить парламент. В соответствии с частью 1 статьи 86 премьер-министр может один раз в год поставить перед Жогорку Кенешем вопрос о доверии правительству. В случае отказа в доверии последнее слово остается за Президентом: он либо отправляет правительство в отставку, либо распускает парламент (ч. 1 ст. 86).

Роспуск может грозить Жогорку Кенешу и в том случае, если он откажется утвердить программу вновь назначенного правительства или определить его структуру и состав (ч. 6 ст. 84). Хотя право роспуска парламента является необходимым инструментом для уравнивания права парламента объявлять вотум недоверия правительству, ситуация, в которой право роспуска – это следствие выражения парламентом недоверия правительству, характеризует уже не парламентскую, а по крайней мере смешанную форму правления.

Помимо участия в назначении и отставке правительства, Президент непосредственно «назначает и освобождает от должности членов Правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей» (п. 2 ч. 4 ст. 64). Президент вносит в парламент кандидатуры на должности Генерального прокурора, председателя Национального банка, одной трети состава ЦИК (ч. 3-5 ст. 64). В законодательном процессе он обладает правом вето, которое может быть преодолено только большинством в две трети голосов депутатов Жогорку Кенеша (ч. 2 и 3 ст. 81). Даже местные кенешы (советы) могут быть при определенных условиях распущены Президентом (п. 2 ч. 1 ст. 64).

Таким образом, Президент – не «главная фигура в государстве», но и конституционные полномочия никоим образом не обозначают его безвластной «фигурой», поэтому утверждения, что новая Конституция КР 2010 г. предусматривает парламентскую форму правления, было бы большой натяжкой.

Новым для развития партийной системы стало введение в парламенте фракционности и ее участие в формировании государственного аппарата. Доминирование одной партии или тесной коалиции приведет, несмотря на все конституционные ограничения, к очередному усилению личной власти нового Президента, в случае если глава государства симпатизирует одной из партий.

Разделенный парламент, где никто не обладает абсолютным большинством, а принятие решений требует согласия большинства, позволяет избежать усиления только одной партии с только одним лидером. Конституция КР 2010 года предусматривает, что у одной партии не может быть более 65 депутатских мандатов из 120 (ч. 2 ст. 70), однако ничто не мешает создавать коалиции хоть из 120 депутатов или даже без официального объявления о коалиции идентично голосовать по всем вопросам, рассматриваемым Жогорку Кенешем.

Кроме того, в избирательной системе сохранился «двойной барьер»: для получения депутатских мандатов партии недостаточно набрать определенный процент голосов на общегосударственном уровне (в 2010 г. – 5% от общего числа зарегистрированных избирателей; по конституционному Закону КР «О выборах Президента и Жогорку Кенеша» от 25 ноября 2011 года – 7% от числа избирателей, принявших участие в голосовании), она также должна иметь и определенный результат в каждом из регионов (0,5% в 2010 г. и 0,7% по конституционному закону 2011 г). На выборах 2007 г. этот «двойной барьер» помешал партии О. Текебаева «Ата-Мекен» занять места в Жогорку Кенеше: несмотря на высокий процент голосов по стране в целом, она не пользовалась поддержкой на юге Кыргызстана (0,5 % партия не набрала).

Результатом парламентских выборов 10 октября 2010 года стало образование разделенного парламента. В состав Жогорку Кенеша V созыва вошли пять партий: демократическая партия «Ата-Журт» («Отечество») во главе с К. Ташиевым; Социал-демократическая партия А. Атамбаева; «Республика» О. Бабанова; «Ар-Намыс» («Достоинство») Ф. Кулова и «Ата-Мекен». Если партия «Ата-Журт», получившая значительное число голосов

в южных регионах, едва прошла полупроцентный барьер в северных областях, то партия А. Мадумарова «Бутун Кыргызстан» не прошла в парламент, получив более 8% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, что составило, однако, менее 5% от общего числа избирателей, имеющих право голоса. При этом ни один из победителей не мог претендовать на большинство: крупнейшая фракция «Ата-Журт» получила в парламенте всего 28 мандатов, СДПК – 26, «Ар-Намыс» – 25, «Республика» – 23, «Ата-Мекен» – 18. Названия партий не должны вводить в заблуждение, они имеют мало общего с их идеологией, раздел проходит скорее между личными интересами, чем между политическими воззрениями.

Даже двух крупнейших фракций (несмотря на любые противоречия, которые существовали между ними по политическим или социально-экономическим вопросам) было недостаточно для создания правительства: коалиция должна была обязательно состоять из трех фракций. Наименьшие противоречия, кажется, существовали между СДПК, «Республикой» и «Ата-Мекен», но такой коалиции не было суждено состояться из-за разногласий по поводу кандидатуры на пост торага (председателя) Жогорку Кенеша. Для избрания О. Текебаева не хватило трех голосов, и это стало поводом для выхода «Ата-Мекен» из предполагавшейся коалиции. Эту партию в конце концов заменила партия «Ата-Журт», которая получила пост торага (А. Кельдибеков), один из постов вице-премьера и ряд министерских портфелей (в том числе МЧС, Минюста) в обмен на поддержку правительства А. Атамбаева и О. Бабанова.

Правительство опиралось на плюралистическую коалицию из трех парламентских фракций при политически слабом Президенте (законом о введении в действие Конституции 2010 года Р. Отумбаевой было запрещено баллотироваться на президентских выборах, и она должна была покинуть свой пост до 31 декабря 2011 года).

Видимость парламентской республики продержалась год, до президентских выборов 30 октября 2011 года. От участия в них О. Текебаев отказался, но приняли участие два политика, популярных у одного и того же электората южных регионов, –

К. Ташиев и А. Мадумаров, что позволило действующему председателю правительства А. Атамбаеву (единственному серьезному кандидату с поддержкой в северных регионах) выиграть выборы в первом туре с результатом в 63,2% голосов против 14,7% у А. Мадумарова и 14,3% у К. Ташиева.

Завершение переходного периода с Р. Отунбаевой во главе государства, инаугурация нового Президента и вакансии на пост председателя правительства позволили провести перегруппировку сил в Жогорку Кенеше. Новая коалиция состоит уже из четырех фракций и имеет более 90 голосов в парламенте, лишь «Ата-Журт» находится в оппозиции. Председателем правительства стал бывший вице-премьер О. Бабанов, был выбран и новый торага Жогорку Кенеша – представитель СДПК А. Жээнбеков. Таким образом, политическая конфигурация серьезно изменилась: у власти сильный президент с существенными полномочиями, его поддерживает правительство, опирающееся на большинство в 2/3 парламента. И хотя еще нет такой концентрации власти, какая была в последние годы правления К. Бакиева, когда 71 из 90 депутатов Жогорку Кенеша принадлежал к пропрезидентской партии «Ак-Жол», отсутствие системы сдержек и противовесов может привести к новому витку усиления авторитарных тенденций. Единственный ограничитель власти президента на данный момент – это его разногласия с премьер-министром.

Согласно Конституции, кандидатуры на должности судей Конституционной палаты на утверждение большинством в две трети голосов депутатов Жогорку Кенеша вносит Президент, на основании положительного заключения Совета по отбору судей (ч. 5 ст. 97). Совет состоит из 24 членов, большинство из которых представляют парламентские фракции (по 8 членов от парламентского большинства и от оппозиции, а также 8 представителей судейского корпуса). Летом 2011 г. Совет предложил президенту переходного периода Р. Отунбаевой 11 кандидатур для представления на должности судей Конституционной палаты. Пятеро из кандидатов не были представлены президентом к назначению.

В результате председатель Совета по отбору судей был вынужден уйти в отставку, а сам Совет приостановил работу. Что

же касается нижестоящих судов, то для судей, назначенных на должности впервые, Конституция КР 2010 г. закрепила испытательный срок в 5 лет, и лишь потом у них возникает возможность пожизненного срока. Такая норма положительно зарекомендовала себя в формировании судебной власти (например, в России и Беларуси).

**Коллизии в Конституции КР 2010 года.** Конституция КР 2010 года в рассматриваемый период содержит ряд принципиальных противоречий. Прежде всего, обратимся к положениям части 4 статьи 4 Конституции, согласно которым в Кыргызстане запрещается слияние государственных и партийных институтов, образование и деятельность партийных организаций в государственных учреждениях, осуществление государственными служащими партийной работы. Данные конституционные положения, в сущности, ставят под сомнение законность проведения выборов в Жогорку Кенеш по партийным спискам, образование парламентских фракций, которые сами по себе уже являются партийными органами.

Во-первых, как показывает анализ, будучи партийным институтом, фракции формируются в парламенте и в рамках этого государственного института проводят политику партии в жизнь. В этой связи возникает вопрос: не слияние ли это государственных и партийных институтов? Во-вторых, любая политическая партия, прошедшая в парламент, обязана выполнять свою предвыборную программу, используя для этого права и возможности своей фракции. Если партия окажется правящей, в которой лидер – президент, абсолютное большинство депутатов – члены фракции данной партии, а главного исполнителя – премьер-министра – определяет эта фракция, то не есть ли это подчинение государственной деятельности партийным программам и решениям? Причем вопрос не только в том, фракция это правящей партии или нет. То же самое может случиться и с любой фракцией парламентского большинства. Тем более что в силу статьи 84 Конституции фракция или коалиция фракций с ее участием, составляя парламентское большинство, тем самым уполномочивается не только выдвигать кандидата на должность премьер-министра, но непосредственным образом влиять на

структуру, состав Правительства и, соответственно, на его деятельность. Безусловно, такая фракция или коалиция фракций постарается выдвинуть на эту должность своего однопартийца или, во всяком случае, лицо, связанное с партией этой фракции, даже если это будет коалиция фракций.

В-третьих, депутаты Жогорку Кенеша являются государственными служащими. В то же время они являются членами той или иной фракции и соответственно партии. В таком качестве они осуществляют одновременно и парламентскую, и партийную работу. Тем самым не нарушают ли они Конституцию?

На самом деле проведение выборов в парламент по партийным спискам по пропорциональной избирательной системе, образование фракций и организация их деятельности, формирование правительства партией парламентского большинства либо коалицией фракций, обеспечивающей такое большинство, политическая ответственность правительства перед парламентом, – все это в совокупности составляет обязательные сущностно-содержательные элементы парламентской формы правления.

При этом следует признать, что сам факт законодательного закрепления участия партий на парламентских выборах, с одной стороны, предоставляет партии позитивное право, с другой стороны, обязывает ее, если она пройдет в парламент, выполнять свою предвыборную программу, используя для этого права и возможности своей фракции.

Это вытекает из сущностных особенностей парламентских выборов по партийным спискам, где партии выступают связующим звеном между депутатами и электоратом, а избиратели отдают предпочтение программе той или иной партии. Таким образом социальные ожидания избирателей, народа в целом связаны с реализацией партийных программ, в которых отражаются, как правило, проекции переустройства общества, перспективы социально-экономического развития страны и просто обещания наилучшей жизни для граждан. Соответственно парламентская политическая партия, будет влиять на решения парламента правительства, добиваться принятия таких решений, которые исходят из своей предвыборной программы. Поэтому при парламентской форме правления необходимо создать правовые

условия и гарантии для полноценной деятельности парламентских партий. В целом, было бы вполне оправданным исключение из Конституции КР положения части 4 статьи 4.

Противоречия заложены и в положениях Конституции КР 2010 г. о депутатском мандате. Так, часть 1 статьи 73 гласит: «Депутат Жогорку Кенеша не связан императивным мандатом. Отзыв депутата не допускается». По смыслу данной нормы депутат Жогорку Кенеша, с формально-юридической точки зрения обладает свободным мандатом. Однако научно доказано, что политико-правовая природа, сущностные и функционально-содержательные характеристики депутатского мандата, сама практика формирования Жогорку Кенеша и обладания мандатом однозначно указывают на императивный, причем партийно-императивный характер мандата депутата Жогорку Кенеша. Непризнание этого юридического факта в парламентской практике нередко становится основанием выхода депутатов из состава фракции политической партии, по списку которой они избраны.

Более того, в данном контексте проблема усугубляется еще и тем, что в соответствии с поправками в Закон «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» отныне депутат при несопадении политических взглядов вправе оставаться свободным и не входить в состав какой-либо парламентской фракции. Более того, депутаты Жогорку Кенеша, имеющие иное политическое воззрение, имеют право объединиться в депутатские группы как внутри фракции, так и вне ее. Пользуясь таким правом, в Жогорку Кенеше V созыва отдельные депутаты уже вышли из фракций «Ата-Журт», «Ата Мекен», «Республика». Так, 16 мая 2013 года на заседании Жогорку Кенеша о своем создании официально объявили депутатские группы: «Онугуу», объединившая членов фракции «Республика» Б. Торобаева (лидер), Т. Шайназарова, М. Бакирова и А. Режавалиева; «За реформы», объединившая депутатов фракции «Ата-Журт» Х. Кормазова (лидер), Р. Шин и Н. Молдобаева; «Ынтымак», состоящую из депутатов фракций «Республика» и «Ата-Журт»: К. Исаева, Ш. Абдыкеримова, А. Батырбекова, Э. Джумалиевой, Э. Иманалиевой Б. Сулейманова.

Вполне возможно объяснение ситуации, когда депутаты внутри фракции объединяются в отдельную группу с целью совместной

выработки и отстаивания решения в определенной сфере, например, экономики. Но как могут депутаты объединиться в депутатские группы вне фракции в парламенте, который образован по фракционному принципу?

Когда депутат, избранный по списку политической партии, обнаруживает, что его политические взгляды не совпадают с позицией этой партии? Ответы на подобные вопросы следует искать, скорее всего, не в правовой, а в политической плоскости. С юридической точки зрения вышеуказанные положения Закона «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» противоречат части 3 статьи 70 Конституции КР.

По этому поводу справедливо замечено, что такие законодательные коллизии негативно скажутся на гарантиях ответственности депутатов Жогорку Кенеша и, конечно же, парламентских фракций. Вместе с тем эти новшества в корне противоречат конституционной конструкции формирования партийного Жогорку Кенеша и организации его деятельности во фракционном режиме; правовым принципам кыргызстанского парламентаризма и социальной сущности парламентской республики в целом.

Конституция КР в части 3 статьи 70 предписывает, что депутаты Жогорку Кенеша объединяются во фракции. Смысл такого конституционного предписания заключается в создании таким образом правовых условий парламентской партии для реализации своей предвыборной программы, с которой она выходила на выборы. Именно в программах парламентских партий, по определению, отражаются принципы и основные направления развития общества и государства. При этом сущность политического плюрализма в парламенте проявляется в поиске наиболее оптимального подхода в данном вопросе, безусловно, в интересах страны, при наличии разноаспектных партийных позиций. Иначе нет никакого смысла в проведении парламентских выборов по партийным спискам. Другими словами, фракция выступает законным парламентским органом политической партии, не только призванным защищать и отстаивать интересы партии в Жогорку Кенеше, но и ответственным за проведение политики партии, ее предвыборной программы. Реализуя предвыборную

программу, партии тем самым защищают и отстаивают интересы избирателей, которые и отдали за них свои голоса в ходе выборов.

А как парламентская фракция должна выполнять свои социальные и функциональные задачи, если депутатам предоставлено право не входить в состав фракции этой партии, и, что еще хуже, объединяться в депутатские группы вне своих фракций, руководствуясь личными интересами?

Ведь перед избирателями, народом в целом ответственность за результаты деятельности парламентской фракции и каждого депутата, включенного в партийный список, несет политическая партия. Поэтому и Конституция предписывает депутатам объединяться во фракции. Тем самым положениями самой Конституции ставятся под сомнения права избранного по списку политической партии депутата Жогорку Кенеша: оставаться свободным; не входить в состав парламентской фракции; объединиться в депутатские группы вне фракции.

Вместе с тем конституционная конструкция формирования партийного Жогорку Кенеша предопределяет политическую и организационно-институциональную структуру парламента, где проводится четкая линия между парламентским большинством и парламентской оппозицией с присущим им специфическим назначением.

Согласно данной конструкции недопустима правовая ситуация, когда депутаты, состоящие в оппозиционной фракции, выходят из нее и, объединившись в депутатскую группу, входят в состав коалиции парламентского большинства, поскольку Конституция КР в части 3 статьи 70 однозначно закрепляет положение, согласно которому правом на создание коалиции парламентского большинства и официального ее объявления обладает только фракция. Следовательно, лишь фракция в целом по Конституции вправе выйти из состава парламентской оппозиции и войти в коалицию парламентского большинства либо наоборот.

На основании изложенного было бы правомерным исключить вышеуказанные положения части 1 статьи 14 Закона КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» ввиду их несоответствия Конституции.

Еще одна проблема, связанная с пробелами в Конституции КР 2010 года: как быть, если президент и торага Жогорку Кенеша стали представителями одной парламентской партии, когда кандидатуру премьер-министра определяет фракция этой же партии?

В Жогорку Кенеше V созыва в ходе обсуждения кандидатуры Ж. Сатыбалдиева на должность премьер-министра депутат Жогорку Кенеша М. Абдылдаев поставил перед парламентом вполне резонный вопрос: не узурпация ли это высшей государственной власти одной партией?

В Основном законе отсутствуют нормы, позволяющие решать эти вопросы. Между тем в Конституции КР заложены нормы-принципы, которые выступают основаниями для законного их решения. Таковы положения части 1 статьи 1 Конституции Кыргызстан – демократическое, правовое государство; государство создает условия для представительства различных социальных групп в государственных органах и органах местного самоуправления, в том числе на уровне принятия решений (ч. 5 ст. 2); в Кыргызстане признается политическое многообразие и многопартийность (ч. 1 ст. 4); никакая часть народа, никакое объединение, никакое отдельное лицо не вправе присваивать власть в государстве (ч. 2 ст. 5).

С учетом данных конституционных принципов и норм, вполне обоснованным представляется прописанное в Конституции положений, согласно которым президент не вправе передавать мандат на формирование коалиции парламентского большинства фракции своей партии, а также не допускается одновременное замещение должностей торага Жогорку Кенеша и премьер-министра представителями одной парламентской партии.

Много проблем возникало и в процессе формирования правительства.

Главная проблема заключается в игнорировании депутатами принципов и норм действующей Конституции. При создании коалиции парламентарии, увлекшись перераспределением министерских и иных государственных должностей, грубо нарушали Основной закон. Так, в статье 84 Конституции записано, что «фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций с ее участием выдвигает кандидата на должность

Премьер-министра, который вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав Правительства. После их утверждения Президент издает указ о назначении Премьер-министра и остальных членов Правительства».

Смысл и назначение данных конституционных положений заключаются в следующем:

1) выдвижение кандидата на должность премьер-министра относится к прерогативе коалиции фракций, составляющей парламентское большинство. Вопрос об определении и выдвижении кандидата на должность главы правительства имеет существенное значение для формирования всего правительства, поскольку именно он определяет структуру, состав правительства и вносит списочный состав будущих министров в Жогорку Кенеш для утверждения. Поэтому очень важно, какое количество депутатов Жогорку Кенеша будет поддерживать такого кандидата. Вполне очевидно, что коалиция фракций, определяя и выдвигая кандидатуру конкретного лица на должность премьер-министра, должна понимать, что от этого зависит не только формирование правительства, но и его будущая деятельность. Тем самым такая коалиция выступает неким гарантом стабильности в деятельности правительства, что очень важно для последнего в плане реализации им программы своей деятельности. В то же время коалиция берет на себя ответственность перед Жогорку Кенешем и обществом в целом за результаты деятельности будущего правительства. Иначе говоря, коалиция несет солидарную ответственность вместе с правительством;

2) в Конституции КР заложен принцип единой команды при формировании правительства. Такая практика присуща парламентской республике, что является одной из ее отличительных черт. Принцип единой команды означает, что при отставке премьер-министра уходят с поста все члены правительства.

К большому сожалению, фракции – члены коалиции в нарушение данного конституционного принципа пропорционально распределяли между собой министерские должности, а далее и все более или менее значимые места в исполнительных и иных структурах власти. Безусловно, данная практика отрицательно сказалась на эффективности работы

правительства, созданного таким путем. Любой министр, выдвинутый той или иной партией, так или иначе связан определенными обязательствами перед соответствующей партией: ее корпоративными интересами и партийно-фракционной дисциплиной. Поэтому он обязан прежде всего выполнять поручения и «просьбы» партии. А если учесть тот факт, что абсолютное большинство наших парламентских партий, по сути, являются партиями одного лидера, то очевидно для таких министров – «назначенцев» от партии имеет решающее значение указаний и рекомендаций лидеров партии.

Проблема видится и в принципе формирования местных кеңешей в городах. Согласно принципам демократии, закрепленным в статьях 1–3, и положениям восьмого раздела Конституции (ст. ст. 110-113), местное самоуправление – это гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения, в том числе формировать представительные органы и их исполнительные структуры.

В Конституции четко записано, что единственным источником государственной власти является народ Кыргызстана. И принцип демократического государства, и принцип народовластия, и принципы выборов означают, что в выборах вправе участвовать все граждане на равных основаниях. Кроме того, по Конституции все имеют право участвовать не только в выборах, но и в управлении государством, избирать и быть избранными. Таким образом, широкое участие в этом должны принимать все институты местного самоуправления. Иначе говоря, на выборах все социальные группы и институты местного самоуправления и гражданского общества, которые находятся на территории данного местного сообщества, должны получить равные права на выдвижение своих кандидатов представительные органы и участие во всем избирательном процессе.

И то, что законодательно введено положение, согласно которому на выборах в представительные органы в городах участвуют только политические партии. В данном случае с правовой точки зрения нарушаются основные принципы

демократии и народовластия, закрепленные в статьях 1 и 3 Конституции КР, когда искусственно создаются преференции лишь политическим партиям в ущерб интересам остальных институтов и социальных групп местного сообщества. Бессмысленным видится и то положение, согласно которому нельзя менять Конституцию КР до 2020 года (ч. 2. ст. 114). Дело в том, что Конституция – это прежде всего закон, хотя и Основной. А закон есть регулятор общественных отношений. Согласно принципам правового регулирования, закон призван регулировать те общественные отношения, которые складываются в обществе. Сами эти общественные отношения находятся в постоянной динамике. Если отношения меняются, то соответственно должны меняться и инструменты их регулирования, т.е. законы. Значит, должна меняться и Конституция с тем, чтобы она соответствовала реальным общественным отношениям.

Следует подчеркнуть, что общественные отношения меняются не столько по желанию отдельных политиков, сколько по объективным основаниям, связанным с развитием общества, изменением той ситуации, в которую вовлечены не только политические, но и социально-экономические, духовные и иные составляющие общества. Тем самым Конституция должна соответствовать реальным общественным отношениям и стать адекватной. Если конституция не соответствует реальной правовой действительности, не адекватна реальным общественным отношениям, то это уже противоречит принципам правового регулирования. Это следует учитывать при изменении Конституции.

## Раздел II

# ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

---

Понятие конституционного строя – это не только соблюдение конституции, но и надежная охрана прав и свобод человека гражданина, а также соблюдение основ демократии. В понятие основ конституционного строя входят закрепленные конституцией характеристики. Статья 1 Конституции КР устанавливает, что «Кыргызская Республика (Кыргызстан) – независимое, суверенное, демократическое, унитарное, правовое, светское и социальное государство».

Прочность конституционного строя зависит от демократизма и рациональности организации государственной власти. Государственная власть отличается правомочием на принуждение граждан к соблюдению правопорядка, отсюда ее фактическая способность как содействовать реализации прав и свобод человека и гражданина, так и нарушать их при ненадлежащем использовании своих правомочий.

Конституция КР устанавливает принципы, свойства и качества государственной власти, которые являются основополагающими для конституционного строя. К ним относятся суверенитет государства, принцип разделения властей и система органов государственной власти. Местное самоуправление выступает в определенном соотношении с органами государственной власти.

## Глава 4

# ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

### 4.1. Формы правления и политический режим

Понятие формы правления является одним из важнейших содержательных характеристик конституционно-правовой науки, государствоведения в целом. На протяжении многих лет, в центре внимания находились два вопроса: 1) какие формы правления существуют и 2) какая из известных форм правления наилучшим образом подходит для данного времени в данной стране (философы Платон, Аристотель, Салон, Кант и др.).

В настоящее время форма правления входит составной частью в более широкое понятие формы государства, объясняющей организацию государственной власти и ее устройство. Взаимоотношения главы государства, высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти. От того как организована и как реализуется государственная власть определяющим образом зависит эффективность государственного руководства, действенность управления, престиж и стабильность правительства, состояние законности и правопорядка в стране.

Форма государства, т.е. устройство государственной власти, ее организация в содержательном отношении выступает разными свойствами и сторонами. Во-первых, это определенный порядок образования и организации высших органов государственной власти и управления. Во-вторых, это способ территориального устройства государства, определенный порядок взаимоотношений центральной и местной власти. В-третьих, это приемы и методы осуществления государственной (политической) власти. Не случайно форма государства синтезируется из трех основных элементов, а именно: формы (государственного) правления, формы государственного устройства, формы государственного (политического) режима.

Долгое время форму государства считали состоявшей из формы правления и формы государственного устройства,

к которым впоследствии добавлялись политический режим. Так или иначе, на сегодня наиболее распространенной является концепция организации государственной власти, заключающейся в единстве трех элементов — правления, государственного устройства и политического режима.

Под формой правления подразумевают организацию верховной государственной власти, в особенности высших и центральных ее органов, структуру, компетенцию, порядок образования этих органов, длительность их полномочий, их взаимоотношения с населением, степень участия последнего в их формировании. Форма правления является ведущим элементом в форме государства, трактуемой в широком смысле.

Формы правления различаются в зависимости от того, осуществляется ли верховная власть одним лицом по наследству или принадлежит выборному органу. В связи с этим и выделяют монархическую и республиканскую формы правления.

**Республиканская форма правления.** Кыргызская Республика провозглашена республикой, что означает выборность главы государства. Однако, сделав этот первичный выбор, Конституция не пошла дальше и не определила вид республиканской формы правления. Между тем мировой конституционной теории и практике известны три вида республики: парламентская, президентская и смешанная (полупрезидентская).

При республиканской форме правления единственным источником власти по закону является народное большинство. Само происхождение термина республика связано с народом. «*Respublica est res populi*», — подчеркивал Цицерон, считая государство – делом народа. В республике власть осуществляется избранными народом на определенный срок представительными органами.

Известны парламентарные республики и президентские.

На выбор формы правления оказывают влияние ряд факторов, но определяющими здесь должны быть долговременные интересы стабильности государства, а не сиюминутные политические проблемы и та или иная расстановка сил.

*В парламентской республике* глава государства (президент) избирается парламентом, главой правительства становится лидер партии, победившей на выборах. Парламент осуществляет контроль над правительством. В случае вынесения парламентом вотума недоверия правительство автоматически подает в отставку (или премьер-министр ставит вопрос о роспуске парламента и назначении новых выборов). Министры назначаются из членов парламента и сохраняют в нем свое место (например, ФРГ).

Достоинством парламентарной республики является единство высших эшелонов власти, поскольку глава исполнительной власти (премьер-министр) и его кабинет назначаются и контролируются парламентским большинством. Пока правительство располагает поддержкой большинства законодателей, оно выполняет свои функции, не исключая и представления законопроектов. С потерей парламентского большинства правительство уходит в отставку. При всех существующих вариациях в парламентских республиках президент играет незначительную роль; исполнительная власть является по сути продолжением законодательной, и тем самым возможный конфликт между двумя ветвями власти сводится к минимуму.

Недостатки парламентарной республики сводятся, во-первых, к крайней фрагментарности партийной системы, которая обрекает парламентскую коалицию на аналогичную фрагментарность, а правительство на неустойчивость. При неразвитости партийной системы даже экстремистские (малочисленные) партии могут предстать частью парламентской коалиции большинства. Это может оказаться не менее пагубным, чем тупик во взаимоотношениях исполнительной и законодательной власти.

Во-вторых, вполне реальной может оказаться угроза тирании, которую в состоянии создать простое парламентское большинство, т.е. эффективность и стабильность парламентских форм правления зависит от характера политических партий, соревнующихся за места в парламенте. Судьба же партий и структура партийной системы в немалой степени определяются способом избрания законодателей, т.е. мажоритарной или пропорциональной системой.

В президентской республике глава государства (президент) избирается населением (гражданами) и сам формирует

правительство, которое подотчетно только ему. Парламент не вправе выносить вотум недоверия. Президент не имеет права роспуска парламента. Министры не могут быть одновременно членами парламента (например, США).

Президентская республика как форма правления характеризуется в первую очередь тем, что избранный глава государства одновременно является главой исполнительной власти (например Кыргызстан). Он назначает министров с согласия парламента или одной из его палат и может отправить их в отставку.

Достоинство президентской формы правления заключается прежде всего в том, что всенародно избранный президент является собой сосредоточие общенациональных устремлений, выступает символом нации, символом принадлежности граждан к единому государству.

Эта форма дает полномочия одному лицу, которое может осуществлять руководство в чрезвычайных обстоятельствах. И не случайно, сталкиваясь с теми или иными сложными проблемами, некоторые страны усиливают значение поста президента. Президентская система правления в принципе обеспечивает большую степень политической стабильности, чем парламентская, так как кабинет министров назначается на фиксированный срок, определенный конституцией.

Глава государства в президентской республике получает свои полномочия в результате избрания на известный срок (в Кыргызстане на пять лет) и ответствен перед судом за противоправные деяния в период нахождения у власти.

Президентская форма правления в свою очередь не является безупречной. Во-первых, в отличие от парламентской формы правления, она таит в себе возможности трений во взаимоотношениях исполнительной и законодательной ветвей власти и провоцирования конституционного кризиса. Вероятность последнего особенно возрастает, если президент и парламентское большинство принадлежит разным партиям или политическим течениям.

Во-вторых, едва ли существует оптимальный способ избрания президента. Любой из них имеет свои сильные и слабые стороны.

На первое место по значимости выходит метод президентских выборов. Прямые выборы представляются наиболее простыми и демократичными. Но моделей прямых выборов тоже много, а выбор способов не всегда зависит от президента. Президентская власть может оказаться в значительной степени подчиненной законодательной ветви, от которой может зависеть множество аспектов, например, принятие закона, значительно усложняющего процедуру переизбрания главы государства на второй срок.

В конкретике политической жизни той или иной страны, с учетом того или иного соотношения политических сил, сложившихся традиций или вводимых реформ, возможны смешанные или промежуточные (между президентской и парламентской республикой) формы государственного правления.

*В полупрезидентской республике* глава государства (президент) избирается населением (гражданами) и сам формирует правительство, которое ему подотчетно. Парламент вправе выражать недоверие (порицание) правительству, но вопрос об отставке решается президентом. Президент имеет право роспуска парламента. Министры не являются членами парламента.

Правительство обладает правами для оказания давления на парламента, но и парламента сохраняет элементы контроля над правительством (например, Франция).

Современный этап мирового развития конституционных процессов характеризуется появлением и распространением смешанных форм правления. Указанный процесс является «ответом» законодателей на проявление известных как позитивных, так и негативных факторов социального бытия: демократизации политической жизни, усиления интеграционных процессов, кризисного состояния политической системы, неэффективности государственного управления, противоборства «ветвей» власти и т.п.

«Классические» формы правления все более рельефно обнаруживают недостатки, коренящиеся в их конституционно-правовой природе: тенденцию к авторитаризму, монополизации власти в президентских республиках и возрастающую правительственную нестабильность в республиках парламентарных.

Сторонниками смешанных форм правления движет идея укрепления государственности путем устранения правительственных кризисов, частой смены правительств по соображениям политической конъюнктуры, оптимизации способов организации и взаимоотношений высших органов государственной власти, центральных и местных властей. Эти проблемы являются особенно острыми для вновь образовавшихся государств. Однако стремление сосредоточить в «гибридной» (смешанной) форме только положительные черты традиционных форм правления и избежать их недостатков далеко не всегда воплощается в новое органическое качество. В полупрезидентской республике, где парламент наделен значительными контрольными полномочиями, утрачивается одно из ключевых преимуществ президентской формы правления – прочность конституционного положения правительства, которое не может быть отправлено в отставку парламентом в результате борьбы парламентских фракций. В то же время в парламентской республике, где правительство несет ответственность перед парламентом и обязано учитывать в своей политике соотношение политических сил, общественное мнение играет ключевую роль. В «нетипичной» форме правления, такой как полупарламентская республика, общественное мнение практически нивелируется.

В последнем случае расширение полномочий президента влечет за собой почти автоматическое уменьшение роли органа представительной власти. Нечто подобное случается и при законодательном введении ограничения вотума недоверия правительству в парламентских республиках или при установлении ответственности отдельных министров перед парламентом в президентских формах правления.

Правовой науке и юридической практике с глубокой древности свойственно постоянное внимание к формам правления государства и стремление эти формы рационализировать. Однако механический перебор вариантов, волюнтаристское «скрещивание» тех или иных классических конституционных форм, особенно если это делается «под личность» действующего должностного лица, едва ли принесет долговременные положительные результаты.

Таким образом, в рамках республиканской формы правления можно выделить ряд общих черт, которые, однако, могут существенно различаться в зависимости от конкретного государства. Каждая страна уникальна, и слепое копирование чужих моделей невозможно и нежелательно. Если сравнить современную форму правления в нашем государстве с приведенными примерами, то можно сделать вывод, что она представляет собой полупрезидентскую республику, но с более широкими полномочиями для президента.

**Монархия и ее виды.** Монархией можно назвать такое государство, где верховная власть наследуется на всю жизнь одним лицом, пользующимся ею по собственному усмотрению. Лицо, имеющее титул монарха, принадлежит роду или «царствующему дому» и является свободным от какой-либо ответственности за свои действия. Указанные положения характеризуют современную монархию, однако в течение многих веков исторический опыт множества государств породил большое разнообразие монархий, которые трудно охватить единой выверенной формулой.

Термин «монархия» греческого происхождения («монос» – один, «архе» – власть) и означает «единовластие», «единодержавие».

Каковы общие характеристики монархической формы государственного устройства вне зависимости от ее конкретных разновидностей? Во главе государства стоит монарх, который получает власть по наследству. Однако возможны исключения, когда начало той или иной монархической династии связано с выборами. Монарх обретает власть по праву крови, наследуя ее по собственному праву («божьей милостью», как обычно указывается в его титуле, или, в случае избрания – «божьей милостью и волей народа»).

Монарх не несет никакой юридической ответственности за свои политические действия. В руках монарха сосредоточена вся полнота верховной государственной власти, монарх выступает источником всякого права, только с его волеизъявления те или иные постановления могут приобретать силу закона. Монарх находится во главе исполнительной власти, от его имени вершится правосудие, ему принадлежит право помилования. На

международной арене, в сношениях с другими государствами монарх единолично представляет свое государство. Монарх пользуется титулом (князя, герцога, короля, царя, императора), получает значительное содержание из государственной казны и имеет право на особую личную охрану.

В условиях *неограниченной* (абсолютной) *монархии* монарх обладает всеми упомянутыми выше полномочиями безусловно и неограниченно, независимо от каких-либо других властей. В *ограниченной* же *монархии* эти полномочия реализуются при посредничестве или обязательном содействии со стороны определенных органов или властей, функционирующих независимо от монарха.

Сегодня принимаются в расчет юридические основания. *Конституционную монархию* подразделяют на *представительную* (*дуалистическую*) и *парламентарную*, в которых монарх делит власть с парламентом.

В *дуалистических монархиях* (в прошлом Пруссия, Австрия, Италия, Румыния) за монархом остается исполнительная власть, право формировать правительство, назначать и смещать ответственных перед ним министров и иных должностных лиц (губернаторов, префектов и т.п.); ему принадлежит право вето и право неограниченного роспуска парламента. В законодательной сфере право представительного органа гарантируется полномочием вотивировать бюджет.

В *парламентарных монархиях* (современные Англия, Бельгия, Норвегия, Швеция и Япония) назначенные главой государства министры находятся в зависимости от вотума доверия парламента. Монарх обладает правом отлагательного вето, однако он может распустить парламент лишь в исключительных случаях, предусмотренных законодательством. Правовое положение монарха существенно ограничено: даже, например, такое действие, как помилование преступника, не может быть осуществлено без согласия парламента.

Парламент регулирует и личную жизнь монарха (брак, организация дворцовой службы и т.д.). Складывается положение, характеризующееся известной формулой: «царствует, но не управляет». Сказанное не означает, что фигура монарха становится

чисто декоративной. Во всяком случае, следует учитывать, что при такой форме правления в мире продолжают существовать вполне процветающие государства.

**Политический (государственный) режим.** В широком смысле политический режим представляет собой явление политической жизни и политической системы общества в целом. В узком же смысле он конкретизирует другие элементы формы государства, такие как форма правления, форма государственного устройства, а также формы и методы осуществления государством своих функций. Понимание политического режима требует как широкого, так и узкого подхода, поскольку это соответствует многообразию современных политических процессов, происходящих в обществе в двух основных сферах – государственной и общественно-политической. Кроме того, это также соответствует характеру политической системы, которая включает в себя как государство, так и негосударственные общественно-политические организации. Все элементы политической системы, будь то политические партии, общественные организации, трудовые коллективы или даже «внесистемные» институты, такие как церковь, мечети, массовые движения и т.д., подвергаются разнообразному воздействию со стороны государства. Это воздействие обусловлено сущностью государства, его функциями, формами и методами деятельности. Однако существует и обратная связь: государство также подвержено влиянию со стороны общественно-политической среды. Это воздействие может проявляться в различных аспектах, включая и влияние на политический режим.

Таким образом, для анализа формы государства необходимо учитывать политический режим как в узком, так и в широком смысле. В узком смысле политический режим представляет собой совокупность методов и способов, используемых государством для управления. В широком смысле политический режим отражает уровень гарантированности демократических прав и свобод граждан, степень соответствия официальных конституционных и правовых норм реальным политическим условиям, а также характер отношений между властными структурами и правовыми основами государственной и общественной жизни.

**Виды политических режимов.** Политических режимов в мире очень много, поскольку на ту или иную разновидность политического режима основное влияние оказывает множество факторов:

- сущность и форма государства, характер законодательства;
- фактические полномочия государственных органов и юридические формы их деятельности;
- соотношение общественно-политических сил;
- уровень и стандарты жизни, состояние экономики;
- формы классового сотрудничества.

Существенное влияние на вид политического режима оказывают исторические традиции страны, а в более широком смысле – своего рода общественно-политическая атмосфера, складывающаяся подчас вопреки пожеланиям господствующего в государстве слоя или вразрез с директивными прогнозами. На вид политического режима может оказать воздействие и международная обстановка.

На различных этапах исторического развития формируются разнообразные политические режимы, которые не являются идентичными в конкретных государствах одного и того же временного периода. Так, для периода рабовладения характерны деспотические, теократически-монархические, аристократические и олигархические режимы, а также режим рабовладельческой демократии. В эпоху феодализма были распространены абсолютистский режим, режим своеобразной «феодальной демократии», клерикально-феодальный, милитаристско-полицейский или режим «просвещенного абсолютизма».

В современном обществе можно выделить несколько политических режимов, которые отличаются своими особенностями и характеристиками. Среди них: либеральный, либерально-демократический, бонапартистский, военно-политический, фашистский, диктаторски-монополистский, марионеточный, а также характерный для некоторых исламских стран – клерикально-фундаменталистский режим.

Опыт социализма свидетельствует о возможности появления так называемых народно-демократических и общенародных

политических режимов, но по существу – авторитарных, тоталитарных режимов, режима рабоче-крестьянской диктатуры.

Известная преемственность и наличие некоторых неизменных в принципе содержательных характеристик позволяет свести все многообразие политических режимов к двум большим разновидностям – демократическому и антидемократическому политическому режиму.

**Демократия** – народовластие, составляющее сердцевину любых демократических политических режимов. Термином «демократия» обозначается форма государства в том случае, если законодательная власть в нем представлена коллегиальным органом, выбранным народом, если законодательство закрепляет широкие социально-экономические и политические права и свободы граждан независимо от их пола, расы, национальности, имущественного состояния, образовательного уровня и вероисповедания. Демократический политический режим может предусматривать прямое участие населения (прямая или непосредственная демократия) в решении государственных вопросов или участие в принятии политических решений с помощью выборных представительных органов (парламентская или представительная демократия). Демократический политический режим означает гарантированность провозглашенных прав и свобод, прочную законность и правопорядок, существование различных форм собственности и плюрализм мнений. Демократический политический режим невозможен без многопартийности, без достаточно высокого социально-экономического уровня жизни широких масс населения, без эффективного контроля над преступностью, особенно ее наиболее опасными организованными формами. Практика демократического развития государственности различных исторических эпох дает самые различные примеры демократических политических режимов.

Отличаются разнообразием и антидемократические политические режимы, однако их содержательная сторона во многом едина, она противоположна вышеперечисленным чертам режима демократий. Их характерные черты: господство одной политической партии или движения, одной, «официальной»

идеологии, одной формы собственности, сведение к минимуму или ликвидация каких бы то ни было политических прав и свобод, резкое расслоение населения по сословным, кастовым, конфессиональным и другим признакам, низкий экономический уровень основных слоев населения, акцент на карательные меры и принуждение, агрессивность во внешней политике.

**Антидемократические политические режимы** делят обычно на тоталитарные и авторитарные.

*Тоталитарный политический режим* (от лат. *tolus, lotum* – весь, целый, совокупность) – такой, при котором государство, не довольствуясь функцией официального представительства всего общества, выступает единственным и исключительным выразителем общественных потребностей и движений. Полная интеграция государства и общества, слияние государственного и общественного характера, пожалуй, для истории конституционно-правового развития вплоть до наших дней.

В современном мире, зачастую окрашенном идеологической призмой, тоталитаризм ассоциируется с тотальным контролем государства над всеми сферами общественной жизни, огосударствлением всех легальных институтов, неограниченными полномочиями властей, запретом на демократические институты и движения, фактической отменой конституционных прав и свобод, милитаризацией и подавлением любой оппозиции.

*Авторитарный политический режим.* Если тоталитаризм характеризует определенный тип отношений государства и общества, то авторитаризм (от лат. *auctoritas* – власть, влияние) скорее означает антидемократический и часто антиправовой принцип властвования. Авторитарным можно считать политический режим, при котором вся полнота власти сосредоточена в руках одного органа или лица. Управление осуществляется централизованно и однолинейно, без учета или с существенным ограничением роли других институтов, особенно представительных. К историческим формам авторитаризма можно отнести сатрапии в Азии, древние деспотии, некоторые абсолютистские монархии средних веков, а также военно-фашистские режимы.

Авторитаризм может быть установлен или навязан обществу и в условиях войны, общественного кризиса, социальных или национальных конфликтов. Жизнь дает примеры элитарного, технократического авторитаризма. Так или иначе, для авторитарного политического режима свойственны командно-административный метод руководства, централизация власти, навязанное единомыслие и безусловное повиновение, широкое использование карательных мер во внутренней политике и агрессивные установки во внешней политике.

В государственном устройстве можно выделить определенные закономерности, связывающие его различные составляющие. Так, монархия в рамках феодального государства в период абсолютизма тяготеет к унитарному, централизованному устройству и автократическому политическому строю. В свою очередь, республиканские формы правления гармонично сочетаются с либерально-демократическим политическим режимом, особенно в условиях многонационального состава населения, что способствует формированию демократического государственного устройства.

## **4.2. Политическая система Кыргызской Республики**

Политическая система является неотъемлемой частью любого государства и определяется как сложный комплекс государственных правовых институтов, политических партий и общественных организаций, в рамках которого протекает политическая жизнь общества и осуществляется государственная и общественная власть.

Политическая система формирует политические нормы, которые регулируют отношения между классами, нациями и народами. Конституция в свою очередь регулирует политические нормы, выраженные в виде политических прав и свобод граждан. Именно граждане обладают политическими правами, которые могут изменить систему государственного управления.

Немаловажной частью конституции и конституционного права является форма правления. Конституция служит базисом для

участников политических отношений, она все же не отражает конкретных способов и средств осуществления власти, составляющих политическую систему. Даже если страна обладает всеми атрибутами демократии – декларацией прав и свобод, парламентом, президентом и подотчетным правительством – демократия окажется фикцией, если политическая система представляет собой грубую диктатуру. Таким образом, наличие парламентской республики или парламентарной монархии, президентской республики или конституционной монархии само по себе не говорит о степени демократии.

Существует три основных типа политических систем: демократические и недемократические (авторитарные и тоталитарные). Демократические режимы характеризуются соблюдением конституционной законности, реальным осуществлением всех прав и свобод граждан, многопартийной системой, свободой прессы, отсутствием правовой дискриминации и независимостью судебной власти. Демократические режимы превращают конституцию в прочную основу общественного порядка и реальную гарантию динамичного политического развития без насилия.

**Недемократические режимы** характеризуются пренебрежением к конституции и конституционным основам государства, что приводит к ограничению прав и свобод граждан в пользу определенных правящих элит. В этой связи можно выделить две основные категории недемократических режимов: авторитарные и тоталитарные.

В условиях *авторитарных режимов* происходит подмена конституционных механизмов принятия государственных решений в пользу олигархии. Власть сосредотачивается в руках фактических диктаторов, что приводит к расширению полномочий исполнительной власти, делая ее бесконтрольной и неподконтрольной. Устанавливается тотальный контроль над поведением всех слоев населения, гражданские права и свободы отменяются. В результате этих процессов конституционный строй уступает место системе единоличной власти, где властные структуры фактически господствуют.

В условиях *тоталитарного режима* происходят массовые репрессии, устанавливается жесткий контроль над сознанием граждан, а также подавляется любое инакомыслие и свобода слова. Чрезмерная централизация власти приводит к формированию системы, которая фактически упраздняет парламент и независимые судебные органы. В подобных режимах конституционное право представляет собой лишь формальное закрепление однопартийной диктатуры.

В то же время **демократическая политическая система** порождает и свои правовые принципы, которые выражаются в таких понятиях, как равенство государств, единство государственной власти, разделение властей, народовластие и др. Нередко политическая система находит свое отражение в таких документах, как конституция, декларация о суверенитете, независимости, а также в программных документах политических партий. Например, Декларация о суверенитете Республики Кыргызстан, принятая в 1990 году провозглашает осуществление политической жизни в стране на принципах плюрализма. При этом все политические партии, общественно-политические организации, народно-демократические и другие массовые движения должны действовать в рамках Конституции Республики Кыргызстан. В статье 8 Декларации также содержится норма, запрещающая политические и общественно-политические движения, если они противоречат Конституции и представляют угрозу общественному порядку. Граждане, желающие заниматься политической деятельностью, должны взаимодействовать с государственными органами власти и соблюдать основные требования, касающиеся регистрации политических партий, проведения выборов и соблюдать национальное законодательство.

Законодательные акты, разработанные уполномоченным государственным органом, прежде чем быть принятыми, подвергаются тщательному анализу в рамках специализированной экспертизы, включающей в себя правовую, правозащитную, гендерную, антикоррупционную и экологическую составляющие. Так, антикоррупционная экспертиза направлена на анализ положений законопроекта с точки зрения их соответствия нормам Конституции Кыргызской Республики, международным договорам,

а также государственной политике в области противодействия коррупции и программным документам. В свою очередь гендерная экспертиза оценивает соответствие законопроекта государственной политике в области гендерного равенства и соблюдения прав человека, включая и реализацию политических прав.

Политическая система представляет собой инструмент, обеспечивающий объединение и консолидацию разнообразных участников правовых отношений в обществе вокруг общих политических целей и лидеров, способных эффективно разрешать возникающие в государстве проблемы.

Одним из важных конституционных базисов политической системы Кыргызской Республики является ее открытость. Кыргызская Республика в целях осведомленности граждан и повышения уровня правового сознания ввела гарантию на опубликование нормативно-правовых актов в открытом доступе (ст. 62). В 90-е годы XX века были предприняты первые шаги в направлении развития правовой информатизации в Кыргызской Республике. В 1997 году была принята Концепция правовой информатизации, которая предусматривала создание электронных баз данных, формирование единой коммуникационной среды и обеспечение открытого доступа пользователей к правовой информации. В 2001 году Указом Президента были определены меры по формированию на сайте Министерства юстиции КР Централизованного банка данных правовой информации в постоянно обновляющемся электронном формате.

В контексте продвижения идеи открытости правовой системы необходимо обратить внимание на Национальную стратегию развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы. В рамках этого документа, в подпунктах 2.4, 4.1, 4.3 и 4.7, признается необходимость обеспечения открытости работы государственных органов власти путем публикации всей необходимой для общества информации. Целью является создание открытого цифрового общества, способного удовлетворить информационные потребности каждого гражданина путем обеспечения открытости и гласности, в том числе в системе правосудия. В частности, предполагается внедрение онлайн-трансляций судебных заседаний,

что позволит обеспечить открытость и доступность судебных процессов для общественности.

В Конституции КР 2021 года закреплены только основные права и свободы. Детально закрепить исключительно все права невозможно в связи с их объемностью. Существует международное право, которое включает в себя различные классификации прав и свобод человека, что выражается в международных договорах. Кыргызская Республика, ратифицируя тот или иной международный договор, устанавливает правовую связь с определенной группой прав и свобод, которые интегрируются в национальное законодательство.

В свою очередь в Кыргызской Республике запрещено принимать законы, которые ограничивали бы свободу слова, печати и средств массовой информации (ст. 63), так как данные нормы направлены на формирование гражданского общества, где любой может высказать свое мнение и получить информацию, находящуюся в открытом доступе. Конституция КР устанавливает общие правовые контуры, выраженные в виде допустимых и недопустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина. Персональные данные человека и гражданина находятся под охраной государства и регулируется отдельными нормативными актами. Например, Закон КР «Об информации персонального характера» устанавливает, что информация персонального характера представляет собой зафиксированные сведения на материальном носителе, которые относятся к конкретному человеку и могут быть прямо или косвенно связаны с ним. Эта информация позволяет идентифицировать личность, опираясь на один или несколько уникальных факторов, характеризующих ее биологическую, экономическую, культурную, гражданскую или социальную идентичность. Доступ к персональным данным является ключевым аспектом, и субъект имеет право вносить изменения, блокировать и снимать блокировку этих данных, а также обжаловать неправомерные действия, связанные с ними.

Кыргызская Республика обеспечивает необходимые меры защиты персональных данных. Кабинет министров КР формирует порядок обеспечения защиты данных и их хранение.

### **4.3. Принцип разделения властей в конституционной доктрине Кыргызской Республики**

Юридическая мысль конца 1980-х годов все чаще обращается к политико-правовым доктринам, которые были сформулированы в прежние эпохи прогрессивными представителями различных общественных классов, но затем, в эпоху социалистических революций и последующие годы, получили негативную оценку в СССР, были забыты или отвергнуты. Между тем некоторые из этих доктрин и основанные на них правовые институты представляют огромную социальную ценность (например, концепция естественных прав индивида), другие были наполнены новым содержанием (парламентаризм). Третьи требовали учета сложных реальностей опыта социалистического строительства (право собственности). Все они предполагают необходимость новой оценки с позиций сочетания общечеловеческих интересов. К числу таких доктрин относится учение о разделении властей, реализованное, хотя и по-разному, в практике буржуазных и социалистических государств. Будучи небольшой частью теории демократии, это учение и его практическое осуществление представляют собой ценный опыт контроля отчуждающегося от гражданского общества государства, ибо общество в наибольшей мере способно контролировать такую власть, которая разделена и части которой в какой-то мере противостоят друг другу.

В период перестройки с середины 1980-х годов отношение к теории разделения властей изменилось, появились противоречивые суждения. Полярные различия подходов в значительной мере объясняются путаницей, связанной с данной концепцией. Для правильной оценки этой теории и возможностей ее практического применения следует уточнить предмет дискуссии и учитывать, во-первых, сходство и различие социологического юридического подходов к понятиям единства и разделения властей, а во-вторых, своеобразие политической и государственной власти. Пока же одни авторы говорили о социальной, политической власти, связанной с особыми процессами формирования и выражения

единой «классовой» или «общей» воли, другие – о размежевания деятельности государственного аппарата, осуществляющего власть государства от имени определенного класса (например, концепция диктатуры пролетариата) или всего народа.

Обычно Конституции определяют три ветви власти, однако в некоторых государствах организационно-правовая сторона рассматриваемой концепции подверглась модификациям. Конституционное право отдельных стран Латинской Америки исходит из четырех властей: дополнительно названа избирательная власть. Иногда фигурирует большее количество «властей».

В то же время среди представителей западной политико-правовой мысли появились сторонники концепций, отрицающих разделение властей и призывающих к единоличной власти, диктатуре. Эти идеи были выражены в фашистских «вождистских» теориях, где вся полнота власти, как по закону, так и в реальной жизни, принадлежала одному лицу – «фюреру». В некоторых развивающихся странах, несмотря на формальное разделение органов государства по видам их деятельности (существует парламент, президент, специфическая система судов), над всеми стоит особый орган или верховное должностное лицо. Так, согласно Конституции Ирана 1979 года, вся полнота власти фактически принадлежит главе государства – одному из высших духовных лиц – Хомейни, который считается его пожизненным руководителем.

Таким образом, в зарубежных странах, как и в Кыргызской Республике, существуют различные взгляды на вопрос о разделении и единстве власти, разные конституционные нормы и практики, а также социологический и юридический подходы к пониманию власти. С точки зрения социологического подхода, западные авторы, анализируя конституции многих буржуазных и развивающихся стран, обычно сводят вопросы политической власти к абстрактному понятию «правление народа» без учета связи политической власти с определенными классами общества и другими социальными группами.

Лишь некоторые западные либералы, испытавшие влияние марксизма, а также левые радикалы говорят о политической власти господствующего класса в развивающихся странах, хотя нередко

понятие классов и их классификация (политический класс, образованный класс, класс управленческой буржуазии и др.) не соответствуют научным определениям.

Юридическая интерпретация и практика разделения и единства власти претерпели значительные изменения. С одной стороны, наблюдается увеличение числа «властей», с другой – утверждается тенденция их взаимопроникновения. В сферу парламентского законодательного верховенства вмешиваются верховные и конституционные суды.

В проекте Конституции Кыргызской Республики 1993 года уже была предпринята попытка, когда президент был наделен правом вето законов и издавать декреты – даже во время сессии парламента. Французские коммунисты, анализируя практику Великобритании, ФРГ, Италии и некоторых других стран, отмечают многочисленные нарушения доктрины разделения властей и в качестве примеров приводят: совмещение мандата министра и парламентария; назначение президентом членов Верховного суда; утверждение верхней палаты парламента, многих должностных лиц исполнительной власти и т.д. В целом они приходят к выводу, что ни в одной из рассмотренных стран доктрина разделения властей не существует в «чистом» виде, и жизнь нарушает равновесие институтов. Некоторые современные буржуазные ученые-конституционалисты часто отказываются от понятия разделения властей, заменяя его указанием на три функции государства.

В СССР и других социалистических государствах конституционное право было сопряжено с рядом неясностей, связанных с теорией о единовластии Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. С одной стороны, провозглашалось, что именно Советы являются высшим органом государственной власти. С другой стороны, существовал Совет министров, который также обладал исполнительными и распорядительными функциями. До принятия Конституции 1936 года, несмотря на провозглашенное единовластие Советов, на территории Союза был создан исполнительный орган – Совет народных комиссаров. В дальнейшем, вплоть до начала перестройки в 1985 году и даже некоторое время спустя (до 1988

года), нормативные акты принимались исполнительно-распорядительным органом – Советом министров (совместно с ЦК КПСС). Эти акты расширяли полномочия Советов, которые, согласно теории, сосредоточивали всю власть.

Итак, за прошедший период теория разделения властей и практика ее применения подверглись таким коррективам, что ставится вопрос о возможности и путях ее осуществимости.

Определяя содержание теории и практики разделения властей, нужно прежде всего четко ответить на вопрос: о какой власти идет речь. Полемика Руссо и его сторонников с Монтескье и его приверженцами была связана с различным пониманием власти. В наше время при некоторых толкованиях единства власти смешивают политическую и государственную власть. Конечно, обе они взаимосвязаны: государственная власть – это основная форма политической власти и главный канал ее реализации, но не всякая политическая власть является государственной. Двоевластие в России в 1917 года и другие примеры являются достаточным доказательством таких различий.

Политическая власть в контексте конституционного права представляет собой концепцию, которая охватывает совокупность приемов, методов, форм и способов реализации политической власти. Она реализуется посредством деятельности всех политических организаций класса (применительно к первым стадиям развития Советского государства эта система называлась механизмом диктатуры пролетариата), союза классов, а также путем непосредственной политической активности масс (особенно в революционные эпохи), но, разумеется, прежде всего через государство и его органы, которые подчиняют себе политически господствующий класс (блок). Государственная власть – это власть, осуществляемая органами государства. Конституции нередко провозглашают, что она осуществляется от имени народа и представляет интересы всего общества; гораздо реже признается, что она выражает интересы определенного класса (это было, например, в концепции диктатуры пролетариата) или блока конкретных классов и социальных слоев.

Это не значит, что на политическую власть не оказывается никакого давления «извне», оно всегда есть и учитывается блоком, но такое давление приводит к уступкам, а не к разделению властей.

Единство политической власти блока и ее «внутреннее разделение» обычно находят свое государственное выражение в создании коалиционных правительств, противостоящих оппозиционным силам. Политическая власть блока может иметь классово родственную основу. Изучая печальный опыт социализма в СССР и ряде стран, мы можем сказать, что не насилие, не диктатура, а социальный консенсус обеспечивает прочность политической власти.

Как отмечалось, политическая власть класса, блока социальных слоев реализуется прежде всего от имени государства, его институтов и органов. Но государственная власть, государственные органы тоже действуют не в вакууме. На них оказывают давление различные социальные силы и организации, формальные и неформальные объединения граждан.

Исторический опыт показал, что теория разделения властей неосуществима в полном объеме. Она может быть реализована не в виде непроницаемых перегородок между различными сферами деятельности государства, но в плане общего принципа, руководящего начала, которым следует руководствоваться при создании структуры государственных органов и определении сфер их полномочий.

В течение двух столетий в буржуазных государствах, а затем и в социалистических странах сложилась практика, свидетельствующая о тесной взаимосвязи и взаимопроникновении функций государственных органов. Эти функции невозможно разделить. Однако разграничение методов и сфер юридической деятельности различных государственных органов является необходимым и возможным. Для этого не требуется отказываться от всего накопленного опыта. Если в практике социалистических стран сложилось такое положение вещей, то необходимо объединить положительный опыт с демократическим содержанием идеи разделения властей. С учетом традиций нашего государства, следует взять концепцию единой государственной власти, основанную на идее единства и согласованности всех органов

власти, принципа верховенства закона, ответственности и подотчетности в части обеспечения независимости каждой ветви власти – исполнительной, законодательной и судебной; расширение системы сдержек и противовесов, четкого разграничения полномочий каждой ветви власти.

Идея разделения законодательной, исполнительной и судебной властей сопровождает поиск человечеством идеального государства на протяжении многих веков. В зачаточном состоянии она присутствовала уже во взглядах древнегреческих философов (Аристотель, Полибий). Однако утверждение разделения властей как составной части учения о демократическом государстве связано с революциями XVII–XVIII вв., когда Дж. Локк (Великобритания) и Ш. Монтескье (Франция) сформулировали этот принцип как важную гарантию против концентрации и злоупотребления властью, свойственных феодальным монархиям. Первые же конституции – США 1787 года и Франции 1789 года – закрепили, хотя и в разных вариантах, разделение властей, видя в нем важный элемент равновесия трех основных ветвей государственной власти для осуществления главной функции государства – охраны свободы и прав человека. Декларация прав человека и гражданина 1789 года (она является частью современной Конституции Франции) включает бессмертные строки: «Всякое общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции» (ст. 16).

На протяжении XIX - XX вв. разделение властей завоевывало все более широкие позиции, превратившись со временем в общепризнанный принцип цивилизации и демократии.

В президентской республике разделение властей проводится наиболее последовательно. В США этот принцип был существенно дополнен системой «сдержек и противовесов», которые позволили не только разделить три власти, но и конструктивно уравновесить их. В сущности, США за всю свою историю не знали глубоких конституционных кризисов, хотя столкновения властей, особенно законодательной и исполнительной, периодически все же случались.

Существенные особенности свойственны системе разделения властей в государствах с парламентской формой правления:

парламентских республиках и парламентарных монархиях. Здесь, как и в любом конституционно-правовом государстве, обеспечивается относительная самостоятельность и независимость законодательной, исполнительной и судебной власти, но баланс между ними поддерживается при помощи специфических средств. Так, баланс законодательной и исполнительной власти обеспечивается, в частности, тем, что парламент может выразить недоверие правительству, а глава государства может распустить парламент.

Есть свои особенности и в полупрезидентских республиках. В этих государствах признается необходимость сочетания парламентаризма и сильной президентской власти. Во Франции, например, президент обладает широкими полномочиями и является в определенной мере носителем исполнительной власти, при осуществлении которой он, однако, не несет ответственности перед парламентом. В то же время исполнительная власть принадлежит также правительству, которое должно опираться на поддержку парламентского большинства.

Законодательная власть в соответствии с теорией разделения властей – одна из трех уравновешивающих друг друга властей в государстве. Она представляет собой совокупность полномочий по изданию законов, а также систему государственных органов, осуществляющих эти полномочия. В демократических государствах законодательную власть могут осуществлять не только специальные законодательные органы, такие как парламенты или местные законодательные ассамблеи, но и непосредственно избиратели через референдум. В некоторых случаях законодательную функцию могут выполнять органы исполнительной власти в рамках делегированного им законодательством полномочий.

В Кыргызской Республике принцип разделения властей был впервые закреплен в Декларации о государственном суверенитете 1993 года, а позже – в Конституции 1993 года и в последующих конституциях, где этот принцип фиксируется как один из основ конституционного строя. В статье 4 Конституции КР говорится: «Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах... – разделения ее на законодательную,

исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия» (ст. 7).

Следует помнить, что все органы государственной власти в равной степени выражают целостную концепцию народного суверенитета. Разделение властей есть разделение полномочий государственных органов при сохранении конституционного принципа единства государственной власти.

Важной особенностью Конституции КР 2021 года (хотя эта особенность присуща и ряду других стран) является то, что Президент как бы не входит ни в одну из трех властей. Он глава государства и обязан обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Однако глава государства осуществляет исполнительную власть и определяет структуру и состав Кабинета министров, а «председатель Кабинета министров является руководителем Администрации Президента» (ст. 89). Президент не вправе вмешиваться в полномочия Жогорку Кенеша или судебных органов – Конституция строго разделяет их полномочия. Разногласия между властями он может регулировать только с помощью согласительных процедур или путем передачи спора в суд.

Принцип разделения властей стал именоваться системой «сдержек и противовесов», получившей развитие на основе Конституции в законодательстве, решениях суда и политической практике.

Принцип разделения властей фактически вытекает из положений, устанавливающих порядок формирования высших органов и замещения государственных должностей и определяющих круг их полномочий. Конституционный статус отдельных ветвей власти и соотношения полномочий между ними зависит от расстановки политических сил в стране и социально-политических потребностей общества на конкретном историческом этапе.

В Конституции КР в статье 4 закреплено разделение властей «по вертикали» – на законодательную, исполнительную и судебную ветви, а также их согласованное функционирование и взаимодействие. Такой подход дополняет классическое разделение властей между парламентом и правительством.

В унитарных государствах, к которым относится Кыргызстан, конституция устанавливает административно-территориальное деление, в соответствии с которым строится вся система органов государственной власти. Статья 3 Конституции КР гласит: «В целях организации государственного управления и местного самоуправления территория Кыргызской Республики делится на определяемые законом административно-территориальные единицы».

Таким образом, концепция разделения властей представляет собой неотъемлемый элемент теории демократии. Она неразрывно связана с концепциями гражданского общества, различных общественных групп и политических институтов, представляющих их интересы, а также с идеей индивида и его естественных прав как центрального элемента политической системы. Кроме того, она включает в себя концепцию правового, социально ответственного и ограниченного государства, а также идею разгосударствления общества (анархизм, солидаризм, антиэтатизм), в котором интересы людей не приносятся в жертву интересам государства. В условиях переходного периода многие аспекты этих концепций и их применение в новой политической практике остаются неопределенными и требуют дальнейшего исследования и анализа.

Основное содержание принципа разделения властей состоит в следующем:

- законы должны обладать высшей юридической силой и приниматься только законодательным (представительным) органом;
- исполнительная власть должна заниматься в основном исполнением законов и только ограниченным нормотворчеством, быть подотчетной главе государства и лишь в некотором отношении парламенту;
- между законодательным органом и правительством должен быть обеспечен баланс полномочий, исключающий перенесение центра властных решений, а тем более всей полноты власти на одного из них;
- судебные органы независимы и в пределах своей компетенции действуют самостоятельно;

- ни одна из трех властей не должна вмешиваться в прерогативы другой власти, а тем более сливаться с другой властью;

- споры о компетенции должны решаться только конституционным путем и через правовую процедуру, т.е. Конституционным судом;

- конституционная система должна предусматривать правовые способы сдерживания каждой власти, т.е. содержать взаимные противовесы для всех ветвей власти.

#### **4.4. Конституционные формы народовластия в Кыргызской Республике**

В зависимости от субъекта, осуществляющего власть, различают понятия государственной власти и народовластия. Суверенитет народа означает народовластие, при котором источником и носителем власти является народ, участвующий в осуществлении государственной власти. В соотношении понятий суверенитета государства и суверенитета народа именно суверенитет народа является понятием первичным. Суверенная воля народа обязательна для всех органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц на территории государства.

В зарубежных странах принцип народного суверенитета традиционно толкуется как принцип правления по воле большинства и связывается с демократическим политическим режимом и формами демократии.

Понятию демократии в науке всегда придавалось различное толкование, поэтому всегда существовало множество взаимоисключающих концепций о ней. Одни авторы понимали под демократией метод осуществления государственной власти, другие определяли как форму государства, третьи делали упор на классовый характер демократии, четвертые понимали под демократией формы осуществления власти и т.д. Различные подходы к пониманию демократии вызвали к жизни концепции «плюралистической демократии», «компромиссной демократии», теории правящей элиты, плебисцитарной демократии и др.

Демократия, народный и национальный суверенитет – понятия взаимосвязанные. **Демократический строй** – *такой государственно-правовой способ правления, который, исключая любое насилие и произвол, основывается на самоопределении народа по волеизъявлению большинства, на свободе и равноправии.*

**Признаками демократического строя** являются:

- уважение к конкретизированным в Основном законе правам человека, прежде всего к праву на жизнь и свободное развитие;
- народовластие;
- разделение полномочий всех ветвей власти;
- ответственность правительства, основанная на законодательстве;
- независимость судов;
- многопартийность и равенство возможностей для всех политических партий; право оппозиции на оформление своей деятельности;
- независимость средств массовой информации;
- гласность.

Нормы конституционного права неразрывно связаны с понятием государственной власти и **народовластия**: «Народ Кыргызской Республики – носитель суверенитета и единственный источник государственной власти (ч. 4 ст. 1), но также и национального суверенитета, который выражается в возможности народов самостоятельно и независимо распоряжаться своей судьбой, самоопределяться в государственной, экономической и социально-духовной сферах. Никакая часть народа, никакая отдельная личность не могут присвоить себе его осуществление.

Основной целью осуществления народовластия в Кыргызстане является создание такого механизма власти, который может обеспечить нормальное функционирование в соответствии с волей многонационального народа органов представительной демократии, а также непосредственное принятие самим народом решений по важнейшим вопросам жизни государства и общества.

Конституция Кыргызской Республике, закрепив положение о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти является народ, устанавливает: «Граждане Кыргызской Республики осуществляют свою власть непосредственно на

выборах и референдумах (всенародное голосование), на основе Конституции и законов Кыргызской Республики» (ч. 3 ст. 2). Данное положение включено в раздел 1 («Об основах конституционного строя Кыргызской Республики»). Власть народа также реализуется через систему государственных органов и органов местного самоуправления, через представительную демократию – парламент в лице Жогорку Кенеша (Разд. 3, гл. 2).

**Референдум** является основной формой непосредственной демократии. Вопросы проведения референдума регулирует Конституционный закон КР «О референдуме Кыргызской Республики». Принят от 31 октября 2016 года №173, который устанавливает, что на референдум в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции Кыргызской Республики, а также: «... проекты конституционных законов, законов, в том числе проекты законов о внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики и иных нормативных правовых актов, а также иные важные вопросы государственного значения» (ст. 7).

На референдум не может выноситься следующая группа вопросов: вопросы войны и мира; досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента, депутатов Жогорку Кенеша; назначения досрочных выборов Президента, депутатов Жогорку Кенеша либо перенесения сроков проведения таких выборов; введения, изменения и отмены налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты; о тарифах; изменения светского характера государства, унитарности и территориальной целостности Кыргызской Республики; административно-территориального устройства и границ Кыргызской Республики; введения военного или чрезвычайного положения; принятия и изменения республиканского бюджета; вопросы, связанные с избранием, назначением и освобождением должностных лиц представительных и исполнительных органов государственной власти; амнистии и помилования (ст. 8).

Референдум не проводится в условиях военного времени или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Кыргызской Республики, а также после отмены военного или чрезвычайного положения.

Конституционный закон КР «О референдуме Кыргызской Республики» предусматривает, что инициатива проведения референдума Кыргызской Республики принадлежит не менее чем 10 тысячам граждан, имеющих право на участие в референдуме, по инициативе не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо не менее 300 тысяч избирателей, а также Правительства Кыргызской Республики (ст. 10).

Конституционный закон устанавливает принципы голосования референдума: участие в референдуме является свободным; голосование является добровольным и тайным и осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права; каждый участник референдума обладает одним голосом; гласность и участие общественности при проведении и подсчете голосов.

В Конституционном законе КР «О референдуме Кыргызской Республики» регламентируются вопросы назначения и финансирования референдума, его подготовки, установлен порядок и сроки обора подписей, подготовки итогового протокола по результатам обора подписей, сроки проведения референдума. Определяя порядок проведения референдума, закон закрепляет гарантии прав граждан; определяет виды и компетенцию комиссий референдума – центральной, окружных и участковых; форму и порядок составления списков граждан, имеющих право участвовать в референдуме.

Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов признает и считает вопрос решенным, если на референдуме за нее проголосовало более 50%.

Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным, не нуждается в дополнительном утверждении, действует на всей территории Кыргызской Республики и может быть отменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме.

**Выборы** являются другой формой высшего непосредственного волеизъявления многонационального народа Кыргызской Республики. На основе норм избирательных законов в Кыргызстане замещается должность Президента КР, формируются законодательные (представительные) органы государственной власти, образуются органы местного самоуправления. Кыргызское

государство гарантирует свободное волеизъявление граждан на выборах путем защиты демократических принципов и норм избирательного права.

В соответствии с Конституционным законом КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года №68 выборы в Кыргызской Республике основываются на свободном и добровольном осуществлении гражданами республики своих избирательных прав. Никто не вправе оказывать воздействие на граждан с целью принуждения их к участию или неучастию в выборах, а также на свободное волеизъявление (ст. 1).

Гражданин Кыргызской Республики, проживающий за ее пределами, обладает всей полнотой избирательных прав. Дипломатические и консульские учреждения Кыргызской Республики обязаны оказывать содействие гражданину в реализации избирательных прав (ст. 2).

На избирательные комиссии возлагается обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан. Право выдвижения кандидатов (списков претендентов) принадлежит избирательным объединениям и непосредственно избирателям, в том числе по месту работы, службы, учебы и места жительства. Кроме того, гарантируется право на предвыборную агитацию и участие в голосовании.

Право выдвижения кандидата на должность Президента КР принадлежит непосредственно избирателям и избирательным объединениям, избирательным блокам. Конституция КР 2021 года и Конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» устанавливают, что гражданин Кыргызской Республики, достигший на день выборов 18 лет, имеет право избирать Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша. Президентом может быть избран гражданин Кыргызской Республики достигшего 35-летнего возраста на момент избрания, владеющий государственным языком и проживающий в республике в совокупности не менее 15 лет и депутатов Жогорку Кенеша достигший на день выборов 25 лет (ст. 68 Конституции КР).

Депутат Жогорку Кенеша не может одновременно быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. «Депутат Жогорку Кенеша не может совмещать депутатскую деятельность с иной государственной или муниципальной службой. Он не может осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав органа или наблюдательного совета коммерческой организации (ч. 2 ст. 78 Конституции КР).

Законодательный (представительный) орган государственной власти Жогорку Кенеш Кыргызской Республики являются однопалатными.

В Законе КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года №123 определены различные формы прямого волеизъявления граждан и механизмы реализации местного самоуправления. В частности, в статье 20 закреплено право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

В Законе КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», Конституционном законе КР «О референдуме Кыргызской Республики» *не говорится о местном референдуме, но данная норма широко используется в международной практике.*

Рассмотрим ряд вопросов, связанных с общественным самоуправлением, часть из которых находит отражение в нормативно-правовых актах Кыргызской Республики, регулирующих деятельность местных органов власти.

1. *Местный референдум*, который может проводиться по вопросам местного значения.

Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования. В нем имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе.

Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

2. *Муниципальные выборы* – выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Муниципальные выборы осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

3. *Собрания (сходы) граждан*, проводимые для решения вопросов местного значения.

4. *Народная правотворческая инициатива*. Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения – официальному опубликованию (обнародованию).

5. *Обращения граждан в органы местного самоуправления*. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, а органы местного самоуправления и должностные лица обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца.

6. *Законодательство* предусматривает также возможность осуществления территориального общественного самоуправления и других форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Под территориальным общественным самоуправлением понимается организация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений,

микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

*К органам местного самоуправления относятся:*

- выборные органы (городской кенеш, айылыный кенеш), образуемые в соответствии с законом;
- исполнительный орган местного самоуправления (мэрия, айыл окмоту);
- другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным.

В соответствии с уставами муниципальных образований органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

«Исполнительные органы местного самоуправления и их руководители подотчетны в своей деятельности представительным органам» (ст. 112 Конституции КР).

Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

## **4.5. Сущность и юридическая природа государственной власти и государственного суверенитета**

Практически все конституционно-правовые нормы регулируют общественные отношения, прямо или косвенно связанные с осуществлением государственной власти, вследствие чего возникает необходимость определить юридическую природу власти. Чаще всего власть определяют как возможность распоряжаться или управлять кем-либо и чем-либо, подчинять своей воле других. При этом к основным элементам государственной власти относят общую волю и силу, способные

обеспечить подчинение государственной власти всех членов общества.

Власть рассматривается как универсальное свойство социальной жизни, а потому связывают ее с процессом властвования, властного воздействия на поведение людей, коллективов и общества в целом. При этом различают политическую и неполитическую власть.

*Неполитическая власть* – власть в объединениях людей, организациях и движениях, не связанных непосредственно с государством и не имеющих к нему непосредственного отношения. Неполитическая власть выполняет огромную роль в управлении гражданским обществом. Сферы ее проявления связаны с насущными потребностями людей: прежде всего в области быта, духовного общения, экономики. Особенно активно неполитическая власть проявляется в мелких социальных системах (семья, религиозная община, жилой комплекс). Важное место она занимает и в процессе производства, в торговых, хозяйственных и иных отношениях, связанных с экономикой.

*Политическая власть* – власть, осуществляемая через государство и в государственной системе, в системе политических партий, организаций и движений. Она так или иначе связана с государством и государственным регулированием, но не обязательно является государственной властью. Содержание политической власти гораздо шире, а государственная власть является лишь частным ее проявлением. Различие между государственной и политической властью состоит, во-первых, в составе субъектов, обладающие соответствующими властными полномочиями. Непосредственными субъектами государственной власти являются органы государственной власти. А субъектами политической власти являются политические партии, иные политические общественные объединения и субъекты избирательного процесса (избирательные объединения), а также органы местного самоуправления.

Во-вторых, государственная и политическая власть функционируют в различных сферах, осуществляя свои полномочия. Государственная власть действует в пределах самого государства и его институтов. Ее воздействие на гражданское

общество ограничивается установлением и обеспечением политической власти. В то же время поле деятельности политической власти в основном охватывает гражданское общество, различные политические движения и партии, группы интересов и их лидеров. Во многом она влияет на принятие решений и формирование общественного мнения.

Таким образом, основное различие между государственной и политической властью состоит в том, что государственная власть является формальной структурой управления, тогда как политическая власть включает в себя более широкий спектр влияния на общественные процессы.

В-третьих, различие между рассматриваемыми видами власти состоит в методах, используемых ими для достижения поставленных целей. Оба вида власти используют достаточно широкий комплекс методов властного воздействия. Различие состоит лишь в том, что субъекты политической власти не могут непосредственно использовать метод государственно-властного воздействия (принуждения), присущий исключительно субъектам государственной власти. И, наконец, различаются они объемом своих полномочий. Только субъекты государственной власти имеют право на издание нормативных актов, имеющих общеобязательный характер.

Аналогичные полномочия органов местного самоуправления (субъектов политической власти) ограничены конкретной территорией, подвластной данному органу.

Государственная власть характеризуется особыми свойствами: суверенностью, верховенством, независимостью и самостоятельностью.

С государственной властью тесно связано понятие «суверенитет государства». Очень точно Н.И. Патенко отмечает, что: «...суверенитет – не сама государственная власть, но лишь определенное свойство ее, в силу которого она является высшей и независимой правовой властью. Сфера государственной власти определяется территорией государства, т.е. пространственным

пределом его властвования, населением, живущим в пределах этой территории»<sup>2</sup>.

На самом деле государственная власть возникает лишь в результате суверенных прав народа и обладает полномочиями лишь в пределах, определенных народом в соответствии с демократической процедурой.

Власть и ее органы не обладают суверенитетом, поскольку последний является свойством государства. Применительно к органам государства можно говорить лишь об объеме властных полномочий. Объем полномочий каждого органа государства зависит от того, как определены границы этих полномочий в конституции.

Государственная власть может быть названа суверенной лишь условно, лишь постольку, поскольку она олицетворяет суверенность государства во всех случаях кроме прямого народного волеизъявления. Суверенная власть связана правовыми нормами, составляющими принципы цивилизованного общества, причем это не только нормы внутригосударственного права, но и нормы международного права. Исходя из этого, даже высшая власть не может освободить себя от права, т.е. выйти за пределы, установленные в правовых нормах. Устанавливая или даже только признавая правовые нормы, государство связывает себя этими нормами в том смысле, что они становятся обязательными не только для тех, на кого прямо рассчитано их воздействие, но и для самого государства в лице его должностных лиц.

*Государственный суверенитет* означает верховенство, независимость, полноту, всеобщность и исключительность власти государства, т.е. государственно организованной публично-политической власти. *Государственность* – это не просто монополия силы и насилия в общественной жизни, а определенная форма (система и порядок) организации и применения этой силы. Эта форма определяется правом данного государственно организуемого общества<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Патенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. М., 1903. С. 438.

<sup>3</sup> Нерсесянц В.С. Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. М., 1990. С. 31.

*Суверенитет правового государства* – это одновременно и верховенство государственных властей, и господство права.

Из определения суверенитета государства вытекает, что более глубоко изучить это свойство можно через такие его признаки, как верховенство, самостоятельность, независимость и единство.

Верховенство как признак суверенности государственной власти означает, что народ сам в полном объеме осуществляет принадлежащую ему государственную власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Верховенство означает подчинение государственной власти всех граждан и их объединений, должностных лиц и органов государственной власти и местного самоуправления, находящихся на территории Кыргызстана.

Верховенство проявляется также в том, что государственная власть выступает в качестве основного распорядителя материальных и духовных богатств общества, только она может придавать своим велениям общеобязательный характер и обеспечивать их осуществление с помощью мер принуждения.

Независимость и самостоятельность государственной власти выражается и в том, что она является таковой и по отношению к тем, кто непосредственно не выражает и не представляет воли многонационального кыргызского народа. По этому поводу в Конституции КР 2021 года говорится: «Не допускаются действия, направленные на насильственный захват и незаконное удержание государственной власти, присвоение полномочий государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц» (ч. 2 ст. 5).

Единство государственной власти предполагает, что к ведению государства относится определение общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, предусмотренных Конституцией, где говорится о верховенстве власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Президентом и Жогорку Кенешем (п. 2 ст. 4).

Таким образом, закрепление системы государственных органов, осуществляющих государственную власть в Кыргызской Республике, является составной частью основ конституционного строя. В унитарном государстве перечень государственных органов является исчерпывающим, т.е. не допускается создание каких-либо других органов власти.

Согласно Конституции в Кыргызской Республике государственную власть осуществляют:

- Президент Кыргызской Республики;
- Жогорку Кенеш (парламент);
- Правительство Кыргызской Республики в лице Кабинета министров;
- суды Кыргызской Республики (Верховный суд, Конституционный суд).

Данный перечень государственных органов соответствует соответствующим главам Конституции, в которых конкретно закреплены полномочия и порядок формирования каждого из этих органов.

В разделе III, главе 1, статьях 66–75 Конституции КР закрепляется институт президентской власти, который обладает рядом специфических черт, отличающих его от других ветвей государственной власти. Президентская власть как составная часть государственного механизма определяет основы конституционного строя, которая не подлежит изменению без изменения всей Конституции. Тем самым в Основном законе страны дается определенный ответ сторонникам иных форм правления (например, парламентской формы правления).

В то же время природа президентской власти, юридическая сила издаваемых Президентом нормативно-правовых актов в самой Конституции недостаточно определены. Власть, которая не относится ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной, по своей юридической природе не имеет четкого определения в конституциях и часто рассматривается как президентская форма правления. Единственным возможным решением этой проблемы считается включение президентской власти в систему исполнительной власти. По сути, исполнительную власть (Раздел III, глава 3, ст. 89-93) в Кыргызской Республике

осуществляет президент (ст. 89). Практика показывает, что за ним сохраняются и определенные собственные полномочия.

В обеспечении единства и функционирования государственной власти в Кыргызстане важная роль, таким образом, отводится Президенту и Правительству. Президент обеспечивает осуществление полномочий государственной власти на всей территории Кыргызской Республики. «Президент является главой государства, высшим должностным лицом и возглавляет исполнительную власть Кыргызской Республики» (п. 1 ст. 66).

В то же время в унитарном государстве принцип единства государственной власти предполагает четкое распределение компетенции (предметов ведения и полномочий) между другими органами государственной власти.

Что касается представительных органов государственной власти – Жогорку Кенеша (Раздел III, глава 2, ст. 76-88), то при рассмотрении данного вопроса следует иметь в виду и то, что единство законодательной власти в Кыргызстане обеспечивается не только организационным ее построением, но и верховенством Конституции Кыргызской Республики и законов на всей территории. Кроме того, в осуществлении принципа единства государственной власти в нашей стране есть также определенные сложности, как в условиях принципа разделения полномочий обеспечить на основе законов единство системы государственной власти.

Важнейшими элементами конституционно-правового статуса Кыргызской Республики как суверенного государства являются:

1. *Международная правосубъектность*, что означает включение Кыргызстана в международную безопасность и систему мирового сообщества.

Главными целями Кыргызстана на международной арене являются поддержание прочного мира и сотрудничество государств в данной области.

Кыргызская Республика вправе устанавливать непосредственные дипломатические, консульские, торговые и иные связи с иностранными государствами, обмениваться с ними полномочными представительствами, заключать международные

договоры и участвовать в деятельности международных организаций и объединений.

2. *Учредительный характер государственной власти* Кыргызской Республики проявляется:

- в установлении названия государства, основ его конституционного строя;
- определении характера взаимоотношений личности, общества и государства;
- закреплении обязанности государства обеспечить правовую, социальную защиту и безопасность своих граждан;
- установлении пределов ответственности государства перед гражданами, обществом и граждан перед государством и обществом;
- принятии конституции, ее изменении, дополнении, толковании;
- обеспечении верховенства закона;
- определении формы государственного устройства Кыргызстана, гарантий ее целостности и сохранения исторически сложившегося государственного единства народа Кыргызстана;
- участию в определении их конституционно-правового статуса;
- в праве делегировать свои полномочия органам местного самоуправления;
- защите прав этнических меньшинств;
- в выборе формы правления, установлении системы законодательной, исполнительной и судебной властей;
- определении структуры, порядка формирования и процедуры деятельности органов государственной власти;
- в праве вступать в государственные, межгосударственные союзы (конференции, содружества, напр., ШОС, ОДКБ и др.).

3. *Единое конституционное пространство.* В его рамках сосуществуют и взаимодействуют конституционно-правовые системы административно-территориальных единиц (п. 2. ст. 3).

Государственный суверенитет Кыргызской Республики предполагает не только конституционно-правовую систему, но и верховенство права на всей территории.

Конституция, являясь Основным законом государства и общества, ограниченной частью правовой системы и конституционного (государственного) права, служит юридической базой для нормотворческой деятельности государственных органов, на ее базе развивается отраслевое законодательство, она предопределяет содержание законодательства страны.

4. *Территориальная целостность.* Каждое суверенное государство имеет территорию, в рамках которой реализует государственный суверенитет.

Кыргызстан обладает территориальным верховенством, т.е. высшей властью в отношении своей территории. Суверенность Кыргызской Республики распространяется на всю ее территорию.

Государственный суверенитет Кыргызской Республики проявляется в праве устанавливать статус, режим и осуществлять защиту государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства и экономической зоны. Статья 3 Конституции Кыргызской Республики гласит: «Территория Кыргызской Республики в пределах ее границ целостна и неприкосновенна».

5. *Легитимность органов государственной власти.* Правовые основы их организации и деятельности, взаимодействие с государственными органами закреплены в Конституции Кыргызской Республики и иных нормативно-правовых актах государства.

Система органов государства – это единый, целостный организм, который функционирует на основе общих принципов, установленных государством.

Система органов государственной власти основана на принципе разделения властей их взаимодействии, а также с органами местного самоуправления.

6. *Единое гражданство.* Государственный суверенитет Кыргызской Республики устанавливает единое гражданство, определяет их правовой статус, а также статус иностранцев, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев.

7. *Государственная собственность, единая кредитно-денежная система.* Суверенное государство определяет правовой

режим форм собственности, условия и порядок их возникновения, объекты. В Кыргызской Республике в равной степени признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ст. 15).

8. Суверенитет предполагает способность государства *обеспечивать свою внешнюю и внутреннюю безопасность*. Поэтому важнейшим элементом конституционно-правового статуса Кыргызской Республики как суверенного государства является защита суверенитета и территориальной целостности.

Кыргызская Республика обеспечивает безопасность и обороноспособность страны, оснащает Вооруженные силы по мере необходимости всем необходимым.

Государственная безопасность также обеспечивается службами государственной безопасности и органами внутренних дел и др.

9. *Официальный статус государственного языка* устанавливается на всей территории Кыргызстана в соответствии со сложившимися историко-культурными традициями и Конституцией КР. «Кыргызский язык – государственный язык Кыргызской Республики» (ст. 13). В Кыргызской Республике в качестве официального используется русский язык. Государство также признает равные права всех народов Кыргызской Республики на сохранение и развитие их языков.

10. *Государственные символы*. Важнейшим признаком суверенного государства являются флаг, герб и гимн (ст. 14).

## **4.6. Местное самоуправление в системе народовластия**

Местное самоуправление как конституционный орган имеет свою систему и структуру и включает в себя следующие разделы:

1. Понятие муниципального права как научной дисциплины, его предмет и источники, историко-теоретические основы местного самоуправления.

2. Местное самоуправление в системе народовластия, включающее: понятие, систему, основные принципы, функции местного самоуправления, формы непосредственной демократии,

органы местного самоуправления, ассоциации и союзы муниципальных образований.

3. Основы местного самоуправления, включающие: основы деятельности местного самоуправления (правовая, территориальная, организационная и финансово-экономическая основы местного самоуправления).

4. Вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, включающие: понятие, структуру и формы реализации полномочий органов местного самоуправления, а также конкретные полномочия местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности населения.

5. Гарантии местного самоуправления, включающие: понятие и систему гарантий местного самоуправления; гарантии, обеспечивающие организационную и финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления; судебную и правовые формы защиты местного самоуправления.

6. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления; ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами; контроль деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Основой нормативно-правового регулирования органов местного самоуправления являются следующие источники: Конституция КР (Разд. 3 ст. 111-115); Закон КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года №123; Указы Президента КР; Постановления Кабинета министров КР и иные нормативно-правовые акты органов исполнительной власти; акты органов местного самоуправления: правовые акты глав местных администраций, многочисленные правовые акты, издаваемые структурными подразделениями местных администраций. К ним относятся и решения, принятые на сходах граждан. Особое значение среди актов местного самоуправления имеет устав муниципального образования.

Следует рассмотреть нормы международного права, которые также являются источниками муниципального права. Весьма

важное значение в регулировании местного самоуправления имеет Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года. Кыргызстан, ратифицировав ее в 1996 году, взял на себя обязательства соблюдать следующие положения в сфере местного самоуправления:

- обеспечивать права и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;

- основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законами. Это не должно исключать предоставления таким органам в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий;

- органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу;

- осуществление государственных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии средств;

- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены иным центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом;

- при делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям;

- необходимо своевременно и надлежащим образом, т.е. в рамках закона, консультироваться с органами местного самоуправления в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся;

- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения

населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом;

– местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, самим создавать структуры, которые должны отвечать местным потребностям и обеспечивали эффективное управление;

– статус местных выборных органов и лиц должны обеспечивать свободное осуществление их полномочий;

– любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом;

– органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

– органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для решения задач, представляющих общий интерес;

– органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту и др.

Конституция КР закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, которая определила следующие параметры:

– население муниципального образования самостоятельно решает вопросы местного значения;

– экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность, право и бремя владения, пользования и распоряжения которой принадлежат населению муниципального образования;

– система местного самоуправления включает институты непосредственной и представительной демократии, при этом система осуществления местного самоуправления через представителей не исчерпывается выборными органами, а включает

в себя и иные органы (исполнительно-распорядительные, контрольные и т.д.);

- местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций;

- изменение границ таких территорий допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий;

- органы местного самоуправления имеют самостоятельные полномочия в решении вопросов местного значения (управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, осуществления охраны общественного порядка и др.), а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств;

- местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту;

- местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Согласно нормам статьи 2 Конституции КР, граждане осуществляют свою власть непосредственно на выборах и референдумах (всенародное голосование), а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления. Двойственную природу имеют и институты муниципальной службы. В связи с чем в кыргызском обществе органы местного самоуправления вступают в определенные правоотношения с органами государственной власти, муниципальной службы и другими структурами государства. В этих правоотношениях участвует определенный круг лиц, на которых распространяется действие соответствующих муниципально-правовых норм; регламентируется конкретное поведение участников этих отношений; обеспечиваются субъективные права и юридические обязанности в области местного самоуправления посредством специальных юридических средств.

Важнейшим элементом муниципально-правового отношения являются его участники – субъекты, т.е. лица, участвующие

в муниципально-правовых отношениях и являющиеся носителями прав и обязанностей в сфере местного самоуправления.

**Субъектами муниципального права** являются:

- население муниципального образования;
- граждане, а также граждане, имеющие иное гражданство, или лица без гражданства;
- органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления; государство и отдельные государственные органы;
- физические и юридические лица.

Одним из главных условий стабильного развития гражданского общества и правового государства является активное участие граждан в общественно-политических процессах на муниципальном уровне.

Таким образом, *муниципально-правовые отношения* – это *урегулированные нормами права общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления местного самоуправления.*

Местное самоуправление осуществляет свои полномочия самостоятельно. Однако в соответствии с конституционной нормой «граждане Кыргызской Республики осуществляют свою власть непосредственно на выборах и референдумах, через систему государственных органов и органов местного самоуправления» (ч. 3 ст. 2 Конституции КР). Также в соответствии со статьей 4 «государственная власть осуществляется через органы государственной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц», что позволяет утверждать, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Кыргызской Республики. Содержание данных статей в числе основ конституционного строя – свидетельство принципиального отношения государства к местным органам власти, несомненный признак правового государства. То, что *местное самоуправление* также является властью, вытекает из статей 2 и 4 Конституции КР, но власть здесь понимается как *власть народа, а не государства*. Эта власть отличается от государственной тем, что она не может применять принуждение – для этого не предусмотрено правовых форм.

Совершенно ясно, что органы местного самоуправления не смогут эффективно работать без издания нормативных актов, которые регулируют жизнь местного сообщества. Если таких актов не будет, это может привести к произволу. После издания правовых актов эти органы также получают право применять меры принуждения. Однако Конституция КР и иные нормативные правовые акты определяют, что *местное самоуправление по своей природе все же является частью публичной власти*. Местное самоуправление действует в соответствии с конституциями и законами, а следовательно, оно производно от государства. В частности, Законом КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» установлены основные формы участия местного сообщества в реализации местного самоуправления. Их всего три:

1) обсуждение вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на сходах (собраниях), курултаях членов местного сообщества;

2) выборы депутатов местных кенешей;

3) проявление нормотворческой инициативы и/или участие в прямом голосовании по особо важным вопросам местного значения (ч. 3 ст. 19).

Конституция как бы позволяет гражданскому обществу на местном уровне решать свои проблемы без вмешательства органов государственной власти, а только через собственные органы, но тоже наделенные властными полномочиями (нормотворческими и исполнительными). Это не суверенная власть, и она не может выходить за свои пределы – в противном случае правомерно вмешательство органов государственной власти. Каждый гражданин участвует в создании органов местного самоуправления, но этот же гражданин является субъектом всего конституционного права, он участвует в общенародном волеизъявлении (выборах) при создании органов государственной власти государства. Местное самоуправление поэтому не может быть ничем иным, как автономной по своим полномочиям и деятельности частью государственности Кыргызской Республики. Такое понимание местного самоуправления, похоже, утверждается в его практическом развитии. То есть осуществление местного

самоуправления является не правом, а обязанностью соответствующих местных сообществ. Это вытекает и из характеристики местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти.

При этом население даже по своей воле не вправе упразднить местное самоуправление. Муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основе Конституции Кыргызской Республики и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям (ст. 24).

Как и другие права граждан, права на осуществление местного самоуправления, установленные Конституцией и Законом КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» и др., могут быть ограничены исключительно законом. И сделано это может быть только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 23).

Таким образом, муниципальные образования представляют собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих определенный круг общественных отношений. Прежде всего это:

- реализация прав и свобод человека и гражданина, осуществление основных обязанностей граждан защищены конституционным правом;

- при осуществлении бюджетных прав муниципальные образования используют нормы бюджетного законодательства;

- при совершении сделок гражданско-правового характера органы местного самоуправления руководствуются нормами гражданского права и др.

Кроме того, нормы муниципального права регулируют сложную систему публично-правового - между государственными

и муниципальными органами, так и частноправового характера – хозяйственную деятельность муниципальных предприятий, гражданско-правовые отношения местной администрации с иными юридическими лицами.

В целом при урегулировании общественных отношений органов местного самоуправления с другими субъектами государственной власти и гражданского сектора следует учитывать следующие основные группы:

- отношения, возникающие в результате организации местного самоуправления как института народовластия;

- отношения, возникающие в процессе реализации права населения муниципального образования, а также отдельного гражданина, на местное самоуправление;

- отношения, возникающие в связи с организацией представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления и других выборных и невыборных должностных лиц и т.д.;

- отношения, возникающие в связи с деятельностью граждан, наделенных полномочиями на отдельные публично-властные функции по осуществлению местного самоуправления;

- отношения, связанные с субъектами в сфере местного самоуправления, отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления;

- отношения, возникающие в процессе межмуниципального сотрудничества.

## Глава 5

# КОНСТИТУЦИОННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ КЫРГЫЗСКОГО ГОСУДАРСТВА

### 5.1. Гуманистические основы конституционного строя

*Конституционный строй* – порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией.

Понятие конституционного строя не ограничивается исключительно юридической сферой. Оно также обусловлено уровнем правосознания общества, развитием политической культуры и этических норм. Право и мораль должны гарантировать неотвратимость ответственности для любого гражданина или должностного лица, нарушившего конституционные принципы.

Установление конституционного строя начинается с определения принципов организации государства в его соотношении с личностью и гражданским обществом. Эти принципы как раз и составляют содержание Раздела I («Основы конституционного строя») Конституции КР. Общество свободных людей (гражданское общество) как бы указывает государству на его обязанность служить человеку и предъявляет определенные требования в отношении организации и пределов государственной власти.

Именно в Разделе I формулируется гуманистическая направленность конституционного строя, в котором содержатся политические (глава 1), социально-экономические (глава 2), духовно-культурные (глава 3) установления государственного контроля за общественной жизнью. Принципы организации государства закрепляются здесь в самой общей форме, они как бы создают фундамент конституционного строя, а конкретно раскрываются в последующих главах Конституции, и поэтому некоторые положения как бы гарантированы дважды (право собственности, разделение властей, принципы прав и свобод человека и гражданина и др.).

Очень важное указание содержится в части 2 статьи 6, где говорится: «Конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты принимаются на основе Конституции» и не могут противоречить основам конституционного строя Кыргызской Республики. Это свидетельствует о том, что они пользуются наивысшей юридической силой (ч. 1. ст. 6).

Из положений, содержащихся в главе 1 («Политические основы конституционного строя»), следует, что государство обязано защищать общественные устои, проистекающие из свободы граждан. В этой же главе устанавливаются форма

правления и общие меры, направленные на предотвращение узурпации власти (ч. 2 ст. 5).

Конституция не только объявляет положения первого раздела основами конституционного строя, но и закрепляет невозможность их изменения иначе, как в порядке, установленном настоящей Конституцией. Согласно ст. 116 основы конституционного строя не могут быть пересмотрены не иначе как по инициативе не менее 300 тысяч избирателей или Президента, или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша на референдуме, назначаемом Президентом (положения первого, второго и пятого разделов ч. 2). Также положения третьего и четвертого разделов Конституции «принимаются Жогорку Кенешем по инициативе Президента или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша». Такое усложнение порядка пересмотра служит одной цели: сделать основы конституционного строя более стабильными.

Нормы-принципы, закрепленные в разделе «Основы конституционного строя», представляют собой упорядоченную систему. Их можно разделить на четыре ключевые категории:

1. Гуманистические основы конституционного строя.
2. Общая характеристика Кыргызского государства.
3. Политические и экономические основы конституционного строя.
4. Основы организации государственной власти.

Именно в силу того, что эти нормы-принципы устанавливают фундамент конституционного строя, многие из них впоследствии находят свое отражение и как бы повторяются в различных разделах Конституции и конституционных законах.

Конституция КР 2021 года содержит специальный раздел, посвященный основам конституционного строя, что имеет ключевое значение для укрепления правовых гарантий защиты прав и свобод граждан. Это особенно актуально для страны, находящейся в процессе перехода от тоталитарного режима к демократическому, где еще продолжается формирование демократического государства.

Под гуманистическими основами конституционного строя следует понимать такие его основополагающие принципы, которые закрепляют ведущую роль граждан в государственном

строительстве. Человек, гражданин, народ – таковы главные действующие лица, которыми и во имя которых создается конституционный строй.

**Гуманизм конституционного строя** исходит из прав и свобод человека – высшей ценности. Этот принцип закреплен в статье 2 Конституции КР, которая гласит: «Народовластие основывается на принципах принадлежности всей полноты власти народу, защиты прав и свобод человека и гражданина, свободного и реального доступа к управлению делами государства и общества» (ч. 2 ст. 2).

Государство не только берет на себя ответственность за защиту прав и свобод человека, но и провозглашает своей целью служение интересам государства и общества. Не человек создан для государства, а государство для человека – таков теперь главный принцип их отношений. Коллективизм необходим для достижения определенных целей, а индивидуализм, напротив, раскрывает потенциал каждого члена общества, и задача права – содействовать проявлению индивидуальных способностей каждого человека.

Приоритет человека перед государством позволяет осознать место человека в гражданском обществе. Это место не определяется государством, оно неотъемлемо принадлежит человеку и реализуется в меру его способностей и инициативы. Гражданское общество тем и отличается от общества тоталитарного типа, что оно развивается на основе саморегулирования, свободного от регламентации со стороны государства. Государство осуществляет регулирование поведения индивида в строго определенных рамках, стремясь при этом сохранить его свободу и обеспечить соблюдение общественных интересов. Такое понимание соотношения человека, общества и государства подчеркивает гуманистическую сущность конституционного строя.

Концепция человека как «высшей ценности» представляет собой основополагающий принцип, закрепленный в конституционном законодательстве Кыргызской Республики. Этот принцип находит свое отражение в Разделе II Конституции, который посвящен правам, свободам и обязанностям человека и гражданина. В статье 23 этого раздела провозглашается: «Права и свободы человека относятся к высшим ценностям Кыргызской

Республики. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц» (ч. 1 ст. 23). Отсюда следует, что все ветви власти, все звенья государственного механизма служат главной цели – обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

*Основная обязанность государства в этой сфере сводится к признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.* Признание означает закрепление в Конституции и законах всего объема прав и свобод, предусмотренных общепризнанными нормами международного права, а также неотъемлемых прав и свобод, вытекающих из естественного права. *Соблюдение* требует от государственных органов не только воздерживаться от любых действий, нарушающих или ущемляющих права и свободы, но и создавать условия для их реализации людьми. *Защита* предусматривает действия судебных и административных органов по восстановлению нарушенного права или недопущению такого нарушения, а также создание соответствующих правовых гарантий.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью не означает, что государство во всех случаях не вправе ограничивать действия людей. Это необходимо для того, чтобы осуществление прав и свобод одними не ущемляло прав и свобод других, не наносило ущерба обществу. Отделить такую ограничительную, а по существу, правозащитную деятельность государственных органов от соблюдения прав и свобод человека часто бывает очень трудно, но без ограничительной функции государства это грозит произволом. Государство, кроме того, должно обеспечивать соблюдение законов своими гражданами, требуя от них уважения к правопорядку. Конституционная обязанность признавать человека, его права и свободы высшей ценностью реализуется посредством сложного и разветвленного механизма власти, в котором задействованы все государственные органы и правовая система страны.

Гуманизм конституционного строя отчетливо проявляется в подходе к институту гражданства. Под *гражданством* понимают правовую связь лица с конкретным государством, которая ведет

*к установлению взаимных прав и обязанностей, и прежде всего обязанности государства защищать права и свободы данного лица в полном объеме.* Разница между правами человека и правами гражданина может быть не столь и велика, но только гражданство предоставляет права в сфере осуществления государственной власти (например, право избирать и быть избранным в органы государственной власти). В круг обязанностей государства входит также обеспечение защиты своих граждан за пределами страны. В связи с этим правовой статус, предоставляемый гражданством, включает в себя гарантии, реализация которых в значительной степени зависит от действий государственных органов. Это делает институт гражданства ключевым элементом проблемы «человек – государство» и ставит его основополагающие принципы в разряд фундаментальных принципов конституционного строя.

Конституция установила запрет на лишение граждан Кыргызской Республики лишения своего гражданства или права изменить его (ч. 2 ст. 51). Разумеется, в определенных случаях нельзя обойтись без прекращения гражданства, но основания для этого должны быть ясно указаны в законах. Ни при каких обстоятельствах гражданина нельзя лишать гражданства вопреки его желанию и без законных на то оснований. Такие основания необходимы и для приобретения гражданства – государственные органы не должны иметь право безосновательно отказывать людям в их желании принять кыргызское гражданство.

К основам конституционного строя относится также принцип равного гражданства независимо от оснований приобретения. Это означает, что для полноты прав и свобод не имеет значения стаж пребывания в гражданстве и различие между гражданством по рождению и гражданством приобретенным. Каждый гражданин Кыргызской Республики обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные ее Конституцией и законами.

Одним из обязательных исходных принципов демократической конституции является понятие «суверенитет народа», которое исторически возникло в ходе революционной борьбы народов против феодального абсолютизма (XVII–XVIII вв.) и противопоставлялась претензиям монархов на неограниченную

власть как на мандат, якобы полученный свыше. Таким образом, понятие суверенитета (означающего верховную власть, независимость), разработанное еще в XVI веке Ж. Боденом (Франция) для обоснования безраздельности государственной власти, было использовано в новом значении: для утверждения демократической концепции государства и народовластия. Конституционный принцип суверенитета народа и сегодня напоминает всем властителям о том, от кого они получили власть, а следовательно, во имя кого эту власть обязаны употреблять.

Уже в XX веке возникло понятие «суверенитет нации», которое отождествлялось с неким полновластием нации или правом нации на самоопределение вплоть до создания национального государства. В многонациональном обществе государство не может позволить себе быть однопациональным, без риска вызвать национальную рознь. Демократическое правовое государство исключает дискриминацию по национальному признаку и обеспечивает гражданам всех национальностей право на реализацию своих национальных культурных интересов. Иное дело – выдвижение требования независимости со стороны народов в условиях распада союзных и федеративных государств. Так, распад СССР, Югославии и Чехословакии привел к независимости каждого из входящих субъектов этих федераций, что получило всеобщее международно-правовое признание. После распада СССР, реализуя право на самоопределение и опираясь на исторические корни, объявили о своей независимости и суверенитете и Кыргызстан.

В Конституции Кыргызской Республики по этому поводу говорится: «Народ Кыргызской Республики – носитель суверенитета и единственный источник государственной власти» (ч. 4 ст. 1). Народ, следовательно, понимается как единый и неделимый субъект – источник права. Народ Кыргызстана составляют граждане всех этносов. Любая нация реализует свои национальные интересы в рамках этого конституционного понятия, она, безусловно, защищена от любой формы дискриминации, а тем более угнетения со стороны кого бы то ни было. «Никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания,

возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств» (ч. 1 ст. 24). Однако это не означает, что любая нация вправе создать свое государство; суверенитет принадлежит не отдельным частям населения, а народу Кыргызстана в целом. Необходимо учитывать, что понятие «многонациональный народ» радикально меняет свое содержание в демократическом обществе с правовым государством.

В конституционной теории понятия «нация» и «народ» фактически синонимичны, и при любых формулировках или их отсутствии народный суверенитет признается как первичный источник власти. Однако это никоим образом не подразумевает дискриминацию по национальному признаку.

Суверенитет народа неразрывно связан с правами и свободами человека и гражданина. В этом его гуманистическая сущность. Верховную власть народа нельзя себе представить иначе как власть, осуществляемую отдельными людьми, – здесь коренится и определенная возможность манипулирования интересами и волей народа со стороны ложных пророков и потенциальных тиранов. Народ осознает себя носителем суверенитета только в отдельные периоды общественного развития, в таких формах как референдум, выборы и т.п. Народ никогда не бывает един в своих целях, ибо интересы различных социальных групп могут иметь различные задачи, поэтому необходимо отличать реализацию суверенитета народа от экстремистских и различных радикальных групп. Отсюда и важность правовой регламентации принципа народного суверенитета, создания надежных гарантий для реализации этого принципа в обществе. Развитие и защита прав человека и гражданина – самая важная из этих гарантий.

Чтобы поставить преграду попыткам узурпации власти и ущемления воли народа, Конституция фиксирует четкий принцип: «Не допускаются действия, направленные на насильственный захват и незаконное удержание государственной власти... Узурпация государственной власти – особо тяжкое преступление» (ч. 2 ст. 5).

В то же время право на восстание против тирании, на гражданское неповиновение, на применение силы против насилия –

составные элементы народного суверенитета. Хотя напрямую эти нормы в Конституции Кыргызской Республики не прописаны, но и в мировой практике она встречается крайне редко. Право на сопротивление – это «палка о двух концах». Но такие случаи в мировой практике имеются. Например, в Основном законе ФРГ прямо записано, что граждане «имеют право на сопротивление каждому, кто попытается устранить этот строй, если другие средства невозможны». В конституционных документах США, Франции и ряда других стран «право на сопротивление» признается важным элементом естественного права. В этом случае угроза суверенитету народа носит скрытый характер и нуждается в защите, и эта защита обеспечивается всем конституционным строем государства.

Гуманистическую основу государственного строя составляет избирательная система, где власть народа осуществляется в следующих двух формах: непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Право на участие в осуществлении власти в этих формах принадлежит только лицам, являющимся гражданами Кыргызской Республики. Прямое волеизъявление граждан находит свое отражение в части 3 статьи 2 Конституции, в которой утверждается: «Граждане Кыргызской Республики осуществляют свою власть непосредственно на выборах и референдумах (всенародное голосование), а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов Кыргызской Республики».

**Референдум** – это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства. Наряду с общегосударственными референдумами возможны референдумы на местном уровне органами местного самоуправления. Порядок проведения

референдумов в Кыргызстане установлен Конституционным законом «О референдуме Кыргызской Республики»<sup>4</sup>.

Другая форма непосредственного волеизъявления народа – свободные выборы. **Выборы** – это участие граждан в формировании органов государственной власти и местного самоуправления путем тайного голосования. Они имеют смысл только тогда, когда являются свободными, предоставляют гражданам возможность выбрать одного из нескольких кандидатов, а их результаты не фальсифицируются. Периодические выборы – важная основа конституционного строя и высшей легитимности власти.

Совокупность правовых норм, регулирующих порядок проведения выборов, образует избирательное право и регулируется Конституцией КР и Конституционным законом КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года №68, являющегося составной частью (институтом) конституционного права. В Конституции КР отсутствует самостоятельная глава об избирательном праве, в ней закреплены только нормы о выборах Президента, Жогорку Кенеша, да и то самые основные. Порядок выборов в Жогорку Кенеш определен конституционными законами. Порядок выборов в местное самоуправление устанавливается выборными органами местного самоуправления в соответствии с конституционным законом.

Демократизм избирательного права исключает возможность дискриминации, т.е. отстранения от выборов каких-либо граждан или групп, кроме указанных в конституции. Конституционный уровень в данном случае необходим, поскольку речь идет об ограничении одного из основных прав граждан. Непременными атрибутами демократизма избирательной системы Кыргызской Республики является право отзыва депутатов и наказания избирателей. В Конституции КР такие положения предусматриваются.

Формой опосредованного осуществления власти народа являются органы государственной власти и органы местного

---

<sup>4</sup> Конституционный закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» г. Бишкек, от 31 октября 2016 года №173 (В ред. КЗ КР от 8 августа 2019 года №116).

самоуправления. Эти органы прямо или косвенно формируются с участием граждан, т.е. на основе выборности или подчиненности выборным органам. Возможность для граждан Кыргызстана выражать свою волю в процессе как формирования этих органов государства, так и их работы закрепляется несколькими конституционными нормами. Конституция устанавливает право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 37), право обжаловать действия органов власти в суде, равный доступ к государственной службе и ряд других норм служат конкретными гарантиями суверенитета народа в рассматриваемой области.

Народное волеизъявление служит базисом деятельности всех ветвей государственной власти, народ более непосредственно определяет законодательную власть, поскольку представительные органы напрямую избираются гражданами. Однако воля народа остается системообразующим фактором также для исполнительной и судебной властей, поскольку они формируются выборными представительными органами или выборным главой государства. Это, разумеется, косвенная форма выражения воли народа, но она тем не менее достаточно легитимна.

Остаются, правда, непростые проблемы осуществления контроля за деятельностью исполнительных органов и обеспечения независимости судов. Государственный механизм поэтому должен предусматривать определенные меры по контролю над исполнительной властью – в условиях парламентской формы правления это прямой парламентский контроль над правительством, в президентской и полупрезидентской республиках контроль обеспечивается главой государства с допущением в определенной мере контроля со стороны парламента. Специфика судебной системы позволяет обеспечивать независимость и правильность работы судов через кассационное, апелляционное и надзорное обжалование приговоров и решений, а также через ответственность за исполнение приговоров и решений, возлагаемую на исполнительную власть.

В Кыргызской Республике контроль осуществляется через государственный аппарат, который включает в себя армию, правоохранительные органы и специализированные учреждения. Деятельность этих структур контролирует Президент КР. Контроль должен быть демократическим и гласным, но не может быть всенародным. При этом допускается некоторая секретность, если это оправданно и предусмотрено законом. Кроме того, президент осуществляет контроль через органы, упомянутые в главе 5 Конституции КР (ст. 105-110). Эти органы государственной власти имеют особый статус и включают в себя: органы прокуратуры, Национальный банк, Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов, а также Счетную палату, которая осуществляет аудит исполнения республиканского и местных бюджетов. Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина осуществляет Акыйкатчы (Омбудсмен).

Важную роль призваны играть средства массовой информации. Государственный аппарат должен комплектоваться демократическим путем на основе равных возможностей для всех граждан. Строгое соблюдение демократических принципов в формировании и деятельности государственного аппарата – важная сторона народовластия.

Таким образом, конституционно закрепленное осуществление суверенитета народа через институты государственной власти и местного самоуправления реализуется как непосредственно, так и опосредованно. Этот процесс имеет многоаспектный характер и обеспечивается конституционными правами граждан, а также соответствующими полномочиями выборных органов государственной власти.

## **5.2. Кыргызстан – независимое, суверенное государство**

В системе международного права принцип права наций на самоопределение рассматривается как средство укрепления всеобщего мира и развития дружественных отношений между государствами и народами.

В статье 1 Международного пакта о гражданских и политических правах и в статье 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах находит свое подтверждение принцип, согласно которому право на самоопределение является всеобщим. Оба пакта возлагают на все государства два обязательства: 1) поощрять осуществление права на самоопределение на всех своих территориях и 2) уважать это право в соответствии с положениями Устава ООН. В обоих пактах указывается, что «все народы имеют право на самоопределение» – что «в силу этого они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие». Предусматривается, что «все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами.

В Бангкокской декларации, одобренной министрами азиатских стран 28 марта 1993 года и являющейся ярким выражением азиатских ценностей, подчеркивается следующее: «Все народы имеют право на самоопределение...». При этом понимается, что самоопределение не обязательно подразумевает выход или независимость. Самоопределение может означать свободное ассоциирование, интеграцию с независимым государством или иное конституционное устройство, достигнутое через посредство консультаций и согласие общества. В Декларации подчеркивается, что «право на самоопределение признается лишь за народами, находящимися под иностранным или колониальным господством и иностранной оккупацией», что это право не должно использоваться для подрыва территориальной целостности национального суверенитета и политической независимости государств.

Права народов не должны противопоставляться правам индивидов. Нельзя жертвовать правами и свободами отдельного человека ради осуществления прав общности. Так как на территории любого государства проживают представители различных национальностей, современный принцип самоопределения не ограничен рамками нации. Право на самоопределение признается за народом, под которым надо

понимать все население, постоянно проживающее на самоопределяющейся территории.

Иначе складывалась ситуация, связанная с развалом СССР. С одной стороны, союзные республики будучи субъектами федеративного государства, воспользовались международным правом на самоопределение и не нарушили ни одного международного документа, прежде всего, подрыва принципа территориальной целостности и национального суверенитета. С другой стороны, воспользовались международным правом на самоопределение наций и народов, национального суверенитета и политической независимости.

Кыргызская Республика, как и другие бывшие союзные и автономные образования, стала наследницей более 70-летнего господства в Советском Союзе тоталитарной политической системы, породившей противоречие между конституционным декларированием федеративного по форме и унитарным по содержанию национально-государственным устройством. Именно этим во многом объясняются трагическое противостояние народов и межнациональные конфликты в разных регионах бывшего Союза.

В политико-правовом обосновании неизбежности распада тоталитарно-унитарной системы лидерами ряда республик и национальных движений центральная роль была отведена принципу права наций на самоопределение и созданию суверенных государств. Идея достижения полного суверенитета и национальной независимости оказалась в центре борьбы между властными структурами, разными политическими партиями национальными движениями. Происходящие процессы показывают, что целенаправленная спекуляция этой идеей приводит к негативным последствиям, доводит до состояния гражданской войны, обостряет отношения между странами. Поэтому для правильного понимания данных процессов и разработки стратегии создания подлинного демократического государства и содружества независимых государств следует вновь обратиться к научной концепции суверенитета форм самоопределения народов в их конкретно-историческом проявлении.

В советской политико-правовой науке существовала концепция государственного суверенитета, национального и народного суверенитета. Относительно государственного суверенитета сложилось единое его понимание как верховенства и независимости государственной власти внутри страны и во внешнеполитической сфере.

Национальный суверенитет некоторые ученые определяют как полновластие нации, ее политическая свобода, возможность самоопределения для сохранения своей самобытности, языка, культуры, истории. Но может ли нация осуществлять свое полновластие и политическую свободу, сохранять и создавать новые национальные ценности без определенной государственной организации, ее представительных, исполнительных и судебных структур? Без такой организации народ не может реализовать свой суверенитет.

Безусловно, в государственной организации, ее структуре и функциях отражаются особенности уклада жизни данной нации, специфика национального духа, психологии, культуры. Не случайно, например, после распада Союза ССР в бывших республиках обнаружилось разные ориентиры в перспективе своей государственности вплоть до монархии, исламского фундаментализма и т.п. Однако особенности государственной организации народов сами по себе не порождают различий между государственным и национальным суверенитетом. Поэтому едва ли обоснованно мнение о существенной разнице между государственным и национальным суверенитетом, поскольку в государственном суверенитете уже находит свое концентрированное выражение суверенитета нации. Известно, что понятие «национальная государственность» в международной практике имеет общегражданский смысл, а слова «нация» и «государство» в этом контексте выступают как синонимы. Иначе говоря, в едином государстве объединяются разные этнические общности со своими культурными и духовными особенностями. Отсюда очевидна ограниченность сведения понятия «нация» в едином государственном образовании разных народов лишь к типу одной этнической общности. Именно такая ограниченность была характерна для сталинской интерпретации «теории наций»

и практической политики «автономизации», согласно которым национальным суверенитетом могут обладать лишь нации, имеющие свои союзные республики, а народы автономных образований суверенитета были лишены.

Вспомним, что суверенитет нациям (народам) даровался по воле «вождя», хотя с определенным «теоретическим обоснованием» закреплением в Конституции. В Конституциях 1936-1977 гг. суверенитет приписывался лишь союзным республикам. В Законе СССР о разграничении полномочий между Союзом СССР и субъектами федерации он был признан также за автономными республиками, хотя и без соответствующей поправки в Конституции СССР. Совершенно очевидно, что нельзя говорить о существовании любого национально-государственного образования без суверенитета, носителем которого являются народ или народы, объединенные в едином государстве.

При всех различиях в политико-правовой теории, проявившихся в разное время и в разных странах, можно считать, что сложилось единое понимание суверенитета в демократическом обществе как свойство государственной власти, проявляющееся в государственных функциях и их практической реализации. Суверенитет выражает сущность и масштабность правовой концепции во внутренней и внешней политике государственного (национального) образования. Суверенитет – понятие политико-правовое, отражающее самостоятельность и независимость государства в экономических, социальных и других сферах жизни. Поэтому, если есть государство (или государственность), то оно уже суверенно. В Конституциях подавляющего большинства стран мира нет торжественного провозглашения суверенитета государства, но говорится об олицетворении им суверенитета народов.

Суверенитет государства (тем более государственности) нельзя абсолютизировать. Сторонники неограниченного суверенитета не учитывают, что в международной практике не было и не может быть абсолютного суверенитета. Между тем сторонники суверенитета своего народа в парламентах республик толкуют его как абсолютное полновластие. Реальность современного мирового сообщества, не говоря уже о печальном

опыте советской федерации, свидетельствует, что абсолютным суверенитетом не обладает и не может обладать ни одно государство, ни один народ. В условиях активного процесса интеграции и сближения различных государств их взаимосвязь и взаимозависимость становятся все более очевидными. Это приводит к необходимости поиска компромиссов и согласования интересов, а иногда и к частичному отказу от них ради достижения общественного прогресса. К тому же как малые государства, так и великие державы обязаны соблюдать принципы международного права, Устава ООН и других межгосударственных договорных обязательств.

Суверенитета «в чистом виде» нет. Кроме того, практическая реализация суверенитета по своему объему и содержанию не может быть «равно масштабной» у национально-государственных образований, малочисленных народов и больших государств в силу различия их социально-экономического, территориального и людского потенциала. Однако объективно обусловленные в реальной жизни неравные возможности реализации суверенитета разными государствами, в том числе в многонациональном государстве, не должны быть заложены в его конституции или ином законе. Интересы же всех народов требуют приоритетного признания и укрепления общегосударственного суверенитета, особенно в сфере международной жизни и обеспечении безопасности страны. В современных условиях, при наличии объективных факторов, суверенитет различных государств остается в достаточной степени полным, и государственная власть в полной мере сохраняет свое верховенство во внутренних делах. Но когда речь идет о федеративном государственном устройстве, то не может быть тождества между общегосударственным суверенитетом и суверенитетом субъекта федерации.

Проблема статуса «коренной» нации и других народов, проживающих в едином национально-государственном образовании, существовала всегда, но особую остроту приобрела с принятием деклараций о государственном суверенитете и независимости Кыргызской Республики. Суть данной проблемы состоит в следующем: кто является сувереном национальной государственности – народ, именем которого названа республика,

или все проживающие там народы? Думается, что указанная проблема создана искусственно. В этом легко убедиться, ознакомившись с Конституцией КР и Декларацией о государственном суверенитете. Бытующее в научной литературе и политических документах понятие «многонациональный народ» ассоциируется с господствовавшей в недавние времена пропагандистской идеей о советском народе как новой исторической общности людей.

В декларациях ряда республик говорится о коренном народе как нации, а об остальных – как о русскоязычном (иноязычном) населении или многонациональном народе. Вместе с тем не раскрывается качественная определенность многонационального народа. Представляется, что можно говорить о государстве, в котором рядом сосуществуют различные этнические группы, о жителях этого государства, о многонациональном гражданстве, но не о едином народе, состоящем из представителей разных национальностей, или о некоренном населении, проживающем рядом с титульной нацией. Соответственно государственный суверенитет не может быть сведен исключительно к суверенитету титульной нации, даже если она представляет собой подавляющее большинство населения. Иначе говоря, понятие «титульная (коренная) нация» нельзя отождествлять с понятием «государственный народ», ибо последнее равнозначно понятию «постоянно проживающее население», и это обстоятельство не было четко отражено в Конституции СССР и не учитывалось в национальной политике ряда республик. Вследствие разделения населения многонациональных республик на доминирующее национальное большинство, обладающее определенным статусом, и национальное меньшинство, не имеющее такого статуса, возникли и обострились межнациональные противоречия.

В СССР насчитывалось около 130 национальностей, которые, не имея возможности компактного проживания, вполне объективно и оправданно не могли претендовать на создание собственного национально-государственного или национально-территориального образования. Однако они не должны ограничиваться статусом граждан второго сорта в рамках конкретного государственного или территориального образования.

Необходимо подчеркнуть, что национальная политика, проводимая на протяжении десятилетий, стала объектом открытой критики с момента провозглашения «перестройки». Однако значительных изменений в реальной жизни не произошло. Более того, в процессе подготовки проекта нового Союзного договора вновь проявилось разделение на «титовые» суверенные нации и несuverенные нации. В частности, согласно Закону СССР о разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации от 26 апреля 1990 года, автономные республики были признаны государствами и субъектами федерации, но конституционно не суверенными. Тем не менее представители этих республик участвовали в последующих заседаниях, где обсуждался проект нового Союзного договора. Они должны были подписать этот договор на заключительном этапе, но в итоге их исключили из процесса заключения договора. Это обстоятельство дало больше свободы действий некоторым деятелям из союзных республик: во имя укрепления суверенитета и независимости «титовых» нации были проигнорированы права иноязычных народов.

Территории современных национально-государственных и национально-территориальных образований в разные исторические периоды заселялись разными народами. И вот теперь потомки тех народов, которые когда-то в силу каких-либо социально-политических и иных причин первыми поселились на определенной территории, в процессе исторического развития оказались в меньшинстве. Но если даже достоверно установлено, что на данной территории они появились раньше других, то этот факт не может служить основанием для приоритетной суверенизации одной «коренной» нации. Ведь проживающие веками на данной территории и тем более составляющие теперь большинство другие народы имеют не меньше оснований считаться «коренными».

Отправной точкой в этом процессе стало принятие 15 декабря 1990 года Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан и 31 августа 1991 года Декларации о независимости Республики Кыргызстан. В этих документах провозглашается примат государственной власти на всей территории республики, а также независимость в области внешних сношений.

В Конституции Кыргызской Республики учтены советский и зарубежный конституционный опыт, история и национальные традиции кыргызского народа; зафиксированы принципы демократии, формы и методы перехода к рыночной экономике, дальнейшее укрепление законности и правопорядка.

В отличие от действующей в то время Конституции 1978 года Декларация о государственном суверенитете в число гарантий суверенитета включила следующие положения:

1) верховенство Конституции Республики Кыргызстан на своей территории;

2) ратификацию законов Союза Независимых Государств (СНГ), членом которого является республика.

Особенностью Декларации о государственном суверенитете является то, что в ней закреплены принципы правового государства: осуществление государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную; осуществление политической жизни на основе принципа плюрализма.

В статье 3 Декларации о государственной независимости Республики Кыргызстан утверждается, что кыргызская нация, обладающая богатой историей, уникальной культурой, собственным языком, обычаями и традициями, стремится к сохранению целостности своего генофонда, национальной государственности, культурного и языкового наследия. Эта цель достигается через государственную политику интернационализма, сотрудничества и взаимоуважения между гражданами всех национальностей. Республика Кыргызстан обеспечивает сохранение и развитие национальных культур, родного языка, народных обычаев и традиций всех народов, проживающих на ее территории.

С принятием двух деклараций начался новый этап развития национальной государственности кыргызского народа – этап независимого, самостоятельного развития.

Таким образом, в Декларации о государственном суверенитете, носителем суверенитета и национальной государственности, признаются все проживающие на этой территории народы (нации). Эти же положения получили свое

отражение и в Конституции КР 2021 года, статья 1 которого гласит: «Народ Кыргызской Республики – носитель суверенитета и единственный источник государственной власти». Самостоятельное определение основ конституционного строя является суверенным правом народа Кыргызской Республики (ст. 2).

В Основном законе страны нашли отражение как опыт конституционного строительства Советского Союза, так и достижения зарубежных стран, а также исторические и культурные особенности народов Кыргызстана. В Конституции закреплены принципы демократии, а также пути и методы перехода к рыночной экономике, дальнейшего укрепления законности и правопорядка. Такой подход способствует цивилизованному решению проблем, связанных с реализацией равных прав всех народов в суверенном Кыргызстане.

Практика показывает, что к актам неприкрытого вооруженного насилия прибегают те государства, которые возводят в абсолют принцип территориальной целостности и игнорируют права на самоопределение народов, не считают с правами человека и национальных меньшинств. В итоге фактически перечеркиваются принятые международные пакты и соглашения. Как известно, в нашей республике такой проблемы не существует.

В общей ситуации имеется по крайней мере одно бесспорное позитивное достижение: бывшие союзные республики стали членами ООН и других международных организаций. Вхождение в состав международного общества возлагает на государства высокую ответственность неукоснительно следовать требованиям Устава ООН и международных пактов, в том числе по вопросам национальной политики и межнациональных отношений. Как правопреемники Союза ССР страны СНГ, в том числе и Кыргызстан, не могут освободить себя от ответственности за полученные в наследство крайне запутанные и нерешенные межнациональные вопросы, особенно в решении доведенных до военного противостояния конфликтных проблем в Абхазии, Нагорном Карабахе, Южной Осетии, Приднестровье, Украине и Кыргызстане (межнациональные конфликты на юге Кыргызстана

в 1989 и 2010 годах, непрекращающиеся приграничные конфликты в Баткене с Таджикистаном).

Понятно, что конституционное законодательство по вопросу принадлежности территории тому народу, который на ней проживает, должно быть приведено в соответствие с международно-правовыми нормами.

Соотношение между правом наций на самоопределение и недопустимостью нарушения территориальной целостности требует индивидуального подхода к каждой конкретной ситуации. Народы, объединенные в одно федеративное или многонациональное государство, имеют разную историю и обстоятельства своего объединения. В некоторых случаях это объединение произошло добровольно и существует уже много веков, в других – в результате завоевания более сильными государствами, а также – из-за решения, принятого в рамках национальной политики. Все эти факторы должны быть тщательно изучены и учтены при рассмотрении вопросов, связанных с изменениями границ национально-территориальных и административно-территориальных образований. В этом плане статья 3 Конституции КР гласит: «Территория Кыргызской Республики в пределах ее границ целостна и неприкосновенна» и делится на определяемые законом административно-территориальные единицы.

В Кыргызской Республике уделяется большое внимание восстановлению разрушенных экономических и иных связей, созданию единых координационных органов в сферах совместной жизнедеятельности. Очевидно, что успехи в этом направлении могут быть возможны лишь при условии преодоления межнациональных конфликтов и войн.

Указанные права нации, составляющие основу ее суверенитета, находятся в органической взаимосвязи и взаимообусловленности с основными демократическими принципами общественного и государственного строя. В связи с этим большое внимание необходимо уделять обеспечению равенства наций, устранению каких-либо национальных преимуществ и привилегий. Без равенства наций не может быть национального суверенитета. Итак, **национальный суверенитет**

*характеризует собой политическую, территориальную, культурную, языковую самостоятельность нации или народности, которая проявляется в полноте суверенных прав в указанных областях социальной жизни нации, обеспечивая их наиболее полное осуществление.*

Государство как официальный представитель народа в состоянии выражать волю своих граждан, обеспечивать их права и интересы в полном объеме только тогда, когда оно является суверенным. Под **суверенитетом государства** понимается *верховенство и независимость государственной власти внутри своей страны и по отношению к другим государствам. Как важнейшее свойство государственной власти суверенитет является качественным признаком самого государства.*

Суверенитет государства исходит из суверенитета народа. Народ является создателем и носителем суверенитета государства, волеизъявление народа порождает государственную власть. В то же время народ выступает как своеобразный гарант государственного суверенитета, ибо любое ущемление независимости государства, умаление верховенства власти означает нарушение коренных интересов народа, создает источники внутренних или международных конфликтов.

*Верховенство государственной власти* – это прежде всего ее неограниченность ничем, кроме Конституции, естественного права и законов. Верховенство также выражается в том, что на территории государства нет другой конкурирующей власти, издающей параллельные законы и регулирующей права и свободы граждан, т.е. исключается двоевластие и признается единственная легитимность и высшая юридическая сила законов, издаваемых высшими органами государственной власти.

*Независимость государственной власти* означает, что она сама и только сама вправе принимать нормативные акты и обеспечивать конституционный правопорядок. Никакие политические и иные силы не могут вмешиваться в исключительное право каждого государственного органа действовать в пределах своей конституционной компетенции. Эта самостоятельность государственной власти обеспечивается отсутствием зависимости (политической, финансовой и др.)

государственных органов от кого бы то ни было внутри и вне пределов государства.

*Суверенитет государства* – неотъемлемое свойство каждого государства, обязательное условие его международной правосубъектности. По этой причине первые демократические конституции четко закрепляли неделимость суверенитета.

Смысл провозглашенного суверенитета состоял в стремлении обеспечить свою независимость, в первую очередь по отношению к СССР. Подтверждение государственного суверенитета было внесено в преамбулу и статьи 1 действовавшей Конституции Кыргызской Республики.

Конституция Кыргызской Республики содержит новые подходы к суверенитету государства. За лаконичностью статьи 1 чувствуется беспокойство и в стремлении обеспечить территориальную целостность государства. После положения о государственном суверенитете следует сразу же суверенитет народа, – этим подчеркивается их неразрывная связь и исходное значение суверенитета народа. Суверенитет Кыргызской Республики закрепляется в следующих трех положениях:

- 1) суверенитет Кыргызской Республики распространяется на всю территорию;
- 2) Конституция Кыргызской Республики и конституционные законы имеют верховенство на всей территории;
- 3) Кыргызская Республика обеспечивает целостность и неприкосновенность всей территории.

Эти формулировки особенно важны для понимания кыргызской государственности. Они не оставляют сомнения в том, что на территории Кыргызстана не может быть каких-либо иных суверенитетов.

Конституция КР связывает суверенитет Кыргызской Республики, ее конституционно-правовой статус и полномочия с волеизъявлением многонационального народа – носителя и единственного источника власти в Кыргызской Республике, которая реализует принцип равноправия.

Законы и все нормативно-правовые акты обладают высшей юридической силой на территории Кыргызстана и, в связи с этим, закрепляют положение о единстве и целостности государственной

власти. Государственная целостность представляет собой одну из фундаментальных основ конституционного строя и находит свое отражение в статье 6 Конституции, которая обладает высшей юридической силой и прямым действием на территории Кыргызской Республики. В соответствии с Конституцией все законодательные и нормативные акты должны быть основаны на ее принципах. Это обусловлено необходимостью создания единого экономического пространства, объединяющего все нации и народы в рамках единого государства.

Сепаратизм противоречит ценностям правового государства и интересам самого народа, тормозит экономический социальный прогресс, и противоречит сохранению целостности государства.

Важный аспект суверенитета – неприкосновенность территории. Это положение Конституции обращено вовне государства, оно призвано подчеркнуть неприемлемость чьих бы то ни было притязаний на территорию Кыргызстана и решимость защищать ее в случае нападения или экспансии. Сочетание принципов неприкосновенности и целостности означает, что нарушение или притязание на территорию является тем самым нарушением суверенитета Кыргызской Республики и влечет соответствующие меры с ее стороны. Понятие территории Кыргызской Республики в какой-то степени определено статьей 16 Конституции КР; в ее состав входит земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, пастбища.

Пограничная политика, как это определено в Законе КР «О Государственной границе Кыргызской Республики» от 16 мая 2015 года №98 направлена на обеспечение пограничной безопасности, суверенитета, неприкосновенности и целостности территории Кыргызской Республики, реализации и защиты национальных интересов и безопасности государства. «Территория Кыргызской Республики в существующих границах неприкосновенна и неделима» (ч. 3 ст. 3).

В Законе КР «О Государственной границе Кыргызской Республики» содержатся принципы пограничной политики страны: взаимное уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости границ; приоритет национальных интересов Кыргызской Республики в пограничном пространстве;

мирное разрешение пограничных конфликтов; уважение прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 3). Отмечается, что Кыргызская Республика не имеет территориальных претензий к другим государствам и что отвергаются любые территориальные притязания к Кыргызстану со стороны сопредельных государств.

В соответствии со статьей 47 Закона КР «О Государственной границе Кыргызской Республики» задачами уполномоченного государственного органа в сфере охраны Государственной границы являются:

- 1) охрана Государственной границы;
- 2) обустройство Государственной границы;
- 3) обеспечение режима Государственной границы, режима в пунктах пропуска через Государственную границу и пограничного режима;
- 4) осуществление пограничного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу;
- 5) выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Кыргызской Республики о Государственной границе, вступивших в установленном законом порядке в силу, участницей которых является Кыргызская Республика, участие в делимитации, демаркации и редемаркации Государственной границы;
- 6) участие в решении задач обороны и национальной безопасности Кыргызской Республики;
- 7) участие в защите экономических интересов Кыргызской Республики на Государственной границе;
- 8) содействие правоохранительным, природоохранным органам Кыргызской Республики в защите граждан, природных ресурсов и окружающей среды, соблюдении миграционного законодательства Кыргызской Республики в пограничном пространстве

В обязанности пограничной службы входит:

- 1) пресекать любые попытки изменения прохождения Государственной границы на местности, незаконного освоения территории Кыргызской Республики;
- 2) выявлять и задерживать нарушителей Государственной границы;

3) участвовать в пределах своей компетенции в решении задач по обороне Кыргызской Республики, а также обеспечении режимов чрезвычайного или военного положений;

4) отражать вооруженное вторжение на территорию Кыргызской Республики, пресекать вооруженные и иные провокации на Государственной границе, защищать от указанных преступных посягательств население, государственную и частную собственность;

5) предупреждать и пресекать попытки пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами вне установленных пунктов пропуска либо в пунктах пропуска через Государственную границу незаконными способами;

6) осуществлять в установленном порядке, при наличии надлежаще оформленных документов и прохождении установленных видов контроля, пропуск лиц и транспортных средств, грузов, товаров и животных;

7) обеспечивать выполнение режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу;

8) контролировать соблюдение пограничного режима, режима внутренних вод, осуществлять профилактику правонарушений в пределах своей компетенции;

9) проверять у лиц, следующих через Государственную границу, документы на право въезда на территорию Кыргызской Республики и выезда с территории Кыргызской Республики, делать в них соответствующие отметки, а также изымать недействительные документы;

10) осуществлять досмотр (осмотр) транспортных средств, товаров и грузов с целью обнаружения нарушителей Государственной границы, грузов, товаров и животных, запрещенных к перемещению через Государственную границу;

11) ограничивать въезд иностранных граждан и лиц без гражданства, которым в соответствии с законодательством Кыргызской Республики не разрешен въезд на территорию Кыргызской Республики;

12) ограничивать въезд граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан и лиц без гражданства, не исполнивших

в установленный законодательными актами Кыргызской Республики срок судебные решения и решения уполномоченных государственных органов Кыргызской Республики;

12-1) ограничивать выезд граждан Кыргызской Республики и иностранных граждан на основании судебного акта;

13) не пропускать через Государственную границу лиц с недействительными документами, а также лиц, у которых отсутствуют законные основания на пересечение Государственной границы;

14) не пропускать через Государственную границу граждан Кыргызской Республики и иных лиц, утративших документы, удостоверяющие личность, в период пребывания их за границей или в Кыргызской Республике, с оставлением в пунктах пропуска до установления их личности и принадлежности к гражданству Кыргызской Республики;

15) осуществлять задержание лиц, совершивших преступление и (или) проступок на Государственной границе, с ограничением их свободы передвижения с целью передачи либо их доставления в уполномоченный государственный орган, в том числе с целью пресечения возможности совершения ими иных посягательств;

16) останавливать, осматривать и задерживать транспортные средства, допустившие нарушение установленных настоящим Законом режимов, доставлять (конвоировать) их в распоряжение подразделений уполномоченного государственного органа в сфере охраны Государственной границы для выяснения обстоятельств правонарушения;

17) задерживать и изымать в установленном порядке, самостоятельно или совместно с другими уполномоченными государственными органами, перемещаемые через Государственную границу взрывчатые, отравляющие, радиоактивные вещества, наркотические средства, оружие, боеприпасы, иные грузы и товары, запрещенные к ввозу на территорию Кыргызской Республики или вывозу с территории Кыргызской Республики, а также грузы и товары, перемещаемые с нарушением установленных правил (ст. 48 Закона КР о Государственной границе).

### 5.3. Демократическое государство

Демократическим называется государство, в котором устройство и функционирование соответствуют воле народа, признанным правам и свободам человека и гражданина, а также ключевым аспектам гражданского общества. Согласно статье 1 Конституции КР, власть в стране исходит от народа, и именно он является источником легитимности для всех органов власти. В демократическом государстве его устройство и деятельность обеспечивается соответствующими правовыми институтами, реальными гарантиями демократизма. Понятие демократического государства неразрывно связано с понятиями конституционного и правового государства.

Государство может соответствовать характеристике демократического только в условиях сформировавшегося гражданского общества. Оно должно строго придерживаться установленных пределов вмешательства в экономическую, правовую и духовную жизнь, которые обеспечивает экономические и культурные свободы. В функции демократического государства входит обеспечение общих интересов народа, но при безусловном соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина.

Ключевым атрибутом демократического государства является реальное воплощение принципов непосредственной и представительной демократии, гарантирующих права и свободы личности.

**Непосредственная (прямая) демократия** – форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения.

Демократия является непосредственной, когда народ сам управляет собой на своих собраниях, и при этом отсутствует различие между теми, кто управляет, и теми, кем управляют. Характерная черта прямой демократии – использование гражданского населения, которое несет прямую ответственность за принятие и исполнение принимаемых решений. Варианты и направления для инициирования вопросов могут исходить как от отдельных граждан, так и целых групп (партии, общественные или хозяйственные объединения, органы местного и государственного

управления). В отдельных случаях народ участвует вместе с его представителями в решении вопросов законодательного или конституционного порядка: он может обладать либо правом законодательной инициативы, либо правом вето.

В других случаях право принятия решения передается народу либо частично (всенародный референдум с целью утверждения того, что было сделано представителями, этот институт особенно часто используется при пересмотре конституций), либо в полном объеме, когда представители совершенно отстраняются от участия в решении вопроса, вынесенного на референдум «Граждане Кыргызской Республики осуществляют свою власть непосредственно на выборах и референдумах (всенародное голосование), а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов Кыргызской Республики (ч. 3. ст. 2).

**Формы непосредственной демократии** – это совокупность конкретных мероприятий и мер, посредством осуществления которых становится возможной реализация механизмов прямой демократии. Ими являются:

- **народное голосование** (референдум) – принятие общеобязательных нормативных актов в результате прямого голосования граждан, обладающих соответствующим правом;

- **народное обсуждение** – право группы избирателей инициировать внесение предложения об изменении и дополнении отдельных пунктов, разделов или глав уже принятых и действующих в государстве нормативных правовых актов;

- **народная инициатива** – процедура внесения группой граждан проектов нормативных актов при наличии обязанности законодательного органа его рассмотреть и принять решение либо о принятии (в том числе после изменения отдельных положений первоначального проекта), либо об отказе в принятии;

- **императивный мандат** – право народа принимать наказания обязательные для отдельных депутатов или судей, право народа отзываться отдельных депутатов или судей, обязанность отдельных депутатов или судей регулярно отчитываться перед народом и право народа требовать внеочередной отчет от них;

• **другие формы** – публичные слушания, сбор подписей среди населения и т.д.

*Выборы* являются ядром демократического строя в силу того, что в них участвует весь народ, а также потому, что порядок выборов определяется принципами свободы и равенства. Лишь тогда, когда выборы являются свободными, они становятся легитимирующими, только тогда все депутаты народа имеют право голоса, когда все голоса равны и существует равное избирательное право как основное условие современной демократии. «Выборы и референдумы проводятся на основе свободного, всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Правом избирать обладают граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет» (ч. 4 ст. 2).

Конституция дает возможность образования общественного мнения, способного противостоять мнению парламента, правительства и администрации и способного обрести значительное влияние, что позволяет народу оказывать воздействие на политическую жизнь помимо выборов.

В современных реалиях союзы и политические партии выступают в качестве неотъемлемых элементов демократического волеизъявления. Они предоставляют возможность гражданам объединяться в общественные организации и способствуют формированию политической воли народа. «Политические партии содействуют многообразному выражению политического волеизъявления различных социальных слоев и групп общества» (ч. 2. ст. 8).

Запрещаются партии, которые в своих устремлениях или действиях своих приверженцев стремятся нанести вред основополагающим принципам свободного демократического устройства общества, либо стремятся к его ликвидации, либо создают угрозу существованию Кыргызской Республики. Статья 8 Конституции Кыргызской Республике по этому поводу гласит: «Функционирование политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, деятельность которых направлена на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности,

разжигание социальной, расовой, межнациональной и религиозной розни» (ч. 5 ст. 8).

Таким образом, вся полнота государственной власти проистекает от народа и реализуется посредством выборов, а также через посредство органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Законодательная власть ограничена конституционным строем, исполнительная власть и судебная система – законом и правом.

1. Все формы непосредственной демократии играют ключевую роль в активизации политической жизни государства.

2. Удельный вес и значимость каждой из форм демократии варьируются в зависимости от множества факторов, таких как национальные, исторические, политические и иные особенности конкретного общества.

3. Важность этой формы народовластия настолько велика, что конституционные документы содержат положения, регулирующие различные формы непосредственной демократии.

4. Наиболее распространенной формой непосредственной демократии являются выборы, с помощью которых формируются различные органы государственной власти, такие как парламент, президент, а также органы местного самоуправления.

Конституция устанавливает, что депутаты избираются прямым, всеобщим и тайным голосованием, гражданами, имеющими право голоса, а закон может ограничивать право голоса только по условиям минимального возраста, гражданской недееспособности или вследствие осуждения за некоторые тяжкие уголовные преступления. Конституционные положения детально развиваются в избирательных законах, регламентах законодательных (представительных) органов власти и иных нормативных актах<sup>5</sup>.

Избирательное право и выборы являются важнейшим элементом политической жизни любой страны также потому, что с их помощью происходит легитимация власти.

---

<sup>5</sup> Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года №68; Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года №98 и др.

Важнейшей формой прямого народовластия является референдум.

**Референдум** – это всенародный опрос, в котором принимают участие все граждане государства, имеющие избирательные права. Он проводится по особо важным вопросам государственной либо общественной жизни. На референдум могут быть вынесены законы и другие вопросы государственного значения. Порядок проведения референдума устанавливается Конституционным законом КР «О референдуме Кыргызской Республики» от 31 октября 2016 года №173 (ч. 5 ст. 2).

В конституционном праве различают несколько видов референдума:

- а) императивный и консультативный;
- б) конституционный и законодательный;
- в) обязательный и факультативный;
- г) общегосударственный и местный.

В ходе *императивного референдума* народ выражает свою волю, принимая решение, которое имеет высшую юридическую силу и распространяется на всю территорию государства.

*Консультативный* референдум имеет целью выявление общественного мнения, которое учитывается органами государственной власти в процессе принятия какого-либо закона или иного важного решения.

Разделение референдума на *конституционный* и *законодательный* основано на правовом характере принимаемых актов: Конституции или закона.

*Обязательным* референдум считается тогда, когда орган его назначающий, обязан при наличии определенных конституцией условий назначить его проведение. В случае *факультативного* референдума, напротив, уполномоченный государственный орган самостоятельно определяет необходимость проведения референдума по своему усмотрению.

Референдумы могут быть инициированы высшими законодательными органами, Президентом Кыргызской Республики или иным уполномоченным органом. Право законодательной инициативы в Кыргызской Республике принадлежит: 10 тысячам избирателей (народная инициатива); Президенту; депутатам

Жогорку Кенеша; председателю Кабинета министров; Верховному суду по вопросам его ведения; Народному курултаю; Генеральному прокурору по вопросам его ведения (ст. 85).

В Кыргызстане инициатива пересмотра Конституции принадлежит Президенту Республики, а также депутатам Жогорку Кенеша.

При этом не допускается проведение референдума в отношении законов о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, о полномочиях на ратификацию международных договоров.

**Представительная (репрезентативная) демократия** – форма осуществления власти, при которой главным источником власти является народ, но управление государством осуществляется разными представительными органами, избираемыми гражданами. Суть представительной демократии заключается в следующем: граждане принимают опосредованное участие в принятии решений, в выборах в органы власти, которые призваны принимать законы и выражать их интересы.

**Основные черты представительной демократии:**

- принятие всех законов, бюджета, установление налогов и сборов представительным органом (парламентом);
- формирование исполнительной власти (правительства) представительным органом;
- право законодательной инициативы (в большинстве государств принадлежит группам депутатов, отдельным депутатам, президенту или монарху);
- парламентский контроль над правительством (утверждение парламентом программы правительства, обязанность правительства давать регулярный отчет перед парламентом).

Представительные органы (парламенты, выборные органы местного самоуправления) наделяются правом решения наиболее важных вопросов жизни народа (объявление войны, принятие бюджета, введение чрезвычайного и военного положения, разрешение территориальных споров и др.). Конституции в различных странах наделяют представительные органы различными полномочиями, но обязательными и важнейшими

среди них являются функции законодательной власти и принятия бюджета.

Представительные органы не обязательно призваны напрямую контролировать исполнительную власть – это признается только в государствах с парламентской формой правления, но при любой системе данные органы все же наделяются отдельными конституционными полномочиями в этой области. Эффективность деятельности представительных органов зависит от сотрудничества с исполнительной властью. Другое не менее важное условие – независимость представительного учреждения в пределах своих полномочий, отсутствие конкурирующей законодательной власти, невмешательство исполнительной власти в прерогативы представительных учреждений.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина – другой важнейший признак демократического государства. Именно здесь проявляется тесная связь демократических институтов с политическим режимом. Только в условиях демократического режима права и свободы становятся реальными, устанавливается законность и исключается произвол правоохранительных органов государства. Никакие возвышенные цели и демократические декларации не способны придать государству подлинно демократический характер, если не обеспечиваются общепризнанные права и свободы человека и гражданина. Конституция Кыргызской Республики закрепила все известные мировой практике права и свободы, однако для реализации многих из них еще необходимо создать условия.

Демократическое государство не отрицает принуждения, а предполагает его организацию в определенных формах. К этому побуждает сущностная обязанность государства защищать права и свободы граждан, устраняя преступность и другие правонарушения. Демократия – это не вседозволенность. Однако принуждение должно иметь четкие пределы и осуществляться только в соответствии с законом. Правозащитные органы не только вправе, но и обязаны применять силу в определенных случаях, однако при этом всегда действуя только законными средствами и на основании закона. Демократическое государство не может допустить невыполнения законов и других нормативно-правовых

актов, игнорирования действий органов государственной власти. Это государство подчинено закону и требует законопослушания от всех своих граждан.

В Кыргызской Республике представительная демократия обеспечивается выборностью Жогорку Кенеша (парламента) и местных кенешей. На каждом уровне представительные учреждения обладают определенными полномочиями, которые исключают возможность вмешательства со стороны кого бы то ни было. И в то же время эта система носит целостный характер, характеризует одно суверенное государство – Кыргызскую Республику. Единство системы государственной власти закреплено в статье 4 Конституции КР.

Известно, что термин «парламент» происходит от латинского слова «parlare» – говорить, разговаривать. С ним связывают и другое понятие – «парламентаризм», т.е. такую форму государственного руководства, которой присущи ведущее положение представительного органа в системе органов государства, его контроль за исполнительной властью, разделение законодательного и исполнительного труда, привилегированное положение депутатов и их юридическая независимость.

Современная представительная демократия характеризуется тем, что позволяет осуществлять власть в государстве постоянно и непрерывно, а особенностью представительных органов власти является то, что они формулируют и выражают волю народа в принимаемых ими законах либо решениях. Кроме того, представительные органы являются связующим звеном между народом и профессиональным государственным аппаратом, всегда несколько обособленным от общества. Органы представительной демократии способствуют подконтрольности государства народу, поскольку в принимаемых ими нормативно-правовых актах часто содержатся положения, которые регламентируют деятельность других властных структур.

Концепция народного представительства, таким образом, представляет собой совокупность следующих принципов:

– народное представительство учреждается Основным законом страны;

– народ, являясь носителем суверенитета, уполномочивает парламент осуществлять от его имени законодательную власть;

– для наиболее эффективного функционирования законодательной власти народ избирает в парламент своих представителей – депутатов-парламентариев,

– член парламента – депутат Жогорку Кенеша является представителем всего народа и «может быть отозван в порядке и случаях, предусмотренных конституционным законом» (ч. 3 ст. 76 Конституции КР);

– работа парламента характеризуется особыми организационными формами деятельности, а его решения имеют основополагающий характер.

Исходя из этого, можно сделать окончательный вывод, что ***представительная демократия*** – это свобода народа выдвигать своих представителей управления государством для принятия решений, выражающих волю народа или населения, проживающего на определенной территории (местные кенешы).

Таким образом, в Кыргызстане утвердился демократический политический режим, который характеризуется предоставлением гражданам широких политических прав и свобод, включая свободу слова, свободу собраний и свободу объединений. Деятельность оппозиции допускается, но произвол исключается.

Конституция КР признает человека высшей ценностью и подчеркивает приоритетное значение прав и свобод личности. В основе государственности лежат гуманистические идеи, которые исходят из незыблемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина.

Права человека и гражданина представляют собой неотъемлемую составляющую его существования. Государство выступает в роли гаранта этих прав, являясь их партнером и защитником. Оно несет ответственность перед гражданином, обеспечивая условия для его свободного развития, поддерживая социальную стабильность, а также защищая жизнь, честь, достоинство, свободу и личную неприкосновенность каждого человека. В свою очередь гражданин обязан соблюдать законы и выполнять свои конституционные обязанности.

## 5.4. Унитарное государство

Прежде чем говорить о конституционных характеристиках унитарного государства, следует дать определение такому понятию, как унитарное государство. «Унитарное государство» в переводе с латинского *unitas*, означает «один, единственный, единство».

Большинство из всех существующих в современное время государств являются по форме государственного устройства унитарными. Это объясняется тем, что такое государство является эффективно управляемым и наилучшим образом обеспечивает государственное единство.

Унитарное государство определяется как форма национально-государственного устройства, при котором территория государства подразделяется на административно-территориальные единицы (области, округа, районы, департаменты и т.п.). В унитарном государстве, в отличие от федеративного, существует единая конституция, один высший законодательный орган государственной власти, одно правительство и т.д. В отдельных случаях в состав унитарного государства могут входить одна или несколько территориальных единиц, пользующихся особым статусом автономных государственных образований.

Обычно унитарное государство называют простым государством, оно делится на административно-территориальные единицы. В унитарном государстве сильна степень централизованного руководства и регулирования в отношении жизни государства, хотя в местных делах у органов частей унитарного государства может быть достаточная степень самостоятельности, и центр старается не подменять местные органы и не вмешиваться в их деятельность, если она основана на законе. И все-таки в унитарном государстве не исключено вмешательство центра в жизнь отдельных территорий, в том числе и отмены актов органов представительной и исполнительной власти на этих территориях. В свою очередь органы административно-территориальных единиц хотя и имеют возможности обращения в центральные органы государства, однако влияние на решение вопросов в центре гораздо скромнее

и выражается, как правило, в просьбах и ходатайствах, далеко не всегда юридически обязательных для центральных органов. Можно также сказать, что в унитарном государстве сильны тенденции централизованного руководства и регулирования в отношении многих хозяйственных, экономических, социальных и иных процессов.

*Унитарные государства* делятся на *централизованные* и *децентрализованные*. В централизованных государствах местные органы власти не обладают самостоятельными полномочиями при принятии решений, они полностью подчинены центральным органам государственной власти и выполняют их указания. В децентрализованных государствах органы местного самоуправления формируются при определенном участии населения и наделены некоторыми полномочиями самостоятельно принимать решения по отдельным экономическим, организационным и иным вопросам местного значения.

В соответствии с критерием наличия или отсутствия автономных образований в унитарном государстве все унитарные государства можно поделить на простые, сложные и региональные (регионалистские). Простое унитарное государство состоит исключительно из административно-территориальных единиц, наделенных одинаковым статусом во взаимоотношениях с центральной властью. Сложное унитарное государство в свой состав помимо административно-территориальных единиц включает автономии. В зависимости от наличия автономного образования унитарные государства следует делить на простые (где имеются только обычные административно-территориальные единицы), сложные (включают помимо административно-территориальных единиц еще и автономные образования в виде политической либо административной автономии) и региональные (состоят исключительно из автономий). Политическая автономия предполагает наличие особого юридического статуса, закрепленного в специальном законодательном акте, а также право автономии на издание законов по вопросам местного значения. Органы административной автономии не обладают правом издания местных законов, однако их права в управленческой сфере несколько шире, чем в обычных административных единицах.

Кроме того, органы административной автономии могут участвовать в разработке акта, определяющего правовой статус данной формы автономии. Автономия представляет собой форму децентрализации государственных функций с учетом географических, исторических, а нередко и национальных особенностей той или иной территории. Несмотря на то, что региональное государство все же является унитарной формой государственного устройства, оно носит переходный характер и представляет собой следствие интеграции унитарной и федеративной форм государственного устройства, которую можно объяснить недостаточностью каждой из этих моделей, взятых по отдельности, так как существующие в странах общественные отношения имеют свои специфические особенности и не укладываются строго в рамки одной формы государственного устройства, что и проявляется в сближении форм государственного устройства современности.

В современном мире унитарные государства сталкиваются с процессом федерализации, который может привести к двум возможным исходам: либо к распаду страны, либо к формированию конфедеративного союза. Примером такого развития событий может служить испанская Каталония, которая в свете последних событий и финансовых проблем Испании как члена Европейского союза заявила о своем намерении выйти из состава государства. Аналогичный случай можно наблюдать в Бельгии, которая с момента начала внедрения федеративных принципов в 1970 году претерпела множество государственных реформ, направленных на укрепление регионального самоуправления.

Если рассматривать то, в каком государстве унитаризм может «работать», то здесь можно сказать, что унитаризм может «работать» и в демократическом, и в авторитарном государстве, однако императивной предпосылкой для этого может стать эффективность центрального государства.

В контексте развития некоторых зарубежных унитарных государств можно выделить три основных процесса:

- децентрализация – передача части полномочий от центральных органов власти местным органам самоуправления;

- децентрализация – передача части полномочий от центральных органов власти местным органам власти на более низкий уровень;

- деволюция – масштабное перераспределение полномочий с изменением статуса территориальных единиц или созданием новых территориальных единиц.

Таким образом, **унитарным** является такое государство, в котором существует единая политическая воля, распространяющаяся на всех граждан, и все граждане подчиняются одним и тем же законам во всех областях.

Унитарное государство представляет собой форму государственного устройства, которая характеризуется рядом отличительных особенностей. К ним относятся:

- единая система высших органов представительной, исполнительной и судебной власти,
- единая конституция,
- единые финансовая, налоговая и законодательная системы,
- наличие местных органов власти, не обладающих признаками суверенитета.

Все эти особенности находят отражение в основном законе государства – Конституции.

Если говорить о политической системе страны, то важно понять, как устроено государство. Вопрос о государственном устройстве – это вопрос о том, как организована территория данного государства, из каких частей она состоит и каково их правовое положение. В это понятие входит проблема соотношения и взаимосвязи между различного рода органами (федеральными, субъектами федерации, муниципальными), существующими в территориальных структурах данного государства, с центральными органами государственной власти.

Форма государственного устройства в определенной стране зависит от целого ряда социальных, исторических, национальных, географических и иных условий. Именно эти критерии и определяют специфику конкретной формы государственного устройства.

Формы государственного устройства стран разнообразны и сугубо индивидуальны. Тем не менее в науке конституционного

права выделяют две основные формы – унитарную и федеративную, что, конечно, никак не исключает существования смешанных форм государственного устройства.

Таким образом, унитаризм предполагает бюрократическую централизацию всего государственного аппарата. Централизация может проявляться в разных формах и в разной степени. В некоторых административно-территориальных единицах муниципальные органы вообще отсутствуют, они управляются назначаемыми агентами центральной власти. В других странах местные выборные органы самоуправления создаются, но они поставлены под прямой (Турция, Япония) или косвенный (Великобритания, Новая Зеландия) контроль центральной администрации. Различия в степени и формах контроля над местными органами самоуправления со стороны центральной администрации дают определенные основания для деления унитарных государств на централизованные (Турция, Япония) и децентрализованные (Великобритания, Новая Зеландия).

В настоящее время существует несколько унитарных государств (Великобритания, Испания, Италия, Дания, Финляндия и др.), государственное устройство которых характеризуется наличием административной автономии для некоторых структурных подразделений территории.

Также к конституционным характеристикам унитарного государства можно отнести еще функционирование единой денежной системы, проведение обязательной для всех административно-территориальных единиц общей налоговой и кредитной политики. Унитарное государство, на территории которого проживают представители нацменьшинств, широко допускает национальную и законодательную автономию. В унитарном государстве все межгосударственные сношения осуществляют центральные органы, которые официально представляют страну на международной арене. Унитарное государство имеет единые вооруженные силы, руководство которыми осуществляется центральными органами государственной власти. Эти характеристики унитарного государства можно считать общими.

Рассматривая унитарную форму государственного устройства в сравнении с другими формами, такими как федерация, империя и союз, можно выделить ряд ключевых особенностей. К ним относится обеспечение высокого уровня единства и государственной целостности, а также включение в состав государства территориальных образований, наделенных особыми полномочиями, не связанными с государственным управлением.

Таким образом, **унитарное государство** *представляет собой форму государственного устройства, обеспечивающую государственную целостность и включающую определенные территориальные образования, наделенные особыми полномочиями негосударственного характера.* То есть в состав унитарного государства могут включаться помимо административно-территориальных единиц, автономии, а кроме того, унитарное государство полностью может состоять из таких автономий, главное, чтобы данные территориальные организации не обладали статусом государственного образования.

Конституционные характеристики унитарного государства существенно отличают его от иных форм государственного устройства и никак не позволяют перепутать с иными формами государственного устройства.

Что касается Кыргызской Республики, то она является как простое (слитное) унитарное государство (ст. 1 Конституции КР), состоит исключительно из административно-территориальных единиц, наделенных одинаковым статусом во взаимоотношениях с центральной властью, где единая политическая воля диктуется всем гражданам, подчиняются одним и тем же законам и являете централизованным государством.

Для Кыргызстана как унитарного государства характерно наличие следующих **основных признаков**:

1. **Единая конституция**, нормы которой применяются на всей территории страны без каких-либо изъятий или ограничений.

2. **Единая система высших органов государственной власти** (глава государства, парламент, правительство), юрисдикция которых распространяется на территорию всей страны. Функциональная, предметная и территориальная компетенция высших органов государственной власти и подчиненной им

центральной администрации ни юридически, ни фактически не ограничена полномочиями каких-либо региональных органов.

3. **Единое гражданство.** Население имеет единую политическую принадлежность. Никакие административно-территориальные единицы собственного гражданства иметь не могут.

4. **Единая система права.** Органы власти на местах обязаны применять в соответствующих административно-территориальных единицах нормативные акты, принимаемые центральными органами государственной власти.

5. **Единая судебная система,** которая осуществляет правосудие на всей территории страны, руководствуясь едиными нормами материального и процессуального права. Судебные органы, создаваемые в административно-территориальных единицах, представляют собой звенья единой централизованной судебной системы.

6. Территория республики подразделяется на **административно-территориальные единицы** (область, район, айыл окмоту), которые не могут обладать политической самостоятельностью. Создаваемые в этих административно-территориальных единицах местные органы управления подчинены центральным органам государственной власти. Их правовой статус определяется правовыми нормами единой общегосударственной системы права.

## 5.5. Правовое государство

Правовым государством характеризуется государство, которое в своей деятельности подчиняется праву по обеспечению прав и свобод человека. Правовое государство – это высокий уровень авторитета государственности, реальный режим господства права, обеспечивающий все права человека и гражданина во всех областях общественной жизни, прежде всего в экономической и духовной сферах.

Для создания правового государства необходима система гарантий от беспредельного административного вмешательства в саморегулирующееся гражданское общество, от попыток кого бы

то ни было прибегнуть к неконституционным методам осуществления власти.

О господстве закона и государстве говорили философы, юристы и государствоведы еще в Древней Греции. Сократ, Платон, Аристотель, Полибий, Салон развивали представления о праве и государстве. Аристотель указывал, что там, где отсутствует власть закона, нет места и какой-либо форме государственного строя. В Средние века Н. Макиавелли и Ж. Боден обосновали задачу государства, которая состоит в охране прав и свобод граждан. В эпоху начавшихся демократических революций (XVII–XVIII вв.) эти идеи легли в основу новой государственности. Г. Гроций, Б. Спиноза, Т. Гоббс, Дж. Локк, П. Гольбах, Ш. Монтескье, Д. Дидро, Руссо и др. в США – Т. Джефферсон и Т. Пэйн. В XIX в. в трудах немецких философов Э. Канта, Г. Гегеля, а также юристов Р. фон Моля, К.Т. Велькера и др. сформировалась целостная теория правового государства, которая стала претворяться в жизнь. В России это: Б.Н. Чичерин, Б.А. Кистяковский, П.И. Новгородцев, Н.М. Коркунов, С.А. Муромцев, С. А. Котляревский, Г.Ф. Шершеневич и др.

В нашей стране верховенство права и государства установилось лишь после распада Советского Союза, когда в 1993 году была принята первая Конституция, положившая начало формированию суверенного государства.

Понятие правового государства многопланово, оно включает все то, что вкладывается в понятие конституционного демократического государства. И в то же время можно выделить его **основные признаки правового государства**.

**1. Высший приоритет прав и свобод человека и гражданина**, опирающихся на прочное закрепление в конституции и законах и соответствующих естественному праву. Правовое государство признает нерушимость этих прав и свобод, а также свою обязанность соблюдать и охранять их. «Все, что не запрещено, то разрешено» – важнейший принцип правового государства, который регулируется Конституцией КР и многими законами. Этот принцип составляет суть гуманистических основ конституционного строя и в полной мере проявляется в главе 2 Конституции КР, посвященной правам и свободам человека

и гражданина. В правовой системе и в правоприменительной практике все еще встречаются нормы и действия представителей власти, которые нарушают основополагающие права и свободы граждан. Это зачастую обусловлено низким уровнем юридической техники и отсутствием правовой культуры. Однако и сами граждане еще не выработали навыков защиты своих прав. В правовом государстве невозможно полностью избежать правонарушений, однако, несмотря на это, должны быть созданы общеизвестные и общеиспользуемые гарантии и механизмы для исправления любых ошибок и нарушений, для неукоснительного и приоритетного соблюдения прав человека и гражданина.

Таким образом, важнейшим признаком правового государства является верховенство права. Конкретно это выражается в верховенстве Конституции Кыргызской Республики по отношению к другим законам, в частности, «конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты принимаются на основе Конституции» (ч. 1 ст. 6), а также в установлении обязанности государственных и негосударственных органов, учреждений, их служащих действовать строго в рамках Конституции и законов.

Кыргызская конституция закрепляет такой перечень личных, политических и социально-экономических прав и свобод граждан, которые позволяют достигнуть баланса интересов личности и государства.

В правовом государстве обеспечивается не просто соблюдение законов, но сами законы выражают справедливость, в соответствии с которой высшая ценность – человеческая личность. «Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» (ч. 1 ст. 23). Но в правовом государстве должны быть установлены гарантии прав и свобод граждан. И они содержатся в Конституции (ст. 25-36): «Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Они признаются в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было» (ч. 1 ст. 23).

**2. Независимость суда** как главный механизм гарантий прав и свобод. В правовом государстве должна быть обеспечена

независимость суда от любых властных и общественных структур, ибо только независимый суд в состоянии эффективно защищать человека и гражданина от произвола исполнительной власти с ее силовыми структурами.

Принцип независимости судебной власти находит прямое закрепление в статье 95 Конституции КР, где утверждается, что суд подчиняется исключительно Конституции и законам. Независимость судебной власти также обеспечивается рядом других положений Конституции, которые гарантируют несменяемость и неприкосновенность судей, а также устанавливают демократические принципы осуществления правосудия. В главе 2 Конституции КР подчеркивается исключительное право суда ограничивать права и свободы граждан: «Каждый считается невиновным в совершении преступления и/или проступка, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Нарушение этого принципа является основанием для возмещения материального ущерба и морального вреда в судебном порядке» (ч. 1 ст. 57).

«Никто не может быть задержан, заключен под стражу, лишен свободы иначе как по решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом» (ч. 3 ст. 59) и др.

Несомненно, в ходе судебной реформы будут существенно углублены и детализированы конституционные гарантии независимости судов и расширена их компетенция.

Решающая роль в защите прав личности принадлежит, безусловно, судебным органам: «В Кыргызской Республике все равны перед законом и судом» (ч. 2 ст. 46). Более того, если все «внутренние» средства правовой защиты исчерпаны, то каждый вправе в соответствии с международными договорами Кыргызской Республики обратиться в международные органы (суды).

**3. Высшая юридическая сила конституционных норм в системе законодательства.** Никакой закон или другой акт не вправе исправлять или дополнять конституцию, тем более противоречить ее установлениям. Вместе с естественным правом конституция образует фундамент всей правовой системы и призвана создавать такой порядок, при котором бы закон и право

не расходились. В этом смысле верховенство конституции и верховенство права тождественны.

В Конституции КР закрепляется принцип верховенства: «Настоящая Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике» (ч. 1 ст. 6), а законы и иные правовые акты не должны ей противоречить и принимаются на основе Конституции (ч. 2 ст. 6). Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Кыргызской Республики и законы. Следовательно, государство связано правом, все должностные лица – от главы государства до рядового чиновника – обязаны действовать в соответствии с правом, а за нарушения несут ответственность (уголовную, административную, гражданскую). Любой выход этих лиц за пределы своей компетенции есть нарушение принципа правового государства, изменяющее баланс власти и свободы, а значит, создающее угрозу правам и свободам человека и гражданина или являющееся недозволенным вмешательством в жизнь гражданского общества.

Конституцией КР установлено, что законы подлежат официальному опубликованию, неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (со дня подписания законопроекта Президентом закон должен быть опубликован в течение 10 дней).

Таким образом, в соответствии с Конституцией КР органы власти:

- принимают законодательные и нормативные акты, регулирующие общие принципы социальной политики в Кыргызстане;

- устанавливают единую систему минимальных социальных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, пособий, стипендий, медицинского обслуживания, образования, культуры;

- разрабатывают государственные целевые социальные программы, принимают меры по реализации и определяют источники их финансирования;

- формируют внебюджетные государственные фонды (пенсионный фонд, фонд социального обеспечения, фонд занятости населения, фонд социальной поддержки населения);
- осуществляют финансирование объектов социальной инфраструктуры, находящихся в ведении государства;
- определяют условия и порядок компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией;
- оказывают методическую организационную помощь региональным органам власти и негосударственным структурам по вопросам социальной политики, обобщают и распространяют передовой опыт решения социальных проблем;
- разрабатывают нормативные акты, регламентирующие порядок организации и предоставления адресной социальной помощи населению регионов;
- определяют и реализуют порядок обеспечения слабозащищенных слоев населения товарами, продуктами и услугами, создают в рамках действующего законодательства необходимые условия для деятельности благотворительных организаций и общественных фондов.

*Важнейшими направлениями деятельности органов власти являются:*

- формирование единого рынка труда;
- содействие обеспечению занятости и поддержка работников, структурной экономики;
- выработка механизмов регулирования внутренней миграции;
- нормализация демографической ситуации в стране;
- реформирование организационных структур управления и источников финансирования отраслей социальной сферы.

**4. Принципы и нормы международного права.** Конституция КР устанавливает: «Общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, которые являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики» (ч. 3 ст. 6).

Этот признак правового государства как бы дает пропуск в цивилизованный мир. Государство, обладающее суверенным правом принимать свои законы, соглашается с тем, что эти законы

не должны противоречить праву мирового сообщества. Тем самым через верность нормам международного права происходит своеобразная унификация национальных правовых систем на самом высоком уровне, гарантий прав и свобод человека и гражданина, демократии и социального прогресса. Этим объясняется включение данного принципа в конституции многих государств.

В Конституции КР (ч. 3 ст. 6) общепризнанные принципы и нормы международного права как бы разбиты на две части.

Во-первых, закреплено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Кыргызской Республики являются составной частью ее правовой системы. Но в Конституции Кыргызской Республики не содержится определения этих принципов и норм, поэтому надо исходить из международной практики, в которой под ними понимают: Устав ООН; международные конвенции, как общие, так и специальные; международные обычаи и общие принципы права, признанные цивилизованными народами. Естественно, при этом речь идет о тех принципах и нормах, которые признаны Кыргызской Республикой.

Во-вторых, в случае расхождения правил закона и правил международного договора Кыргызской Республики приоритет отдается правилам международного договора в соответствии договорами с другими государствами и регулируется Законом КР «О международных договорах Кыргызской Республикой» от 24 апреля 2014 года №64.

Указанные признаки правового государства являются только основными. В практической жизни правовое государство включает еще очень много аспектов. Это и верховенство парламента в законодательной сфере, и демократический контроль за использованием армии за рубежом и внутри страны, и невмешательство государства в работу средств массовой информации, и законность методов деятельности органов контрразведки, и гласность внешнеполитических шагов правительства, и многое другое. Разумеется, для всех соответствующих действий органов исполнительной власти должны существовать конкретные законы, право и только право должно лежать в основе любых государственных решений, и особенно связанных с применением принуждения.

## 5.6. Светское государство

Статус религиозных объединений, взаимоотношения между ними и государством во многом определяются историческими традициями, уровнем социально-экономического развития страны сложившимися в обществе.

В условиях демократического государства обычно признается на конституционном уровне и в повседневной практике равноправие всех религий и культов, свобода совести и вероисповедания. При этих условиях религия отделена от государства, а школа – от религии, запрещена дискриминация на религиозной почве, отсутствуют привилегии, связанные с исповедованием той или иной религии. «Запрещается вмешательство религиозных объединений, священнослужителей и служителей культов в деятельность органов государственной власти» (ч. 3 ст. 9). Религия в этих условиях является хранителем культурных, исторических и нравственных традиций народа.

Конституция КР гарантирует независимость и суверенность религиозных организаций в их сфере деятельности, а также финансовую самостоятельность. Подобная характеристика подразумевает, что государство и религиозные объединения существуют автономно, не вторгаясь в сферу деятельности друг друга. В контексте Кыргызской Республики эта концепция находит свое отражение в конституционных нормах, которые устанавливают следующие принципы:

- никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной;

- религия и все религиозные культы отделены от государства и равны перед законом.

- запрещается вмешательство религиозных объединений, священнослужителей и служителей культов в деятельность органов государственной власти.

В то же время Конституция КР основывается на фундаментальных принципах защиты прав и свобод человека в этой сфере, которые закреплены главы 2, посвященной личным правам и свободам. В статье 34 этой главы гарантируется свобода совести и вероисповедания граждан, а также закреплено право

исповедовать или не исповедовать любую религию. Кроме того, установлен запрет на принуждение к выражению своих религиозных или иных убеждений.

В отличие от светских государств, преобладающих в современном мире, существуют страны, где одна из религий имеет статус государственной. Например, в Великобритании государственной религией является англиканская церковь, в Израиле – иудаизм; в скандинавских странах – лютеранская церковь; в исламских государствах Ближнего и Среднего Востока, государственной религией является мусульманство. Даже в тех странах, где закреплено равенство религиозных конфессий (ФРГ, Япония, Италия), все же одна из религий обладает некоторыми привилегиями. Такое положение сложилось в этих странах исторически, оно отражает глубокое убеждение народа в благотворном воздействии религии на политику и общественную мораль. Впрочем, во всех указанных государствах, кроме исламских, гарантируется свобода вероисповедания и наряду с государственной существуют другие конфессии. В современной России основными конфессиями являются православие и ислам, но есть и другие вероисповедания (католицизм, буддизм, баптизм, иудаизм и др.). Ныне общепризнано, что церковь играет незаменимую роль в духовном возрождении России и вправе свободно проводить свою деятельность не только по отправлению культов, но и по пропаганде вероучения. Религиозные деятели заняли видное место во многих общественных движениях. Мусульмане также в основном не претендуют на такой статус своей религии, хотя в ряде субъектов существуют определенные круги, высказывающиеся за преобразование своих республик в исламские государства. Примерно такая же ситуация сложилась и в Кыргызстане. Основными конфессиями в Кыргызстане являются ислам и православие (преимущественно ислам).

Закрепление светского государства отнюдь не означает умаление или ущемление свободы вероисповедания. Конституция Кыргызской Республики закрепляет свободу совести, и светское государство не освобождается от обязанности гарантировать эту свободу. В равной степени государство не должно заниматься пропагандой атеизма, каким-либо способом препятствовать

свободной деятельности религиозных объединений. Более того, нравственный долг требует, чтобы государство оказывало им содействие в их деятельности.

Следует отметить, что содержащаяся в статье 9 Конституции КР характеристика светского государства не упоминает об отделении государственной школы от религии. Закон КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2008 года №282 (ст. 6)<sup>6</sup> устанавливает, что религиозные организации вправе в соответствии со своими уставами и в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики, создавать религиозные образовательные учреждения, а также учебные заведения для подготовки священнослужителей и необходимого им религиозного персонала. По просьбе родителей или лиц, их заменяющих, с согласия детей, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, администрация указанных учреждений по согласованию с соответствующим органом местного самоуправления предоставляет религиозной организации возможность обучать детей религии вне рамок образовательной программы.

Светский характер государства означает, что официальные лица государства, хотя и вправе исповедовать любую религию, не должны предоставлять каких-либо привилегий той или иной конфессии, допускать ее влияние на принятие государственных решений. Государственные служащие не имеют права использовать должностные полномочия в интересах религиозных объединений, публично выражать отношение к ним, если это не входит в их обязанности.

Для религиозных организаций в Законе КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» применяется термин «религиозное объединение». Используемый в законах термин «религиозная организация» предполагает наличие юридического лица после прохождения общиной государственной регистрации.

---

<sup>6</sup> Закон КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2008 года №282 (В ред. Закона КР от 22 мая 2021 года №63).

Действующее законодательство устанавливает требование к созданию «центрального органа управления» соответствующей религиозной принадлежности (п. 4 абз. 2 ст. 8 Закона КР «О вероисповедании и религиозных организациях») Данным требованиям соответствует община мусульман – Духовное управление мусульман Кыргызстана (ДУМК).

Часть 5 статьи 4 Закона КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях» запрещает вовлечение детей в религиозные организации, что противоречит осуществлению ребенком свободы религии и убеждений (ст. 14 Конвенции о правах ребенка), а также правам и обязанностям родителей «руководить ребенком в осуществлении его права методом, согласующимся с развивающимися способностями ребенка»<sup>7</sup>.

Светскость государства зависит не только от того, насколько оно соответствует международным законам и нормативно-правовым актам, регулирующим деятельность религиозных сообществ. При этом важно, чтобы эти законы не ограничивали свободу религии и убеждений, которыми обладают последователи религий, больше, чем другие права и свободы человека. Это необходимо для обеспечения общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, а также для защиты основных прав и свобод других людей. Международный пакт о гражданских и политических правах признает свободу религии и убеждений за каждым человеком, «независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

При этом необходимо строго придерживаться принципа соразмерности ограничений. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах ограничение свободы религии и убеждений не преследует цель обеспечения национальной безопасности. В Пакте данное основание предусмотрено для других прав и свобод.

Деятельность по предотвращению радикализации и борьба с экстремизмом и терроризмом оказывает существенное влияние на

---

<sup>7</sup> Конвенция о правах ребенка. Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года. <https://www.un.org/ru/documents/...childcon.shtml>.

государство и на положении общин и их членов при реализации свободы религии и убеждений, гарантированной Пактом. В этой связи по рекомендации Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека необходимо корректно отразить в законах термин «насильственный экстремизм и радикализация, ведущие к терроризму»<sup>8</sup>. Важно отметить, что государство также должно обеспечить реализацию и эффективную защиту свободы убеждений наряду с защитой прав и свобод верующих и их общин. Конфликты на религиозной почве возлагают на органы государственной власти ответственность провести эффективное расследование и привлечь виновных лиц к ответственности.

Положения об ответственности должны быть связаны с совершением противоправных или запрещенных действий, определенных Уголовным кодексом, Конституцией и другими нормативно-правовыми актами.

## 5.7. Социальное государство

Социальное государство берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности. Это государство не стремится к уравниловке за счет отказа от свободы, напротив, оно увязывает свободу и социальную защиту социально слабых слоев (безработных, нетрудоспособных, инвалидов и т.д.), поскольку между этими целями существует определенное противоречие. Социальное государство как бы исправляет формализм понятий «свобода» и «равенство», помогая людям непредприимчивым и бедным. Когда мы говорим о «социальном государстве», мы подразумеваем, что его функции не сводятся к формальному декларированию социально-экономических прав граждан, таких как право на труд, отдых, социальную защиту или к предоставлению пенсий и пособий. Концепция социального государства предполагает нечто большее, и его **роль** заключается в следующем:

– создавать условия для обеспечения граждан работой;

---

<sup>8</sup> См. БДИПЧ ОБСЕ <https://www.osce.org/ru/magazine/226296>.

- перераспределять доходы через государственный бюджет;
- обеспечивать людям прожиточный минимум и содействовать увеличению числа мелких и средних собственников;
- охранять наемный труд;
- заботиться об образовании, культуре, семье и здравоохранении;
- постоянно улучшать социальное обеспечение и т.д.

В социальном государстве экономическая политика правительства должна быть направлена на улучшение жизни людей, не ограничивая при этом конкуренцию, экономическую свободу и индивидуальную инициативу. Такое государство стремится бороться не с богатством, а с сокращением бедности путем поощрения социальной функции всех форм собственности.

**Функции социального государства** – это основные направления его деятельности, направленные на достижение оптимального уровня жизни каждого индивидуума и общества в целом.

Некоторые **функции социального государства**:

- **Защитная.** Обеспечение социальной безопасности человека, его жизни и здоровья путём материальной поддержки инвалидов, матерей-одиночек, безработных и т.д.
- **Регулирующая.** Проведение реформ в экономической сфере с целью её большей социальной ориентации.
- **Стабилизирующая.** Обеспечение социального согласия и партнёрства в обществе.
- **Контрольно-охранительная.** Государственный надзор за использованием человеком своих прав и обязанностей (за неправомерное использование своих прав предусмотрена социально-правовая ответственность).

Также к **специфическим функциям** социального государства относятся:

- поддержка социально незащищенных слоев населения;
- охрана труда и здоровья людей;
- поддержка семьи, материнства и детства;
- сглаживание социального неравенства и т.д.

Социальное государство является неотъемлемой составляющей концепции демократического государственного

устройства, и его функции направлены на гармоничное сочетание свободы и социальной защиты.

Цели социального государства достигаются отнюдь не только методами социальной политики – в этом случае в связи со сменой правительств многие аспекты этой политики исчезали бы или серьезно менялись. Такое действительно имеет место, но суть не в социальной политике как таковой, а в формировании устойчивой законодательной и административной системы, обеспечивающей социальную деятельность государства. В результате такой реформы социальное государство сохраняется при любой смене власти. В социальном государстве также необходима структурная реформа всей экономической и политической системы, основанная на консенсусе всех политических сил.

В Конституции КР государство провозглашается социальным государством (ст. 1) и характеризуется как государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь (главы 2–6). Это, конечно, слишком общая цель, ключевым и самым сложным понятием которой является «достойная жизнь». Однако названные главы дают некоторую расшифровку обязанностей государства. Так, к конституционным основам социальной политики Кыргызской Республики относятся:

- 1) охрана труда и здоровья людей;
- 2) установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- 3) оказание государственной поддержки семье, материнству, отцовству и детству, инвалидам и пожилым гражданам;
- 4) развитие системы социальных служб;
- 5) установление достойных государственных пенсий и пособий;
- 6) иные гарантии социальной защиты.

Социальная политика государства не исчерпывается названными направлениями, а включает и другие виды социальной помощи, в том числе бесплатное предоставление малоимущим жилой площади, компенсационные выплаты и т.д.

Такой перечень социальных обязанностей государства явно отстает от общепризнанных в конституционной теории и практике развитых стран. Однако введенный в Конституцию термин

«социальная защита», хотя не обязательно связанный только с государственными мерами, предполагает возможность расширения этих обязанностей в будущем законодательстве и соответствующей социальной политике. К сожалению, в конституционный текст не включена формула «социально ориентированная рыночная экономика», что, безусловно, существенно помогало бы становлению социального государства.

Суть социальной политики – наиболее полное удовлетворение материальных и духовных потребностей человека. Высшим смыслом деятельности нашего государства является материальное благополучие, духовное развитие и нравственное здоровье общества и каждого его члена.

Социальное благополучие людей зависит прежде всего от уровня развития производства (где создаются материальные блага), на которое в свою очередь оказывают существенное воздействие распределительные отношения (и правовые нормы, их регулирующие). Отчуждение народа от организации распределения влечет его отчуждение от производства, и как следствие – возникает незаинтересованность в экономическом развитии, повышении производительности труда, социально-трудова пассивность, а также такие негативные явления, как «теневая» экономика, нетрудовые доходы, правонарушения и т.д. Справедливое, гласное, под контролем масс и на основании закона распределение жизненных благ стимулирует производственную активность граждан, рост общественного богатства, увеличивает ресурсы распределения и потребления, повышает благосостояние граждан.

Распределение начинается с утверждения государственных планов экономического и социального развития, бюджетов страны, в которых необходимо более решительно и последовательно увеличивать долю потребления в соответствии с провозглашенной социальной переориентацией экономики за счет сокращения расходов на содержание аппарата, военные нужды и т.д.

Социальная переориентация экономики и правовое регулирование распределительных отношений должны быть направлены на приоритет общечеловеческих ценностей в соответствии с принципами справедливости и гуманизма.

Основной доход граждан – заработная плата, а также денежное вознаграждение от кооперативной и индивидуальной трудовой деятельности. Правовое регулирование этих видов доходов пока не отвечает в полной мере принципу справедливости (по труду) по ряду причин, что требует совершенствования определенных правовых норм. Некоторые предприятия и лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, устанавливают завышенные по сравнению с государственными цены на свои товары и услуги. Их денежные сверхдоходы основаны не на принципе оплаты по труду (справедливости), а на конъюнктуре и дефиците. Если же честно работающий индивидуум имеет денежный доход в несколько раз выше, чем работник госсектора за аналогичную работу, значит, последний не получает должного вознаграждения за свой труд, что еще раз подтверждает несовершенство системы заработной платы и действующего в данной сфере законодательства.

Справедливость в распределении нарушается не только из-за отсутствия научно обоснованной меры труда, которой соответствовало бы адекватное вознаграждение, но и вследствие неодинаковой ценности получаемой заработной платы (дохода). Денежные доходы должны гарантировать возможность приобретения определенных жизненных благ. Право пока не блокирует подобную несправедливость хотя бы в той мере, в какой это реально с учетом состояния экономики нашей республики. На наш взгляд, положение можно исправить лишь законодательно, усилив борьбу с «теневой» экономикой (в том числе коррупцией и взяточничеством).

Значительная часть национального дохода поступает в общественные фонды потребления, которые предназначены для удовлетворения приоритетных общечеловеческих потребностей всех граждан (просвещение, здравоохранение, культура и др.) и отдельных их категорий (нетрудоспособных, малообеспеченных и др.), а также для смягчения в известной степени контраста в материальном положении различных социальных групп. Последняя функция выражается в предоставлении определенных приоритетов в пользовании общественными фондами потребления, например, материальной помощи и льгот для некоторой части

населения. Так, нормативно-правовыми актами установлены льготы инвалидам, участникам Отечественной войны и другим категориям граждан в сфере пенсионного обеспечения, а также в обеспечении жилой площадью, лекарствами, льгот по коммунальным платежам и др. Предусмотрена выплата пособий на детей малообеспеченным семьям и др. Государство обеспечивает функционирование системы социальной защиты лиц с ограниченными возможностями здоровья, их социальную интеграцию и улучшение качества их жизни (ч. 3 ст. 44).

Обобщая изложенное, можно констатировать, что переориентация экономики на социальную защищенность личности нуждается в более эффективном импульсе. Выделяемая сейчас часть национального дохода на социальные нужды не обеспечивает в полной мере удовлетворение потребностей граждан, не установлены приоритеты и конкретные сроки социальных программ. Справедливые принципы распределения по труду и гуманизма в использовании общественных фондов потребления не получили пока полного воплощения в законодательстве и практике. Существует резкий контраст между уровнем жизни отдельных социальных групп населения, что обуславливает социальную разобщенность и напряженность в обществе с вытекающими отсюда различными негативными последствиями.

Конечно, сильная социальная политика может быть основана только на высоком уровне развития экономики. Вместе с тем необходимы четкие ориентиры и надежные гарантии социальной защищенности личности, определение содержания самого понятия «социальная защита индивида». Есть понятия, характеризующие степень удовлетворения материальных и культурных потребностей людей: понятие прожиточного минимума, граница бедности. Названные категории являются определенными стандартами, мерилami эффективности социальной политики, степени дифференциации жизненного уровня социальных групп и индивидов, благополучия населения и общества.

В Конституции КР и действующем законодательстве закреплены лишь некоторые социальные стандарты. Например, устанавливается минимум заработной платы, пенсий, пособий, жилой площади. Однако эти нормативы весьма низки. Статья 44

Конституции КР гарантирует социальное обеспечение за счет государства в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца. Государством устанавливаются пенсии, социальные пособия и другая социальная помощь, которые обеспечивают уровень жизни не ниже установленного законом размера прожиточного минимума. С учетом нестабильности цен на товары и услуги нужна соответствующая корректировка фиксированных доходов населения (зарплаты, пенсий, пособий и др.), а также эталонов прожиточного минимума и достойного образа жизни. Очевидно, что индекс может определяться не только на год, но и поквартально, и не только для всей республики, но и для отдельных регионов. В целях контроля возможно параллельное исчисление индекса стоимости жизни независимыми общественными организациями, научными учреждениями и профсоюзами.

Недовольство людей вызывает ухудшение условий их жизни на фоне усиления имущественного неравенства членов общества. В принципе, имущественное неравенство в рыночной экономике неизбежно. Но может ли неравенство быть безграничным? В обществе наряду с теми, кто живет за чертой бедности, есть нелегальные миллионеры. Между этими группами – масса людей с различной степенью благополучия. Углубление такого контраста порождает различную идеологию, а также служит одной из причин социальной напряженности, национальных, социальных конфликтов, преступности.

Очевидно, что социальная политика должна быть направлена как на наиболее полное удовлетворение материальных и духовных потребностей людей, так и на снятие социальной напряженности в обществе. Пути решения этих проблем – упорядочение системы заработной платы, установление контроля за другими видами доходов, распределением из общественных фондов потребления, борьба с нетрудовыми доходами, экономической преступностью.

Таким образом, **социальная политика** представляет собой *часть общей политики государства и направлена на регулирование отношений между различными социальными группами, между обществом в целом и его отдельными членами. Эти отношения связаны с изменениями в социальной структуре общества, ростом*

*благополучия граждан, улучшением их жизни, удовлетворением их материальных и духовных потребностей.*

Реализация действенной социальной политики в Кыргызской Республике требует слаженной работы всех государственных институтов, согласованных действий всех уровней власти и четкого разграничения их компетенций в сфере социальной политики.

## Глава 6

# **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ**

### **6.1. Построение рыночной экономики**

В 1986 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о праве на развитие. Декларация объявила развитие *всесторонним экономическим, социальным и политическим процессом, направленным на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и справедливом распределении создаваемых в ходе его благ.*

Декларация по-новому определила цель экономического развития, которое теперь должно быть направлено не на обеспечение роста и получение прибыли, а на достижение гуманитарных социальных целей, повышение социального, экономического, политического и культурного благосостояния отдельных лиц, групп и народов. Кроме того, она предусматривает, что эти цели должны ставиться самими людьми, а блага, получаемые от их достижения, распределяться справедливо. Таким образом, смысл развития предполагает эффективное участие всех в принятии решений, влияющих на условия жизни людей. Мерилом прогресса должны стать социальная справедливость, равенство, благосостояние и уважение достоинства всех людей, групп и народов.

1. *Свобода выбора форм хозяйствования.* Нельзя в какой бы то ни было форме ущемлять собственность. Собственность должна

быть неприкосновенной. Каждый должен чувствовать свою собственную свободу.

2. Государство должно своим гражданам *обеспечить равный доступ к средствам производства* в соответствии с квалификацией, образованием, опытом, компетентностью, гарантировать появление рабочих мест, создавать нормальное воспроизводство рабочей силы. Чем больший доход имеют хозяйствующие субъекты, тем выше должна быть экономическая свобода, все это должно оплачиваться и мерой экономической ответственности.

3. Общество не должно уравнивать распределение и потребление. Каждый гражданин сам обеспечивает свое благосостояние, Закон защищает его право – это равенство возможностей, достигнутый результат зависит от человека.

4. Должен быть обеспечен приличный социально гарантированный заработок, который гарантировал бы нормальную жизнь каждого человека и существование его семьи.

5. Защита прав граждан и определение той или иной формы их ответственности перед обществом должны быть четко определены правом, а исполнение законов гарантировано силой государства.

То, что один человек работает по найму на другого человека, частного собственника, или на государственном предприятии, либо на акционерном или коллективном предприятии, еще не доказывает эксплуатируется этот человек или нет.

Исходя из вышесказанного, можно сказать, что экономика должна быть многоукладной. С возникновением явных признаков дисфункции бюрократического аппарата, призванного обеспечивать устойчивое и динамичное развитие социума, стала очевидной необходимость поиска новой экономической модели, способной адаптироваться к реалиям современного общества. Переход к рынку привел к необходимости разгосударствления и приватизации. Уничтожение государственной собственности на предприятия – не самоцель, тем более сегодня, когда именно государственные предприятия несут основную нагрузку в экономике, надо их не бездумно ликвидировать, а умело вводить в режим рынка. Первостепенная экономическая задача состоит

в том, чтобы создать конкурирующие производства различных форм собственности.

В результате можно будет ожидать, что расходы государственного бюджета будут сокращены, а его пополнения за счет налоговых отчислений всех хозяйствующих субъектов будут расти. Все предприятия сферы материального производства, которые останутся в собственности государства в силу необходимости государственного регулирования их деятельности, должны быть переведены с текущего и договорного финансирования на полную самоокупаемость с предоставлением им широкой экономической самостоятельности. По мнению некоторых исследователей, до 80% предприятий должны состоять из негосударственных структур с ориентацией на частное предпринимательство. Экономика должна быть многоукладной (по форме собственности), а государственный сектор не должен занимать более 30% от общего количества хозяйственных единиц.

В аграрном секторе экономики важную роль играют фермерские хозяйства. Они могут существовать в качестве автономных организаций или же создавать добровольные, негосударственные объединения. Рыночная экономика предоставляет фермерам экономическую свободу. Это означает, что они не зависят от государственной поддержки и должны обеспечивать свое существование самостоятельно. Однако вместе с экономической свободой общество также возлагает на фермеров ответственность. Труд становится полноценным, когда он оплачивается справедливо, а покупательная способность денег достаточно высока.

Забота государства о своих гражданах выражается в обеспечении прочной социальной защиты, а также в предоставлении государственной и иных форм материальной и моральной поддержки малоимущим слоям населения и безработным. Национальная политика направлена на обеспечение равных прав для всех граждан республики во всех сферах жизнедеятельности, независимо от их национальной принадлежности.

В условиях рыночной экономики чрезвычайное значение имеет государственная *защита социальных прав человека*.

В Конституции в качестве одного из фундаментальных постулатов провозглашено: труд свободен, однако принуждение к труду недопустимо. В соответствии с ним каждый человек имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

Таким образом, в экономике произошел переход к рыночной системе управления и рыночным отношениям. Конституция закрепляет существование государственной и частной собственности, гарантируя их разнообразие и равную правовую защиту. Эти конституционные положения означают, что в условиях рыночных отношений обе формы собственности используются в интересах всех членов общества. Суть заключается в том, что перспективы их развития связаны с переходом республики к цивилизованным формам рыночных отношений, при которых хозяйствующие экономические субъекты независимо от форм собственности, включая государственные предприятия, обязаны обеспечивать население и народное хозяйство необходимыми товарами и услугами. Государство постепенно отказывается от прямого директивного регулирования экономической деятельности. Стимулирующим фактором становится рыночный механизм. Формируется качественно новая хозяйственная система, базирующейся на широком развитии товарно-денежных отношений, которая способна обеспечить достижение пропорциональности производства и на этой основе – рост народного благосостояния.

С этой целью на второй сессии Верховного Совета Кыргызстана 22-30 октября 1990 года была принята «Программа стабилизации народного хозяйства республики и перехода к рыночной экономике», в которой предусматривалось обеспечение равноправного развития различных форм собственности, полной экономической свободы и ответственности производителей; перестройка кредитной политики, реформа банковского дела, поэтапное разгосударствление и приватизация собственности,

демонополизация экономики, постепенный переход к свободному ценообразованию на основе спроса и предложения при его государственном регулировании по важнейшим параметрам. По сути дела, в Программе была заложена идея создания принципиально новой социально-экономической модели развития республики – рыночной. Как показывает мировая практика, демократизация экономики, неизбежность разгосударствления и приватизации собственности, равные права и обязанности всех форм собственности перед законом, их государственная защита и свободное развитие и процветание были идеологией рынка. Исходя из этой идеологии в январе 1991 года впервые был разработан и утвержден новый экономический курс (НЭК) суверенной республики. В качестве ключевых были определены следующие **направления**:

1. Новая аграрная политика: создание социальной инфраструктуры, развитие мелкого промышленного предпринимательства на селе, стабилизация экономического положения наиболее и наименее приспособленных к рынку слоев сельского населения.

2. Пересмотр законодательных и других нормативных актов республики, создание экономических, организационных и правовых условий для привлечения внешних инвестиций, займов, кредитов и новых технологий.

3. Приватизация мелких и малых предприятий в сфере торговли, общепита, бытового обслуживания, местной промышленности, стройиндустрии, автотранспорта.

4. Установление экономических, гуманитарных и политических отношений с развитыми странами Запада и Востока. Разработка целостной концепции внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности правительства.

5. Пересмотр всей прежней кадровой политики. Он состоял не только в кадровом обновлении, но и в пересмотре существующей системы подготовки специалистов - от средней школы до высшей. В практическую плоскость была поставлена задача формирования слоя национальных предпринимателей – социальной группы, хорошо чувствующей особенности национальной психологии, знающей систему мотиваций, понимающей национальные

и культурные традиции, способной в определенной степени снять напряжение при формировании рыночных структур.

6. Создание кредитно-финансовых учреждений, ориентированных на рынок ценных бумаг и формирование рыночной инфраструктуры – сети коммерческих банков, фондовых и товарных бирж, аудиторских фирм.

В связи с чем 1991-1992 годы был принят ряд нормативно-правовых актов – Законы КР: «О крестьянском хозяйстве», «О занятости населения», «О земельной реформе», «О предприятии», «О предпринимательской деятельности», «Об инвестициях и инвестиционной деятельности» и др., определяющие новый экономический курс.

В этой связи ключевую роль играет научно обоснованное и справедливое налогообложение доходов. Налоги – не только источник бюджетных поступлений, они выполняют социальную функцию регулирования масштабов дифференциации населения по жизненному уровню. Прогрессивное увеличение размеров налога на повышенные доходы, как показывает мировая практика, не может сдерживать развитие производства, инициативу, предприимчивость. Введение декларации о доходах, прогрессивного налогообложения высоких доходов и освобождение от налогов низкооплачиваемых категорий граждан позволяет в определенной степени поднять благосостояние членов общества, снять социальную напряженность. Но прежде всего необходима решительная социальная переориентация экономики на нужды человека. Все это невозможно без построения правового государства, надежной и гарантированной функционирующей системы.

Однако свертывание процесса демократизации, отсутствие кардинальных перемен в реальной практике хозяйственной, общественной и государственно-правовой жизни, приверженность старым методам и схемам, декларативный характер многих мероприятий, разрыв между словом и делом препятствовали подлинному прогрессу, более того – содействовало развитию ряда негативных процессов, что привело к предкризисной ситуации в экономике и застойным явлениям в жизни общества и государства. Старая система руководства общественными

процессами потеряла свою действенность, новая же еще окончательно не создана.

Один из ключевых выводов из опыта предшествующего государственно-правового строительства как раз и состоит в том, что идеи и требования демократии и самоуправления народа должны наряду с их выражением в различных формах – социальной, производственной и политической активности и т.д. – найти свое надлежащее государственно-правовое воплощение и оформление в соответствующей системе институтов, норм и процедур.

Было бы неверно полагать, что мы фактически имеем такой экономический строй и такой уровень развития общества, что нам осталось только юридически оформить наш статус как правового государства и закрепить ее в конституции. Скорее конституционная реформа должна создать все необходимые юридические предпосылки для построения правового государства, в том числе и юридические гарантии экономической свободы индивида.

Попытки построить правовое государство на несколько модифицированном экономическом базисе застойного периода при сохранении воспроизводимой в рамках этого базиса тотальной экономической зависимости от государства означали бы лишь очередную профанацию идеи правового государства.

С приведенным принципом несовместимы некоторые способы внешнеэкономического принуждения к труду, сохранившиеся в нашем обществе: современные трудовые армии, альтернативная служба. Не утратил своего экономического значения и труд в исправительно-трудовых учреждениях и др.

Для последовательной реализации индивидом принципа свободного распоряжения своими способностями к труду были созданы определенные экономические предпосылки для проведения радикальной экономической реформы. На конституционном уровне отрегулированы формы внешнеэкономического принуждения к труду и одновременно законодательно предприняты попытки установить надежные гарантии, обеспечивающие соблюдение этого запрета государственными органами и общественными организациями.

**Экономическая независимость индивида** представляет собой комплексное явление, которое включает несколько ключевых элементов:

а) осуществление самостоятельной хозяйственной деятельности на основе личной или коллективной собственности на средства производства, либо на арендованных или предоставленных в пользование средствах производства;

б) свободная реализация своей рабочей силы как товара на условиях, определенных соглашением с работодателем;

в) капитализация законно полученных денежных средств и получение дохода, который должен быть не ниже прожиточного минимума, соответствующего реальной потребительской корзине.

Первая составляющая – *осуществление самостоятельной хозяйственной деятельности* – проявляется, когда субъект экономической деятельности, будь то коллектив или отдельный индивид, самостоятельно определяет, как использовать основные средства производства и как распоряжаться произведенными товарами и полученными от их продажи доходами. Необходимое условие ведения самостоятельной хозяйственной деятельности – обладание средствами производства.

С принятием законодательных актов об индивидуально-трудовой деятельности, кооперации, аренде и т.д. положение существенным образом изменилось. Сотни людей воспользовались открывшейся возможностью жить за счет дохода от самостоятельной хозяйственной деятельности. Нельзя сказать, что законодательство о самостоятельной хозяйственной деятельности безупречно, а практика его реализации безукоризненна. Тем не менее процесс набирает силу. Конституционная реформа не может игнорировать ни новое законодательство, ни соответствующие ему социально-экономические реалии. Право на самостоятельную хозяйственную деятельность является, на наш взгляд, отдельным комплексным институтом, не сводимым ни к какому другому юридическому институту. Было бы неверно связывать возможность ведения самостоятельной хозяйственной деятельности исключительно с обладанием средствами производства на право собственности.

Для создания юридических и экономических гарантий реализации этой возможности не было необходимости раздавать или продавать объекты фонда государственной собственности по принципу: каждому крестьянину в собственность по земельному наделу, каждому рабочему – по станку, трудовому коллективу – по заводу. Формы ведения самостоятельной хозяйственной деятельности на арендованных, полученных в пользование и владение, в том числе наследуемое, средства производства – самые разнообразные.

Для тех, кто стремится к самостоятельной хозяйственной деятельности, крайне важно иметь уверенность в стабильности разрешения на осуществление подобной деятельности. Повидимому, это один из факторов, способствующих возникновению нежелательных тенденций, например, в индивидуальном предпринимательстве, где явно преобладает стремление к увеличению личного потребления в ущерб инвестированию в расширенное воспроизводство.

Закрепление в конституции права определенных групп и коллективов на осуществление самостоятельной хозяйственной деятельности в рамках, установленных законодательством, не только стимулировало бы повышение социально-экономической активности широких слоев населения, но и заложило бы фундамент для формирования гражданского общества. Наряду с закреплением в общем виде права на самостоятельную хозяйственную деятельность должен измениться и подход к регулированию на конституционном уровне отдельных ее видов.

На наш взгляд, более детальной регламентации заслуживает и вопрос, касающийся собственности. В сфере индивидуально-трудовой деятельности не следует создавать препятствия при оформлении документов и ставить граждан в зависимость от капризов чиновников.

Таким образом, конституционно закрепленная возможность ведения индивидуальной или групповой самостоятельной хозяйственной деятельности означает, что отдельный индивид или трудовой коллектив получают доход от реализации своего продукта как товара. В этих условиях государство должно осуществлять

контроль не за мерой труда и потребления граждан, а за их доходами в целях налогообложения.

Вторая составляющая обретения экономической самостоятельности индивида заключается в *свободной продаже* им своей *рабочей силы* как товара. Однако эта возможность может быть реализована только через наличие рынка труда, на котором представлено множество покупателей, являющихся собственниками средств производства. Если же индивиду как продавцу рабочей силы противостоит лишь один собственник средств производства – государство, то продать рабочую силу как товар невозможно. Индивид волен лишь в выборе того, какому именно агенту единого нанимателя-государства он должен сдать свою рабочую силу на условиях, жестко продиктованных тем же государством.

В новых социально-экономических условиях подлежит переосмыслению содержание конституционного права на труд и гарантий реального осуществления этого права.

Третья составляющая обретения экономической самостоятельности индивида – *капитализация денежных средств и получение доходов*. За последние годы социально-экономическая ситуация радикально изменилась. Приумножение личной собственности граждан обеспечивается не только обращением в собственность их трудовых доходов от участия в общественном производстве или самостоятельного ведения хозяйства, но и за счет средств, вложенных в кредитные учреждения, акции и другие ценные бумаги. Во избежание процесса легализации незаконно полученных средств и их последующего превращения в капитал путем приобретения акций, а также с целью регулирования процесса капитализации личных средств, представляется необходимым обязать граждан, приобретающих акции, собственность и т.д., предоставлять декларацию о размере и источниках доходов. В то же время *возможность получения индивидом доходов как элемента его экономической независимости должна быть закреплена на конституционном уровне*.

1. В целях формирования чувства уверенности в том, что вклады в хозяйственную деятельность не пропадут, а будут

приносить доход, целесообразно закрепить на конституционном уровне *положение о возможности участия трудящихся в прибыли*.

2. В то же в условиях становления рыночной экономики, основанной на новом хозяйственном законодательстве, социально-экономические процессы и юридические предпосылки экономической независимости индивида, необходимые для построения правового государства, уже получили свое закрепление в Конституции в разделах, посвященных экономической системе.

## **6.2. Экономическая основа государства**

Государственное (конституционное) регулирование экономической деятельности в правовом государстве не учреждает экономический строй общества, а только охраняет его главные устои, основанные на правах и свободах. Эти устои должны носить гуманистический и демократический характер.

На тех же основах строится отношение правового государства к политической деятельности людей. Государство не может учреждать политическую систему, ибо она в своей основе создается свободной инициативой граждан. В то же время свободу и здесь требуется регулировать и охранять, и вмешательство государства в политические отношения ограничено этими целями.

Общество, построенное на основе частной собственности и идеологического плюрализма, в силу самой своей природы правовое государство обязано быть нейтральным в отношении политической идеологии. Сказанное объясняет, почему Конституция Кыргызской Республики относит закрепление определенных экономических и политических принципов к основам конституционного строя и отвергает понятие «общественный строй». Это те принципы, которые охраняются и гарантируются государством в целях построения свободного гражданского общества.

Государство гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех видов и форм собственности. Не допускается конфискация собственности, за исключением случаев ее незаконного приобретения.

Каждому предоставляется право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

В Конституции Кыргызской Республики нет термина «рыночная экономика», но содержащиеся в ней нормы не оставляют сомнений в том, что государство охраняет основные принципы именно рыночной экономики. Тем самым кардинально меняется соотношение государства и экономики: государство переходит от прямого управления народным хозяйством к регулированию экономических отношений. Конституция КР исключает административно-командные функции государственного аппарата и признает свободу экономической деятельности людей и их объединений. Государство не вправе устанавливать плановые задания, диктовать цены, сохранять монополию внешней торговли, заведовать сбытом и снабжением, руководить сельским хозяйством и т. д.

Основы конституционного строя, которые сформулированы в статье 15, не свидетельствуют о полном отстранении государства от управления экономикой. Она не исключают мощного государственного сектора в экономике и немалых возможностей для государственного вмешательства в экономическую жизнь. В частности, Конституция КР гласит: «Изъятие имущества для общественных и государственных нужд, определенных законом, осуществляется по решению суда путем предоставления справедливого и предварительного обеспечения возмещения стоимости этого имущества и убытков, причиненных в результате отчуждения имущества» (ч. 2 абз. 3 ст. 15). Тем самым открывается простор влияния государства на экономическую политику. Государство в этом случае не признает право частной собственности абсолютным и не исключают возможности ограничения этого права при определенных условиях. Если учесть, что современная кыргызская экономика, складывается как смешанная, т.е. государственно-частная, то можно считать, что она имеет конституционную основу.

Таким образом, **конституционные гарантии, обеспечивающие функционирование рыночной экономики,** включают в себя следующие основополагающие принципы:

- единство экономического пространства;
- свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- поддержка конкуренции;
- свобода экономической деятельности (не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию).

**Единство экономического пространства** – конституционный принцип, означающий *общность правового регулирования и основных правил поведения людей в экономической сфере на всей территории государства*. Он играет ключевую роль в обеспечении свободного перемещения товаров, капиталов и услуг, а также в экономической координации на уровне страны. Нарушение равенства правовых условий для экономической деятельности и единого правового статуса граждан может привести к негативным последствиям. Этот принцип выражает стремление видеть территорию Кыргызстана своеобразным общим рынком с едиными правилами. В Статье 17 Конституции КР отмечается: «Кыргызская Республика создает условия для развития различных форм экономической деятельности и защищает интересы национальной экономики».

Единство экономического пространства обеспечивается четким конституционным разграничением полномочий в сфере экономического регулирования, верховенством права, единым гражданством и т.д. В то же время этот принцип не мешает государству «защищать инвестиции и субъектов инвестиционной деятельности в порядке, определяемом законом» (п. 3 ст. 17). Данное конституционное положение сформулировано таким образом, что его можно понимать и как согласие на международную экономическую интеграцию: «государство гарантирует защиту инвестиций и субъектов инвестиционной деятельности», хотя в этом случае свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств потребует как специальных внутренних, так и международно-правовых актов.

**Поддержка государством конкуренции** – еще один принцип конституционных гарантий и лучший способ содействия рыночной экономике. Конкуренция – самый надежный механизм

координации без вмешательства со стороны властей. Конкуренция помогает выявить весь потенциал человеческой энергии и инициативы, она требует от государства поддержки. С помощью конкуренции решаются проблемы экономического развития.

Конкуренция – это прежде всего ликвидация государственного монополизма, разгосударствление, приватизация и акционирование предприятий, специальные антимонопольные меры, стимулирование инвестиционной активности.

**Свобода экономической деятельности** – один из основополагающих принципов рыночной экономики. Свобода экономической деятельности означает, что люди могут беспрепятственно создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться продуктами своей деятельности с целью извлечения прибыли. Они вправе свободно вести торговлю, открывать банки и биржи, создавать хозяйственные объединения. Индивидуальное обогащение от такой деятельности, если она не противоправна, служит интересам общества и государства.

В то же время свобода экономической деятельности требует от государства защиты. Государство должно не просто гарантировать эту свободу, но и регулировать ее использование, придавая экономике социальную ориентацию. Свобода предпринимателя, не должна нарушать права потребителей и социальную справедливость в обществе. Свободы экономической деятельности, предполагает справедливое государственное регулирование экономических отношений.

Судьбоносным для дальнейшего развития экономических реформ, для укрепления экономической основы и демократизации общества является устойчивое развитие экономической свободы – подлинного и реального, не стесненного никакими формальными ограничениями владения собственностью. При этом необходимо юридически закрепить в Конституции равноправие всех форм собственности. Конституция Кыргызской Республики закрепляет незыблемость собственности в системе хозяйствования, но не содержит специальной главы об экономической системе государства.

Конституция КР закрепляет и гарантирует разнообразие форм собственности и их равную правовую защиту. В частности, статья

15 гласит: «В Кыргызской Республике в равной степени признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» (коллективная, арендная, кооперативная, акционерная, смешанная). Это означают, что в условиях рыночных отношений эти формы собственности используются в интересах всех членов общества. Здесь смысл состоит в том, что перспективы их развития связаны с переходом республики к цивилизованным рыночным отношениям. Это означает: не государство, а хозяйствующие экономические субъекты независимо от формы собственности, включая государственные предприятия, обязаны обеспечить население и народное хозяйство необходимым услугами и товарами. Регулятором и стимулирующим фактором становится рыночный механизм.

Современное гражданское общество позволяет человеку владеть всем, что он способен произвести или приобрести в соответствии с законом. Это общество вовсе не отторгает государственные и коллективные формы собственности, оно только следит за тем, чтобы они не стали принудительными, а человек не был лишен права на индивидуальную инициативу. Правовое государство обязано признать право каждого человека на частную собственность, поскольку это право составляет фундамент личной свободы и опору общественной морали.

В Конституции КР вопросу о частной собственности уделено значительное место в главе о правах и свободах человека и гражданина. Однако Конституция значительно усиливает правовой статус частной собственности, излагая ее признание и защиту в главе об основах конституционного строя. При этом речь не идет об исключительном или тем более привилегированном положении частной собственности, а только о ее равном положении с другими формами собственности. Правовое демократическое государство признает и защищает все формы собственности, что соответствует устремлениям его граждан (ст. 15).

Основу конституционного строя Кыргызской Республики, таким образом, составляют два основных положения, сформулированных в Конституции:

1) признаются: частная собственность; государственная, муниципальная и иные формы собственности;

2) все формы собственности защищаются равным образом.

**Частная собственность** является широким понятием. В это понятие включаются не только предметы, направленные на удовлетворение личных потребностей людей (дом, дача, автомобиль и т.д.), но также промышленные, финансовые и торговые предприятия, преследующие цель извлечения прибыли. Их собственники (физические и юридические лица) обязаны соблюдать законы, уплачивать налоги, но вправе распоряжаться ими по своему усмотрению (закрывать, слить, реорганизовать, продать) с соблюдением действующего законодательства. Государство не вправе вмешиваться в управление такими предприятиями.

**Государственная собственность** распространяется на имущество, различные предприятия или их часть, если эти предприятия были созданы на средства, принадлежащие государству. В государственной собственности полностью или частично находятся некоторые заводы, стратегические и торговые предприятия, железные дороги, автомобильно-шоссеиные организации и др. Государство устанавливает систему управления этими предприятиями.

**Муниципальная собственность** включает имущество городских и сельских поселений, а также других муниципальных образований. Следует помнить, что на территории муниципальных образований находятся и объекты других форм собственности (государственной, частной и иных). В муниципальной собственности обычно находятся небольшие промышленные и торговые предприятия, жилые дома, которыми управляют органы местного самоуправления.

Упомянутые в Конституции «**иные формы собственности**» включают собственность общественных объединений – профсоюзов, политических партий, различных общественных организаций. Это могут быть значительные объекты. Профсоюзы, например, владеют гостиницами, административными зданиями, автобазами, учебными заведениями, санаториями, домами отдыха и профилакториями. В прошлом их собственность обладала

отдельным конституционным статусом, но ныне этот статус является общим с другими общественными объединениями. Под «иными формами собственности» подразумеваются разновидности коллективной собственности. При этой форме собственности все члены коллектива имеют равные права на ее владение и использование, а также на равноправное участие в распоряжении результатами труда. В рыночной экономике распространены следующие **виды коллективной собственности**:

*Кооперативная* – собственность участников коллектива, которые объединили свои средства с целью осуществления хозяйственной деятельности. Взносы в общее дело вносятся деньгами, имуществом либо доходами, которые получают участники в результате реализации готовой продукции.

*Партнерская* – возникает, когда право собственности принадлежит двум и более лицам. Они на добровольных началах вкладывают финансовые и иные средства в общее дело.

*Акционерная* – система собственности, представляющую собой гибкую и эффективную модель, основанную на выпуске акций, которые предоставляют своим владельцам право на управление и участие в собственности, а также на получение дивидендов. Эта система позволяет расширять круг собственников, привлекать дополнительный капитал и выбирать наиболее подходящего руководителя.

Все перечисленные выше формы коллективной собственности отличаются от других по субъекту, но, по сути, выступают как все та же частная собственность. В положении о формах собственности наиболее примечательной является формула об их равной защите. *Правовое государство отвергает любые привилегии или ограничения для какой-либо одной из форм собственности. Законодательство устанавливает единые принципы защиты права собственности независимо от формы собственности.*

**Земельные правоотношения.** Одним из основополагающих положений Конституции КР является закрепление статуса земли и иных природных ресурсов с учетом интересов общества и каждого гражданина. Конституция закрепляет отношение к природным ресурсам как к «общенародному достоянию», так и как к «основе жизни и деятельности народа, проживающих на

соответствующей территории». Население любой территории вправе получать часть дохода от использования ресурсов (нефти, газа, драгоценных металлов и т.п.), кто бы ни осуществлял их добычу и использование – государство, муниципальные органы, отдельные лица или их объединения.

В то же время земля и другие природные ресурсы не являются собственностью местных сообществ, живущих на соответствующей территории, на что часто претендуют их представители. Признание ресурсов основой жизни и деятельности местных сообществ позволяет защищать их интересы, особенно в связи с быстрым развитием добывающих и промышленных отраслей, но не препятствует свободной конкуренции в освоении природных ресурсов. При этом добывающие компании и другие субъекты бизнеса должны гарантировать охрану и использование земли и других природных ресурсов как основу жизнедеятельности местных сообществ, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит местным сообществам. Конституция не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность органов местного самоуправления.

Конституция КР четко определяет статус земли и природных ресурсов. В статье 16 Конституции четко установлено: «Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, пастбища, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики. Земля и природные ресурсы используются как основа жизнедеятельности народа Кыргызской Республики; для сохранения единой экологической системы и устойчивого развития они находятся под контролем и особой охраной государства» (ч. 1, 2 ст. 16).

Земля, ее недра, воздушное пространство, водные ресурсы, леса, пастбищные угодья и прочие природные богатства, в силу своей жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, а также необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этих ресурсов в интересах Кыргызской Республики, являются

достоянием многонационального народа и находятся в собственности государства, что предполагает особый правовой режим их регулирования. Поэтому земля и природные ресурсы находятся под усиленной охраной и защитой государства.

В конституционную формулу об использовании земли и других природных ресурсов органически входит и их охрана. Это положение направлено против хищнического разбазаривания природных ресурсов во вред гражданам, обществу и окружающей среде. Использование природных ресурсов допускается только с соблюдением экологического законодательства, устанавливающего нормы охраны окружающей среды (почвы, лесов, водоемов). Конституционный строй, таким образом, органически увязывается с бережным, рачительным отношением к природе и ее богатствам, к правам и интересам будущих поколений.

В части 3 статьи 16 Конституция КР закрепляет: «Земля, за исключением пастбищ и лесов, может находиться в частной и муниципальной формах собственности. Земля не может находиться на праве частной собственности иностранных граждан и юридических лиц с иностранным участием». Данное положение основывается на экономических законах введения земли в гражданский оборот, которые были утверждены в развитых странах мира. Эти законы регулируют частную собственность на землю и обеспечивают баланс интересов отдельного человека и всего общества.

В отношении природных ресурсов в статье 16 Конституции КР применен общий подход к праву собственности, т.е. равное признание и охрана всех форм собственности. Но наиболее важным и принципиальным является закрепление права частной собственности на землю.

В истории экономических и правовых учений право частной собственности на землю не раз вызывало серьезные дискуссии. Многие мыслители и писатели (Ж.-Ж. Руссо, Л.Н. Толстой и др.) полагали, что земля должна принадлежать всем или только тем, кто ее обрабатывает. Но не только основатели правовых учений придерживаются такого мнения, но и многие представители и исследователи современности придерживаются того, что земля

должна принадлежать всему народу, а поэтому не должна быть объектом купли и продажи, т.е. земля имеет «божественное происхождение». В условиях Кыргызстана, где наблюдается острая нехватка пахотных земель, дискуссии о частной собственности на землю приобретают особую актуальность. Всего в Кыргызстане 9% пахотных земель, из них 2,7% – богарные (урожай зависит от погодных условий) и 6,3% – поливные. В любом случае, проблемы пахотных землях являются для республики крайне острыми.

Конституция 1993 года, да и последующие редакции конституции пробудили интерес граждан к владению и пользованию землей, где собственник получает право передавать свой участок по наследству, продавать его, сдавать в аренду, закладывать и т.д. В то же время государство обязано обеспечить баланс интересов собственника и общества с тем, чтобы земля, и прежде всего земли сельскохозяйственного назначения, использовалась для блага как индивида, так и всего общества. Реформа земельного законодательства проходила с большими трудностями, ей препятствовали силы, которые были в принципе против рыночной экономики и стремились сохранить свою опору в старой системе землепользования. Потребовались годы для того, чтобы в обществе сложился относительно общий позитивный подход к вопросу о частной собственности на землю. Не последнюю роль в этом сыграл ряд принятых нормативных актов: Земельный кодекс, Закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения»<sup>9</sup> и др. Отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из категории земель сельскохозяйственного назначения, регулируются нормами Закона КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», где говорится следующее: «Право собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения в Кыргызской Республике имеют государство, граждане Кыргызской Республики, кооперативы и юридические лица Кыргызской Республики,

---

<sup>9</sup> Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года №45 (В ред. Закона КР от 5 августа 2022 года № 85); Закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 11 января 2001 года №4 (В ред. Закона КР от 14 августа 2020 года №126).

занимающиеся выращиванием и (или) переработкой сельскохозяйственной продукции» (ст. 6).

Земельный кодекс КР подробно регламентирует порядок возникновения права собственности, предоставление земельных участков, особенности купли-продажи, права и обязанности собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов, прекращение и ограничение прав на землю, защита прав на землю, плата и др.

## Глава 7

# **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ КЫРГЫЗСТАНА**

### **7.1. Понятие и виды негосударственных организаций**

Систему негосударственных организаций образуют политические партии, социально-экономические и социально-культурные общественные объединения, массовые общественные движения.

Не будучи непосредственными носителями государственной власти, они являются важными элементами гражданского общества, выполняют функции посредников между государством и обществом, опосредуют интересы граждан в сфере государственной жизни.

Центральное место в системе негосударственных организаций занимают политические партии. Политическая партия представляет собой самостоятельное самоуправляемое объединение граждан, образованное на условиях добровольного членства, имеющее определенную структуру и цели деятельности.

Важной задачей политических партий является превращение частных интересов граждан, социальных слоев и отдельных заинтересованных групп в общий политический интерес.

В сложившихся демократических политических системах партии выступают в качестве выразителей различных политических

курсов в рамках существующего конституционного строя и общепризнанных правил политического поведения.

Партии как бы соединяют, связывают гражданское общество и государство, способствуют нейтрализации конфликтов между ними.

Сущность политических партий проявляется при анализе их целей и основных функций.

Целью деятельности партий является реализация интересов тех слоев общества, которых они представляют. Но они не только их выражают, но и стараются сформировать, объединить и выработать один общий партийный интерес.

**Функции политических партий** – это основные направления их деятельности по выполнению намеченных целей и задач. Важнейшими функциями политических партий являются:

- разработка и определение своего политического курса, который позволил бы решить имеющиеся в обществе проблемы, обеспечить его развитие;

- расширение численного состава партии, подбор и воспитание партийных кадров и активистов, выдвижение их на должности в государственных и общественных структурах;

- участие в формировании органов власти и местного самоуправления, контроль за их деятельностью;

- организация и участие в выборах органов государства и местного самоуправления;

- осуществление идеологического воздействия на своих сторонников и членов организации, создание политических доктрин и формирование благоприятных отношений в стране к признаваемым ценностям и идеалам.

На внутреннюю структуру партий оказывает влияние территориальный принцип организации, который связан с политико-территориальным делением страны или системой избирательных округов.

**Виды политических партий.** Политические партии – это различные объединения, которые отличаются друг от друга по многим параметрам. Среди наиболее важных различий можно выделить такие критерии, как организационная структура и членство. В зависимости от этих критериев партии можно

разделить на массовые, кадровые и неоформленные, т.е. партии, которые не имеют четкой организационной структуры.

**Массовые партии**, как правило, первоначально формируются вне представительных учреждений. Их организационные структуры формируются еще до победы на выборах, а политические установки отличаются программностью и насыщенностью идеологическими установками, что используется для политической активизации своих сторонников. Все члены партии уплачивают регулярные взносы и обязаны активно участвовать в делах партии. К таким партиям относятся левые партии, коммунистической, социалистической и иногда социал-демократической направленности (СДПК, Ата-Мекен и др.).

**Кадровые партии** обычно невелики по своему численному составу, но в них существует жесткая дисциплина и четко выраженная организационная структура. Их задача заключается в том, чтобы в период выборов обеспечить поддержку кандидатам партии со стороны большинства избирателей в конкретном округе. Это достигается подбором профессиональных партийных кадров, способных эффективно организовать и провести избирательную кампанию. Центральное руководство возглавляет лидер партии, имеющий решающее влияние на все партийные дела. Кадровые партии активизируются и период избирательной кампании и по сути являются избирательными движениями.

**Неоформленные партии** – политические партии, в которых отсутствует институт официального членства. Лица, считающиеся членами партии, организационно с ней не связаны. Они не имеют партийных билетов, не платят членских взносов, на них не распространяется партийная дисциплина. В таких партиях развит разветвленный аппарат профессиональных партийных чиновников, который представляет собой основное орудие осуществления партийной политики. Деятельность таких партий сводится прежде всего к избирательной борьбе, «улавливанию голосов избирателей». Основная задача данных партий – добиться победы на выборах.

Типичный пример неоформленных партий – главные политические партии США – республиканская и демократическая. Формально их членами считаются все те избиратели, которые

проголосовали на предшествующих выборах за список соответствующей партии.

Возможна **классификация партий** и по занимаемым ими **идейно-политическим** или **идеологическим** **позициям**. В условиях многопартийной системы они представлены широким кругом политических партий от крайне левых до крайне правых. Остальные же партии занимают место между двумя этими крайними полюсами.

Деление партий на правых и левых основано на позициях и установках по социально-экономическим и политическим проблемам и не всегда реально отражает ситуацию в обществе.

Возможна **классификация** и по **идейно-политическим** и **идеологическим** **позициям**. Здесь можно выделить следующие типы партий:

1. *Конфессиональные партии*, объединяющие граждан на основе их вероисповедания. В Кыргызстане такие партии не представлены.

2. *Национальные партии*, созданные для защиты интересов национальных меньшинств. В Кыргызстане также не представлены.

3. *Партии, основанные на защите общенациональных ценностей и идеалов*. Примером такой партии может служить партия «зеленых», выступающая за сохранение окружающей среды.

Существует также типология партий, основанная на их идейно-политических и идеологических установках. Помимо партий, к негосударственным организациям, оказывающим значительное влияние на жизнь общества, относятся различные социально-экономические и социально-культурные общественные объединения. Общей чертой этих организаций является то, что они не преследуют цели извлечения и распределения прибыли. Разнообразие их видов и организационных структур велико. К ним относятся:

- профсоюзы и их объединения;
- различные общества, движения, союзы предпринимателей;
- культурные общества;
- благотворительные фонды;
- союзы потребителей;
- различные «гражданские инициативы» и т.д.

**Профсоюзы** представляют собой *наиболее распространенные организации, созданные с целью защиты интересов своих членов.* В основном они ратуют за улучшение условий труда граждан, повышение уровня заработной платы, предоставление отпусков и других льгот. Производственные профсоюзы объединяют работников, занятых на одном предприятии. Стремление к объединению профсоюзов в масштабе всей страны приводит к формированию единого или нескольких параллельных профсоюзных центров национального масштаба.

Следует отметить, что хотя основной сферой деятельности профсоюзов является экономика, они иногда оказывают решающее влияние на политические события в стране путем организации и проведения забастовок, выдвижения требований о принятии нового законодательства или оказывая поддержку тем или иным политическим деятелям.

**Союзы и объединения предпринимателей** – организации, объединяющие производителей для защиты и координации совместных усилий в сфере социально-экономических интересов. Среди этих видов организаций можно выделить торгово-промышленные палаты, отраслевые ассоциации предпринимателей и союзы работодателей, крестьянские союзы.

*Торгово-промышленные палаты* объединяют предпринимателей по территориальному принципу. Их главная цель – выражение региональных интересов предпринимателей. Эти местные торгово-промышленные палаты объединяются в общегосударственном масштабе и выступают в интересах экономической политики.

*Союзы работодателей* – организации, создаваемые для защиты интересов предпринимателей в сфере трудовых отношений. Они выступают представителем предпринимателей при заключении коллективных договоров с отраслевыми профсоюзами, участвуют в качестве стороны при разрешении конфликтов, связанных с забастовками.

*Предпринимательские союзы и объединения* оказывают существенное воздействие на политическую жизнь страны. Особенно это влияние возрастает в период проведения избирательных кампаний. Они осуществляют финансирование

избирательных фондов партий и отдельных кандидатов, оплачивают публикации в печати и время на телевизионном экране, организуют платные мероприятия и т.д.

Влияние на политический курс оказывается и с помощью разработки проектов и программ, которые затем предлагаются правительству, а также участия в работе совещательных и консультативных органов при этих органах исполнительной власти.

**Крестьянские союзы** – объединяют часть производителей сельскохозяйственной продукции и земельных собственников. Они могут иметь как местный, так и общенациональный характер (в Кыргызстане это аграрные партии).

Наряду с борьбой за выгодные цены на сельскохозяйственную продукцию и правительственные дотации на ее производство они активно участвуют и в политической жизни своих стран: выдвигают и поддерживают кандидатов в законодательные органы и органы местного самоуправления, оказывают им материальную поддержку.

## **7.2. Формирование и конституционно-правовой статус политических партий Кыргызстана**

В Кыргызстане началом становления партий, возникновение многопартийности, не было новым явлением 90-х годов. Первыми партиями в Кыргызстане были такие организации, как региональные отделения партии еще в период Октябрьской революции 1917 года: «Алаш-Орда», партия левых эсеров, которая организационно сформировалась раньше; филиалы партии «Шуро-Исламия», партийной организации большевиков; дехканская партия «Букара». Национальная политическая элита, формировавшаяся в то время, внесла значительный вклад в создание программных документов этих партий.

В программе партии «Алаш» были отражены такие принципы демократической организации государства, как четкое разделение власти на законодательную, исполнительную, судебную; право законодательного органа контролировать деятельность исполнительной власти; принципы выборов, как всеобщее, равное

и прямое избирательное право при тайном голосовании; провозглашались свобода слова, союзов, демонстраций, неприкосновенность личности, светскость государства, народное образование. И все это было свидетельством того, что представители партии «Алаш» были явно сторонники правового государства». Союз «Букара («Беднота») назывался «партией» и представлял собой массовую организацию, социальную базу которого составляли не только бедняки и батраки, но и представители чиновничества, крестьяне, баи, манапы, купцы, студенты, имеющие свое видение будущего демократического устройства государства. Таким образом, определенный опыт партийного строительства в Кыргызстане существовал еще до обретения им суверенитета в 1991 году.

После апрельского Пленума ЦК КПСС, состоявшемся в 1985 году, стали появляться такие политические дискуссионные клубы, как «Демос», «Современник», «Поиск», «Замандаш», «Позиция», «Объединение инициативной молодежи» и др., что может свидетельствовать о появлении зачатков политического плюрализма в СССР.

В 1989-1993 годах на фоне противоречивых и деструктивных изменений в системе социальных отношений и государственном механизме страны в Кыргызстане происходит переход от однопартийной системы к многопартийности. В этот период был принят Закон СССР «Об общественных объединениях» от 17 октября 1990 года №1708-1, ставший правовой основой деятельности общественно-политических объединений и официально закрепивший особенности создания и деятельности политических партий и действовал вплоть до 1999 года.

Реформы в Кыргызстане начались в обстановке небывалой активности «низов». Они требовали обеспечения гласности, повышения роли и значения кыргызского языка в общественно-политической жизни, восстановления правды и справедливости в отношении исторического прошлого народа и др.

Политическая либерализация привела к росту числа неформальных группировок и в конце 80-х годов XX века в республике были созданы структуры, для которых не было места в старой политической системе. Прообразами будущих

политических партий стали союзы, ассоциации и движения разных направлений, которые с 1988 года активно включились в политическую жизнь общества.

Так, в 1989-1990 годах начали свою деятельность такие политические формирования, как «Ассоциация избирателей Кыргызстана», общество «Мемориал», самостоятельные объединения застройщиков кыргызской молодежи «Ашар» (Взаимопомощь) во Фрунзе, «Ош аймагы» в Оше. Начался процесс быстрого образования политических структур национально-возрожденческой ориентации. Такие организации были созданы в Оше, Базар-Коргоне, Чолпон-Ате, Кара-Балте, Кемине. Впоследствии возникли объединения национально-демократического характера «Асаба» и «Атуулдук демилге» (Гражданская инициатива) (апрель, 1990) и др.

В мае 1990 года в целях консолидации демократических сил было образовано «Демократическое движение Кыргызстана (ДДК)», включившее в себя ряд общественных объединений (Асаба, Ашар, Кок-Жар, Мемориал и др.).

ДДК провозгласило себя оппозицией по отношению к Компартии, ставило перед собой цель отставки партийного руководства республики. Все программные установки ДДК сводились к созданию независимого кыргызского государства и демократизации общества. Так, в политической области ДДК стремилось реализовать следующие идеи: возрождения кыргызского народа, его национального духа и самобытности, построения правового, демократического, независимого кыргызского государства. В области национальных отношений движение выступало за предоставление равных возможностей для социального и культурного развития представителям всех проживающих в Кыргызстане народов.

Появление на политической арене ДДК, провозгласившего себя оппозицией по отношению к Компартии, положило начало качественно новому этапу развития кыргызского общества, поскольку на его основе начали быстро оформляться первые политические партии республики. В мае 1990 года были образованы «Кыргызская демократическая партия» (Майли-Сай), «Демократический союз» (Джалал-Абад), стали активно

функционировать ассоциации и национально-культурные центры представителей различных народов Кыргызстана: славян – «Славянский фонд», корейцев – «Чинсон», уйгуров – «Иттипак», узбеков – «Орзу» и др.

В феврале 1991 года был принят Закон КР «Об общественных объединениях», положивший начало активному процессу образования политических партий. Стремительное их появление сопровождалось политическими разногласиями и расколом в ДДК. Связано это было с тем, что многие программные установки движения после обретения Кыргызстаном независимости были реализованы, другие – стали частью проводимой государственной политики.

Осенью 1990 года в республике усиливается политический кризис, который привел к расколу в ДДК и способствовал созданию новых партий. Так, 9 февраля 1991 года на съезде ДДК возникла партия «Эркин Кыргызстан» (ЭрК), позднее «Асаба», «Ата-Мекен». Часть представителей движения, оставшаяся верная идеалам ДДК (Ж. Жекшеев, К. Акматов и др.), создали партию под прежним названием. Третий съезд ДДК от 29 мая 1993 года считается учредительным съездом партии «Демократическое движение Кыргызстана». Все эти события положили начало формированию многопартийной системе в Кыргызстане (на сегодняшний день в Кыргызстане зарегистрированы в минюсте более 200 политических партий и более 1000 общественных организаций).

Таким образом, в Кыргызстане в 1985–1995-е годы наблюдался **первый этап** развития партийной системы, создававшихся из общественно-политических движений и объединений, которые формировались еще до роспуска КПСС.

Конституция КР 1993 года заложила основы многопартийной системы, отказавшись от идеологической характеристики общества и государства. Конституция, провозгласив принцип многопартийности и идеологическое многообразие (ст. 8 Конституции 1993 г.), не дает идеологических и классовых характеристик, как это было в предыдущих законах, сущности государства и его социально-политических институтов.

Началом **второго этапа** развития партийной системы стали выборы в местные органы самоуправления, состоявшиеся

22 октября 1994 года, и парламентские выборы, состоявшиеся 5 февраля 1995 года, в новый двухпалатный Жогорку Кенеш, которые оказали значительное влияние на партийное строительство в Кыргызстане.

Конституционная реформа 1996 года заложила основу дальнейшего утверждения принципов демократии, при сохранении общей численности членов парламента предоставлении 15 мест (или 20%) политическим партиям и воплощению в жизнь принципа многопартийности. При этом выборы депутатов в палату Законодательного собрания проводились по мажоритарно-пропорциональной системе.

Референдум, состоявшийся в 1998 году, по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики в части по формированию двухпалатного парламента по пропорционально-мажоритарной системе, где партиям также было отведено 15 мест в Законодательном собрании Жогорку Кенеша, имел большое значение для формирования партийной системы и совершенствования избирательного законодательства. Принятый Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года способствовал увеличению количества партий, благодаря которому деятельность партий получила правовое регулирование.

В 1999 году был принят Закон КР «О некоммерческих организациях», статьи которого содержали нормы, касающиеся правового статуса политических партий. До 1999 года регулирование правового положения политических партий происходило преимущественно с помощью конституционных норм и норм текущего законодательства. С середины 1999 года наступает новый **третий этап** в институционализации политических партий – этап регулирования нормами Закона КР «О политических партиях», который стал важным шагом в процессе правовой легитимации деятельности политических партий, так как более четко определил роль и место политических партий среди институтов гражданского общества. Вопрос о деятельности политических партий в управлении государством и по сей день является дискуссионным.

В Кыргызской Республике правовое регулирование деятельности политических партий происходит на следующих уровнях:

– универсальные международно-правовые акты, в которых кратко излагаются права каждого человека на свободу объединений и на участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

– конституционные нормы, которые составляют лишь часть механизма регулирования политического процесса, но они составляют основу современной многопартийной системы. В то же время анализ структуры Конституций Кыргызской Республики показывает, что она, с одной стороны, закрепляет международные общепринятые политические стандарты (политический плюрализм, принцип многопартийности, право граждан на объединение и гарантии свободы деятельности общественных объединений и др.), а с другой – не только не предусматривает реально действующих гарантий существования и функционирования многопартийной системы, но и делает политические партии в некоторой степени зависимыми от Президента, который в соответствии со своими полномочиями, имеет право роспуска парламента;

– конституционные законы. Конституция не предусматривает возможности комплексного регулирования деятельности политических партий, они регулируются различными конституционными законами. Отдельные аспекты их деятельности получили отражение, например, в Законах КР: «О военном положении» и «О чрезвычайном положении», где предусмотрены основания приостановления деятельности политических партий; в Конституционных законах КР: «О статусе судей», «О Конституционном суде Кыргызской Республики», где установлен запрет на членство судей в политических партиях, эти же положения закреплены в законах о прокуратуре, органах внутренних дел и др.

С позиций конституционного права любые попытки ограничения количества партий, участвующих в выборах, выглядят как незаконные, а множественность политических партий – это практическая реализация конституционного принципа многопартийности:

1. Вопросы организации и деятельности политических партий до принятия конституционного Закона КР «О выборах Президента

Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша» регулировались Кодексом о выборах, рядом ведомственных нормативных актов Министерства юстиции КР, Министерства внутренних дел КР, Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики.

2. Локальные правовые нормы самой политической партии – положения ее устава и программа, а также принятые на его основе и в соответствии с ним иные локальные акты, такие как положения о руководящих органах партии, об уплате членских взносов, об аппарате партии, должностные инструкции ее работников и т.д. Эти нормативные акты регулируют такие важные аспекты организации и деятельности политических партий, как ее цели и задачи, порядок вступления и выбытия членов, их права и обязанности, структуру,

Специфической формой институционализации политических партий являются решения и постановления Конституционного суда, оказавшие значительное влияние на развитие партийной системы страны путем своевременного определения пределов конституционного поля для законодательного регулирования деятельности политических партий.

В настоящее время происходят процессы, свидетельствующие о том, что регулирование правового положения партий также постепенно занимает отдельную нишу в правовом пространстве Кыргызской Республики. Конституция КР 2021 года гласит:

«В Кыргызской Республике могут создаваться политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения для реализации и защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина. Политические партии содействуют многообразному выражению политического волеизъявления различных социальных слоев и групп общества» (ст. 8).

Значение политических партий в жизни государства, развитие форм и методов их деятельности привело к возрастанию их роли в общественной жизни государства. Законодательное регулирование статуса политических партий охватывает следующие уровни:

- определено понятие политической партии, ее роль и место в политической системе;

- закреплён порядок создания и прекращения деятельности политических партий;
- отрегулированы основные принципы организационного построения и порядка деятельности;
- определена возможная финансово-экономическая база партийной деятельности;
- сформированы основы взаимоотношений с государственными органами (участие в избирательном процессе, в работе представительных органов государственной власти) и органами местного самоуправления.

На конституционном уровне также гарантируются демократические принципы образования и деятельности всех партий на равных правах: «В Кыргызской Республике могут создаваться политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения для реализации и защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина (ч. 1 ст. 8).

Одним из важных направлений регламентации деятельности партий являются законодательные требования, которые выдвигаются к их структуре и внутренней деятельности – членство, порядок принятия и содержание уставов, партийных программ, формирование руководящих органов. Практика регулирования этих сторон жизни политических партий осуществляется путем прямых предписаний, которые содержатся в различных нормативно-правовых актах<sup>10</sup>, в которых выражена воля законодателя.

Основные положения Конституции и законодательства, посвященные деятельности партий, развиваются и конкретизируются также в избирательных законах. Эти законы содержат нормы, которые регулируют участие партий в выборах. Избирательное законодательство прежде всего устанавливает основания для участия политических партий в выборах. Как правило, для этого партия должна быть зарегистрирована в соответствующем министерстве (в Министерстве юстиции), а кроме того, ранее участвовать в проведении выборов.

---

<sup>10</sup> Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года №50 // Эркин-Тоо. – 1999; Кодекс о выборах в Кыргызской Республике // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1999. – №9 и др.

Партии кроме личных средств (например, пожертвований), не запрещенных законодательством (запрещено получать средства от террористических организаций, направленных на свержения законной власти), могут получать от государства дополнительные средства на покрытие расходов, связанных с обеспечением работы молодежных организаций, на партийную печать и др.

Избирательное законодательство может определять порядок использования в период предвыборной борьбы таких средств массовой информации как радио и телевидение.

Политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения обеспечивают прозрачность своей финансовой и хозяйственной деятельности.

Правда, свобода вступления в партию ограничена законом для судей и военнослужащих «членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступление в поддержку какой-либо политической партии (ч. 2 ст. 8).

Конституция КР 2021 года не допускает создание и деятельность политических партий, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ст. 8).

Кроме того, законодательство запрещает создание и деятельность структур политических партий в органах государства (за исключением органов представительной власти – Жогорку Кенеша), в Вооруженных силах и правоохранительных органах.

Запрет или приостановление деятельности политических партий возможен и отнесен к компетенции суда общей юрисдикции.

Таким образом, за годы суверенитета, активизировалась деятельность политических партий в Кыргызстане, которая заключается в следующем.

Во-первых, неустойчивость многопартийности, слабость институтов гражданского общества в Кыргызстане заставляет особенно тщательно отнестись к нормативному регулированию

партийной деятельности, в связи с чем следует отметить недостаточность и неполноту конституционного регулирования деятельности политических партий, так как в конституционных нормах весь спектр политических прав и свобод граждан применительно к их деятельности должного отражения не нашел.

Во-вторых, принятие Закона КР «О политических партиях» стало необходимым этапом в институционализации политических партий. В целом, данный Закон соответствует международным стандартам и принципам в области обеспечения прав и основных свобод человека. Его главной задачей являлось создание правовых предпосылок для устойчивой партийной системы в Кыргызской Республике. Закон требует унификации структуры политических партий.

В-третьих, процесс институционализации политических партий в Кыргызской Республике требует обращения к опыту правового регулирования организации и деятельности политических партий в современных странах с развитой демократией. Однако при ориентации на него необходимо учитывать специфические особенности в историческом развитии Кыргызстана, на долгую практику многопартийности и политического плюрализма, которые зачастую обуславливают невозможность применения чужого опыта и необходимость поиска собственного пути.

### **7.3. Конституционно-правовой статус массовых общественных организаций и движений**

В современном обществе различные запросы и интересы людей не ограничиваются только политической сферой. Часть из них реализуется в социально-экономической и социально-культурной сферах. Для их выражения образуются соответствующие общественные объединения: профсоюзы, различные движения и общества, союзы предпринимателей, потребителей, культурные и национальные общества, фонды и др. Для всех этих объединений характерны следующие особенности. Это прежде всего участие в политической жизни страны. Они

формируют систему взглядов по актуальным общественным проблемам, формируя тем самым соответствующую идеологию.

В основе правового статуса таких общественных объединений лежит конституционное право на объединение, свободу создания союзов и ассоциаций. Конституции устанавливают для всех видов союзов (ассоциаций) одинаковый правовой режим и дают возможность создать любое объединение в рамках требования закона. Запрещается создание тайных общественных объединений или военизированных организаций, выступающих против конституционного строя, разжигающих социальную или религиозную рознь.

Важным условием для создания общественных объединений является их обязательная регистрация, если же это требование не будет выполнено, то общественному объединению не будет придан статус юридического лица и оно не сможет участвовать в гражданско-правовых, административно-правовых и других правоотношениях. Законодательство предъявляет к общественным объединениям и иные требования. Так, они должны отчитываться о своем финансовом состоянии, указывать источники и статьи доходов и расходов, устав объединения должен предусматривать последствия при роспуске или самороспуске организации.

Активное формирование новой системы общественных объединений, организаций, созданных на основе гражданских инициатив и общественной самодеятельности с учетом разнообразных интересов различных слоев общества сказывается и на развитии законодательства, регулирующего деятельность общественных объединений.

Конституция КР посвятила деятельности общественных объединений одну статью. В статье 8 Конституции КР закрепляются основы правового статуса политических партий и общественных объединений. В ней идет речь о политическом многообразии, равенстве общественных объединений перед законом: «В Кыргызской Республике могут создаваться политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения для реализации и защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина. Политические партии содействуют многообразному выражению политического

волеизъявления различных социальных слоев и групп общества» (ч. 1-2 ст. 8).

Одной из уникальных особенностей Конституции КР является введение института курултая, который сохраняется с 90-х годов, периода правления президента А. Акаева и принятия первой конституции независимого Кыргызстана. «Народный курултай как совещательное, наблюдательное собрание дает рекомендации по направлениям общественного развития» (ст. 7 Конституция КР 2021 г.). Порядок формирования, а также организация и деятельность Народного курултая регулируется Конституцией и конституционным законом.

Народный курултай осуществляет свою работу во взаимодействии с Президентом, Жогорку Кенешем, государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Новым в Конституции являются не присущие для общественной структуры полномочия, которым наделен Народный курултай: Президент «по собственной инициативе или с учетом предложения Жогорку Кенеша, Народного курултая в рамках закона освобождает от должности членов Кабинета министров и руководителей иных органов исполнительной власти» (п. 4 ст. 70), вносит законопроекты в Жогорку Кенеш (ст. 85).

Президент по своему выбору может обратиться к народу, Жогорку Кенешу, Народному курултаю с ежегодными посланиями о внутренней и внешней политике государства; вправе выступать на заседаниях Жогорку Кенеша и Народного курултая (п. 3 ч. 3 и 6 ст. 70).

Народный курултай в числе своих полномочий наделяется правом заслушивать отчеты торага Народного курултая, Президента, торага Жогорку Кенеша, вносить предложения о несоответствии занимаемой должности должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления.

Опираясь на нормы международного права, Конституция вводит ограничения на создание и деятельность общественных объединений, если их цели и действия направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушают целостность Кыргызской Республики, подрывают

безопасность государства, содействуют разжиганию социальной, расовой, национальной и религиозной розни и т.д. «функционирование политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, деятельность которых направлена на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной и религиозной розни» (ч. 5 ст. 8).

Государство, таким образом, является гарантом свободной деятельности общественных объединений и обеспечивает право граждан на объединение.

В то же время в кыргызском законодательстве часто употребляется термин «некоммерческие организации», который охватывает их различные виды. В их число входят:

- общественные организации (объединения);
- потребительские союзы и кооперативы;
- учреждения, финансируемые собственником;
- благотворительные и иные фонды.

Этот перечень форм некоммерческих организаций является открытым. Определяющим признаком некоммерческих организаций в соответствии с Законом КР «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года №111 является отсутствие извлечения прибыли в качестве основной цели.

Настоящий Закон регулирует общественные отношения, возникающие в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией некоммерческих организаций, в том числе иностранных некоммерческих организаций, действующих на территории Кыргызской Республики<sup>11</sup>. Статья 2 Закона гласит: «Некоммерческая организация – добровольная самоуправляемая организация, созданная физическими и (или) юридическими лицами на основе общности их интересов» (ст. 2).

Среди различных некоммерческих организаций ведущее место занимают **общественные объединения**, основными организационно-правовыми формами которых являются:

- общественная организация;

---

<sup>11</sup> Закон КР «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года №111 (В ред. Закона КР от 28 февраля 2023 года № 44).

- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- органы общественной самодеятельности.

*Общественными организациями* (объединениями) Закон КР «О некоммерческих организациях» признает *добровольные объединения граждан, образовавшиеся в установленном порядке на основе общности интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей* (ст. 2). Этим понятием охватывается большое число конкретных организаций: политические партии, профессиональные союзы, женские, ветеранские, молодежные и детские организации, организации инвалидов, научные, технические, культурно-просветительские, физкультурно-спортивные организации, творческие союзы и другие добровольные общества и объединения. Различия между ними заключаются в следующем.

*Общественная организация* строится на принципе фиксированного членства, в то время как общественное движение его не имеет.

*Общественный фонд* – некоммерческая организация, учрежденная гражданами или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно-полезные цели.

*Общественным учреждением* является организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Цель создания – оказание отдельного вида услуг.

*Орган общественной самодеятельности* создается для решения конкретных социальных проблем по месту жительства, работы или учебы в интересах перечисленного круга лиц.

Все общественные объединения любых организационно-правовых норм могут создавать союзы (ассоциации) на основе учредительных договоров (уставов).

Допускается создание общегосударственных; региональных (территория деятельности области) и местных (территория органа

местного самоуправления) объединений. Возможно создание и международного общественного объединения, а также отделений и филиалов общественных объединений других стран.

Следует отметить, что все общественные объединения равны перед законом, образуются и действуют на основе принципов добровольности, равноправия, самоуправления и законности.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, что можно признать важным свидетельством развития демократических начал в нашей общественной жизни. Государство может предоставлять налоговые льготы и преимущества, осуществлять целевое финансирование отдельных общественно-полезных программ, на конкурсной основе распределять социальный заказ на выполнение различных государственных программ.

Законодательством устанавливается принцип невмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений.

Надзор и контроль за деятельностью общественных объединений осуществляют прокуратура, орган регистрации объединения, финансовые и иные органы в пределах своей компетенции.

Согласно законодательству членами общественных объединений могут быть граждане Кыргызстана, иностранные граждане и лица без гражданства. Разрешается членство в молодежных организациях лиц, достигших 14-летнего возраста.

Юридическое признание общественного объединения осуществляется путем официальной регистрации Министерством юстиции или его органами на местах, обязательным условием для этого является наличие Устава объединения. В нем, кроме указания цели, задачи, структуры и территории действия, должны содержаться: права и обязанности участников объединения; компетенция и порядок образования руководящих органов; сроки полномочий; источники получения средств и имущества; порядок прекращения деятельности и т.п.

Отказ в регистрации общественного объединения может быть обжалован в судебном порядке и рассмотрен в гражданском процессе.

Закон КР «Об общественных объединениях» 1991 года<sup>12</sup> наделяет их рядом прав. Так, они могут свободно распространять информацию о своей деятельности; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; осуществлять издательскую деятельность; защищать законные интересы своих членов и участников.

Достаточно важны их полномочия и в осуществлении народовластия. Им предоставлено право выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти; участвовать в избирательной кампании, если это зафиксировано в уставе и т.д.

В то же время общественные объединения обязаны соблюдать законодательство Кыргызской Республики, общепризнанные принципы и нормы международного права, а также устав. Они должны ежегодно проводить отчет об использовании своего имущества; предоставлять по запросу в органы регистрации определенную отчетность, допускать представителей органов администрации на проводимые мероприятия.

Таким образом, в Кыргызской Республике уже созданы и действуют необходимые правовые основы для развития системы общественных объединений.

В будущем, видимо, эта структура может основываться на политических партиях или движениях, представляющих следующие направления общественной жизни.

Первое – либерально-демократическое. Его сторонники выступают за плюрализм собственности, уменьшение вмешательства государства в экономику, общецивилизованные критерии политической демократии.

Второе – государственно-предпринимательское. Партийные структуры, представляющие это направление, делают особый акцент на социальных аспектах экономического развития, на максимальном развитии производства, сохранении определяющей роли государства и общественной собственности. Они выступают

---

<sup>12</sup> Утратил силу Законом КР от 19 ноября 1997 года.

за построение общества смешанной экономики, политическую демократию и социальное партнерство.

Третье – представляет собой синтез полусоциал-демократических идей, которые связываются с ведущей ролью государства и общественной собственности, признанием смешанной экономики, социально-ориентированного рынка, политического плюрализма, правового государства.

Четвертое – патриотическое.

Сложные процессы протекают и в *профсоюзном движении* Кыргызстана. В то же время в профсоюзном движении можно выделить следующие наиболее важные составляющие: традиционные официальные профсоюзы; новые (альтернативные) профсоюзы; профсоюзы работников негосударственного сектора экономики. Федерация профсоюзов Кыргызстана поддерживает и участвует в реализации различных направлений социально-экономической политики государства. Профсоюзные организации помогают государству строить гибкую модель трудовых отношений, отвечающую требованиям новой справедливой экономики, ориентированной на достижение общенациональных целей, активно использующую трехстороннее партнерство главных участников экономических процессов – работодателей, профсоюзов и государства. В соответствии с Национальной стратегией развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы роль профессиональных союзов в жизни государства будет неуклонно возрастать.

## Раздел III

# КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

---

### Глава 8

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

### 8.1. Основные права и свободы человека и гражданина: общие положения

Права и свободы человека представляют собой отдельный правовой институт, который устанавливает правовую свободу для каждого, вне зависимости от его происхождения, социального статуса, пола, расы, этнической и иной принадлежности. Права и свободы человека возникают с момента рождения и остаются с ним до смерти. Основой этого правового института является естественное право, которое формирует единую модель, в которой все субъекты права обладают равным правовым статусом и одинаковыми правами и обязанностями (право на жизнь, право на свободу, право на безопасность и т.д.). В современном конституционном праве основополагающим принципом является признание свободы всех людей от рождения. Отчуждение естественных прав человека не допускается. Государство со своей стороны обязуется обеспечить соблюдение данных прав и их охрану. Так, часть 1 статьи 23 Конституции КР устанавливает, что права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому

от рождения. Они признаются в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было.

Права и свободы человека могут быть систематизированы в соответствии с определенными классификационными критериями:

1. **Личные права и свободы** формируются из естественных прав человека, а именно от рождения. Примерами таких прав являются – право на жизнь, право на свободу, право на свободное передвижение, право на безопасность, право на создание семьи, право свободу слова, право на свободу мысли, право на информацию, право на юридическую и судебную защиту и т.д.

2. **Политические права и свободы** представляют собой неотъемлемую часть института гражданства и реализуются через непосредственное участие граждан в управлении государством. Это подразумевает возможность граждан осуществлять свои политические права – право избирать и быть избранным, а также принимать активное участие в политической жизни страны. Граждане имеют право участвовать в выборах президента, депутатов Жогорку Кенеша и местных кенешей, что также является важным аспектом их политических прав и свобод. Необходимо особо подчеркнуть роль политических партий. В соответствии со статьей 3 Закона КР «О политических партиях» цель их существования – представлять политические интересы определенной группы населения. Их основная задача – участвовать в управлении делами государства в формах выдвижения своих кандидатов для избрания в Жогорку Кенеш, на государственные должности и в органы местного самоуправления; формирование фракций в представительных органах власти<sup>13</sup>. Также граждане могут создать отдельные виды объединений (ассоциации, союзы, общественные объединения) для продвижения и защиты своих прав и законных интересов, проводить различные мирные митинги и т.д.

3. **Экономические и социальные права и свободы** формируются из экономической и социальной составляющей общества, где субъекты права имеют различные виды прав, таких

---

<sup>13</sup> Закон КР «О политических партиях». Принят от 12 июня 1999 года №50.

как: право на свободу предпринимательства, право на труд, право на охрану здоровья и т.д.

4. **Духовно-нравственные и культурные права** являются результатом эволюции и взаимодействия духовной и культурной сфер общества. В рамках этих прав субъект права реализует комплекс материальных и духовных ценностей, а также воплощает нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки и диалекты, национальные традиции и обычаи.

Составной частью прав и свобод человека и гражданина являются права, обязанности, правовые статусы гражданства, иностранного гражданства и лиц без гражданства.

**Конституционные права и свободы** – это вид и мера, возможного действия, которые гарантированы Конституцией КР. Субъект права самостоятельно вырабатывает возможные действия, за которые он несет юридическую ответственность.

**Конституционные обязанности** в свою очередь представляют собой юридическое обязательство, исполнение которого требует от лица совершить определенное действие (действие или бездействие).

Права человека принадлежат каждому независимо от того, является ли он гражданином или нет. Гражданские права гарантируются только гражданам государства. К гражданским правам относятся: избирательное право, право выдвигать свою кандидатуру на выборах и право вступать в политическую партию, что гарантирует участие граждан в управлении страной.

Иностраный гражданин и лицо без гражданства может реализовывать личные права и свободы, экономические и социальные права и свободы, за исключением политических прав и свобод. В свою очередь Кыргызская Республика обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, защиту их прав и свобод (ч.1 ст. 24 Конституции КР). Предполагается, что любое физическое лицо (гражданин, иностраный гражданин, лицо без гражданства), находящееся на территории Кыргызстана, может спокойно реализовывать свои права и свободы и не подвергаться различным видам дискриминации, т.е. ограничению в правах и лишению равноправия. Данное положение соответствует основным принципам международного права, которые установлены

в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой на Генеральной Ассамблее ООН 21 декабря 1965 года. Конвенция установила, что всякая теория превосходства, основанного на расовом различии, в научном отношении ложна, в моральном – предосудительна и в социальном – несправедлива и опасна, и что не может быть оправдания для расовой дискриминации где бы то ни было, ни в теории, ни на практике. Дискриминация людей по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения является препятствием к дружественным и мирным отношениям между нациями и может привести к нарушению мира и безопасности среди народов, а также гармоничного сосуществования лиц даже внутри одного и того же государства.

Кыргызская Республика ратифицировала данную Конвенцию в 1996 году и взяла на себя обязательства не допускать возможные виды дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств. Так, Уголовный кодекс КР от 28 октября 2021 года №127 закрепляется принцип равенства всех граждан перед законом, где «лица, совершившие деяния, предусмотренные настоящим Кодексом, равны перед законом и подлежат уголовной ответственности независимо от пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного, должностного или иного положения, а также других обстоятельств, которые могут быть основанием для дискриминации» (ст. 4). Также уголовное законодательство характеризует дискриминацию как элемент пыток в отношении физического лица. Поэтому лица, допустившие дискриминацию, несут ответственность в соответствии с законом (ст. 137 УК КР).

Конституция КР 2021 года в части 2 статьи 24 также провозглашает принцип равенства всех людей перед законом и судом, что закреплено. Этот принцип означает, что решение суда обязательно для всех, и каждый имеет право обратиться в суд за защитой своих прав. В ходе судебного процесса все его участники,

будь то судья, прокурор, стороны, свидетели или иные лица, обязаны неукоснительно следовать закону, установленному в надлежащем порядке. Они не имеют права руководствоваться иными принципами или соображениями.

Концепция, основанная на принципе равенства прав и свобод человека и гражданина, служит фундаментом для формирования правовой системы в государстве. Важное значение уделяется гендерным отношениям, где мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации (ч. 3 ст. 24). Отдельно в рамках поддержки женщин вводится процедура квотирования. В соответствии со статьей 59-1 Закона КР

«О выборах депутатов местных кенешей», для проведения выборов депутатов айылных кенешей резервируется не менее 30% мандатов для женщин в каждом айылном кенеше. Кроме того, Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в пункте 3 статьи 2 устанавливает равные возможности для женщин и мужчин в реализации права избирать и быть избранными на должность Президента, депутата Жогорку Кенеша. Также данный закон устанавливает, что политическая партия при определении списка кандидатов должна учесть представительство следующих групп:

- не более 70% кандидатов одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций;

- не менее 15% кандидатов не старше 35 лет, при этом не менее 3 кандидатов из них должны быть включены в список первых 25 кандидатов;

- не менее 15% кандидатов, имеющих различную этническую принадлежность, при этом не менее 3 кандидатов из них должны быть включены в список первых 25 кандидатов;

- не менее 2 кандидатов – лица с ограниченными возможностями здоровья, при этом один из них должен быть включен в список первых 25 кандидатов (п. 3 ст. 60).

В общем и целом, необходимость оказания поддержки женщинам обусловлена стремлением обеспечить гендерное

равенство, при котором оба пола должны иметь равные права и возможности.

Отдельно Кыргызская Республика в 1996 году присоединилась к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1979 года. Конвенция провозглашает фундаментальный принцип: все люди от рождения обладают свободой и равенством в своем достоинстве и правах, и каждый человек должен иметь доступ ко всем правам и свободам, которые она гарантирует, без каких-либо исключений, в том числе по признаку пола. В процессе подписания и ратификации Конвенции Кыргызстан взял на себя обязательства по инкорпорированию принципа равноправия полов в свое национальное законодательство, прежде всего в Конституцию государства.

Вместе с тем пока существуют определенные проблемные аспекты в отношении реализации прав женщин. Женщины слабо представлены в отдельных государственных органах властях. Так, согласно данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, по состоянию на 2023 год общее население республики составляло из 7 млн 37 тыс. человек, из них: женщин 3 млн 557 тыс. человек, мужчин 3 млн 480 тыс. человек<sup>14</sup>. В государственных органах власти в 2020 году работало 18 903 человек, из них: женщин 7 418 тыс. человек, мужчин 11 485 тыс. человек. В Жогорку Кенеше в 2020 году из 120 депутатов лишь 20 составляли женщины. Анализируя представленные статистические данные, можно сделать вывод о том, что женщины недостаточно представлены в органах государственной власти. В связи с этим необходимо активизировать работу на государственном уровне в данном направлении.

С другой стороны, государство принимает целый ряд нормативных правовых актов, направленных на развитие гендерных прав. В частности, Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» призван обеспечить гендерное равенство и предотвратить гендерную дискриминацию в любых ее

---

<sup>14</sup> Гендерная статистика. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. <http://www.stat.kg/ru/gendernaya-statistika/>

проявлениях. Этот закон также закрепляет необходимость ведения гендерной статистики, предоставляет ряд гарантий в области обеспечения гендерного равенства в государственном управлении, при поступлении на государственную и муниципальную службу, а также гарантирует равные избирательные права для мужчин и женщин.

## 8.2. Личные права и свободы

Важнейшим конституционно-правовым институтом служат личные права и свободы, которые составляют первостепенную основу любой конституционной модели государства. Выражаются данные права и свободы в виде принадлежности к государству посредством наличия гражданства у граждан. Отсюда и происходит название гражданские права. основополагающим правом в данной категории является право на жизнь (ст. 25). Посягательство на жизнь и здоровье человека недопустимо. В настоящее время в области защиты личных прав и свобод человека и гражданина Кыргызская Республика подписала и ратифицировала 28 международных нормативных правовых актов. Также Кыргызская Республика берет на себя обязательства по их исполнению на всей своей территории.

**Классификация личных прав и свобод** включает:

- право на жизнь;
- право на защиту;
- право на создание семьи;
- право на свободу передвижения;
- право на свободу мысли и слова;
- право на информацию.

Данные права отображают естественное состояние человека, которое должно обеспечиваться и охраняться государством.

**Право на жизнь.** Во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах и иных международных акта закреплено, что право на жизнь должно охраняться законом. *Право на жизнь – естественное право человека, которое обозначает, что никто не может быть произвольно лишен жизни.* Это право реализуется посредством

различного комплекса правовых механизмов защиты как со стороны государственных, так и со стороны общественных структур в отношении конкретного человека. Проявляется такая защита в виде формирования безопасных условий жизни. Например: государство старается избегать силовых методов разрешения конфликтов между государствами (отказ от войны и военных действий, за исключением оборонительных, защитных механизмов обеспечения безопасности общества и государства); вводится широкое использование дипломатических методов, в том числе мирных способов разрешения споров (проведение переговоров, использование нейтральных и незаинтересованных посредников). На внутrigосударственном уровне предпринимаются все необходимые меры для обеспечения безопасности каждого индивида, включая борьбу с преступлениями, направленными против личности, пресечение наркоторговли, незаконной торговли оружием и других противоправных деяний.

В целях реализации конституционного права на жизнь государство должно гарантировать комплекс мер медицинского характера, включающих в себя надлежащее медицинское обслуживание, эффективное функционирование службы скорой медицинской помощи, а также внедрение и реализацию профилактических программ, направленных на предотвращение заболеваний.

Экологическая составляющая должна быть благоприятной не только для окружающей среды, но и для человека и общества в целом. Государство со своей стороны должно обеспечить сохранение флоры и фауны, а также поддержание здоровой природной среды обитания человека.

В рамках выполнения международных обязательств Кыргызстан закрепил в Конституции КР запрет на применение смертной казни (ч. 1 ст. 25). Еще в 1998 году в соответствии с Указом Президента КР был впервые введен двухлетний мораторий на исполнение смертной казни по приговору судов<sup>15</sup>. В 2002 году была принята профильная Национальная программа «Права человека» на 2002-2010 гг., которая была направлена на

---

<sup>15</sup> Указ Президента КР «О мероприятиях, связанных с 50-летием Всеобщей декларации прав человека» от 4 декабря 1998 года УП № 369.

позатупное сокращение применения и окончательную отмену смертной казни, используемой государством в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие уголовные преступления<sup>16</sup>. Впоследствии срок действия моратория на смертную казнь был продлен, и в 2005 году, согласно Указу Президента КР, перед Правительством была поставлена задача разработать законопроекты, направленные на присоединение Кыргызстана ко Второму факультативному протоколу Международного пакта о гражданских и политических правах, принятому резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 15 декабря 1989 года. Этот протокол направлен на отмену смертной казни и предполагает ее замену на пожизненное лишение свободы или длительное заключение, в том числе в отношении лиц, на которых распространяется мораторий на исполнение смертной казни<sup>17</sup>. Каждое государство-участник, а Кыргызстан присоединился к Протоколу в 2010 году, принимает все необходимые меры для отмены смертной казни в рамках своей юрисдикции. Никакие оговорки, за исключением в момент ратификации или присоединения данного протокола не допускаются.

В 2007 году Законом КР «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики, в Законы КР: «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», «О прокуратуре Кыргызской Республики», «О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений», «Об общих принципах амнистии и помилования», «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики» и «О введении в действие Уголовного кодекса Кыргызской Республики» – смертная казнь была заменена на

---

<sup>16</sup> Национальная программа «Права человека» на период 2002-2010 годы (проект основных направлений). Утверждена Указом Президента КР от 2 января 2002 года №1 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/3632?cl=ru-ru>

<sup>17</sup> Указ Президента КР «О продлении срока моратория на исполнение смертной казни в Кыргызской Республике» от 29 декабря 2005 года УП №667.

пожизненное содержание. С этого момента институт смертной казни в Кыргызской Республике полностью вышел из правового использования.

В целом отмена смертной казни способствует укреплению человеческого достоинства и прогрессивному развитию прав человека. Смертная казнь по своей природе в целом не сможет сдержать рост преступности, а порождает только жестокость и еще большее насилие. Кроме того, главная опасность смертной казни заключается в том, что в случайном порядке может быть лишен жизни невиновный человек. Поэтому все меры по отмене смертной казни являются значительным прогрессом в обеспечении права на жизнь.

**Право на создание семьи** является важнейшим естественным правом человека, которое обозначает, что любой вправе создать семью (ст. 26 Конституции КР). Семья создается на основе добровольного вступления в брак мужчины и женщины, достигших установленного законом брачного возраста. Брак не допускается без согласия двух лиц, вступающих в брак. Брак регистрируется государством. Брачный возраст установлен с 18 лет. При наличии уважительных причин исполнительные органы местного самоуправления по месту жительства лиц, желающих вступить в брак, вправе по просьбе данных лиц снизить брачный возраст для мужчин и женщин не более чем на один год на основании комиссионного заключения территориальных подразделений уполномоченного государственного органа по защите детей. Брак между лицами одного пола в Кыргызстане не допускается.

На международном уровне в области брака следует отметить статью 16 Всеобщей декларации прав человека, устанавливающую, что мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать свою семью. Они пользуются одинаковыми правами в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и во время его расторжения. Брак в свою очередь может быть заключен только при свободном и полном согласии обеих вступающих в брак сторон. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства. Также профильным

международным актом является Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации брака, которая устанавливает, что не допускается заключение брака без полного и свободного согласия обеих сторон, которое должно быть изъявлено ими лично, в соответствии с законом, после надлежащего оглашения, в присутствии представителя власти, имеющего право на оформление брака, и в присутствии свидетелей. Все заключенные браки должны быть зарегистрированы компетентным государственным органом власти. Соответственно должны вестись реестры актов гражданского состояния, где отображались зарегистрированные браки. Кыргызская Республика присоединилась к данной конвенции в 1996 году.

Ограничения на вступление в брак по признакам расовой, национальной, религиозной, социальной и языковой не допускаются. Права граждан на вступление в брак могут только ограничены на основании закона. Брак заключается в органах записи актов гражданского состояния, а также в случаях, предусмотренных законом, в дипломатических представительствах, консульских учреждениях Кыргызской Республики, которые находятся на территориях иностранных государств.

Государство в обязательном порядке обеспечивает поддержку семьи, защиту детей, что отражается в различных нормативных правовых актах. Например, Семейный кодекс и Кодекс о детях регулируют вопросы семейных отношений, защиту семейных прав, заключение и прекращение брака, права и обязанности супругов, права и обязанности родителей и детей и т.д. Программа Правительства КР по поддержке семьи и защите детей на 2018-2028 годы устанавливает укрепление и развитие института семьи, повышение уровня ее благополучия, обеспечение защиты прав и интересов детей. Приоритетными направлениями данной программы являются:

- совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы семьи и защиты прав и интересов детей;
- повышение уровня информированности населения по укреплению и развитию института семьи, сохранение духовно-нравственных традиций в семейных отношениях, а также обеспечение защиты прав и интересов детей;

– формирование системы информационной безопасности, детей, наносящих вред их здоровью, нравственному и духовному развитию;

– создание условий для выполнения семьей ее основных функций: экономической, репродуктивной, воспитательной, психологической;

– развитие социальных услуг для семей и детей и т.д.

В соответствии со статьей 27 Конституции КР государство должно обеспечить детям все необходимые условия для их полноценного развития и становления личности, т.е. каждый ребенок имеет право на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития. Законные представители ребенка (родители, опекуны, попечители) несут юридическую ответственность за обеспечение необходимых для развития ребенка условий жизни. В то же время в соответствии со статьями 3 и 54 Конституции КР государство осуществляет поддержку детей-сирот, лишенных родительской опеки, до достижения ими совершеннолетия. В сфере образования для таких детей предусмотрены квоты при поступлении в образовательные учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования. Квоты распространяются на инвалидов I и II групп, и лиц, имеющих льготы и гарантии, аналогичные участникам и инвалидам войны, детей с ограниченными возможностями здоровья, молодежь из сельской местности, лиц кыргызской национальности, не являющихся гражданами Кыргызской Республики, а также на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Отдельной категории юных граждан государство предоставляет возможность получить бесплатное образование.

**Запрет рабства и торговле людьми** (ст. 28 Конституции КР).

Всеобщая декларация прав человека установила, что никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии, а рабство и работорговля запрещаются во всех их формах. Кыргызстан, являясь государством-участником Всеобщей декларации прав человека, взял на себя обязательства по противодействию и недопущению работорговли. На территории

республики любые формы рабства и торговли людьми запрещены. В рамках национального законодательства в 2005 году был принят Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», который установил, что борьба с торговлей людьми должна вестись на постоянной основе (ст. 5). Субъектами, осуществляющими деятельность по предупреждению и борьбе с торговлей людьми в пределах своей компетенции, являются:

- органы прокуратуры;
- Акыйкатчы (Омбудсмен);
- органы внутренних дел;
- уполномоченный орган в сфере иностранных дел, дипломатических представительств и консульских учреждений Кыргызской Республики;
- уполномоченный орган в сфере обеспечения национальной безопасности;
- уполномоченный орган в сфере охраны государственной границы;
- уполномоченный орган в сфере таможенного дела;
- уполномоченный орган в сфере труда и социального обеспечения;
- уполномоченный орган в сфере образования и науки;
- уполномоченный орган в сфере охраны здоровья граждан;
- уполномоченный орган в сфере миграции;
- местные государственные администрации;
- органы местного самоуправления в пределах делегированных государственных полномочий (ч.3 ст. 6).

Пострадавшим от совершенного преступления должна быть предоставлена правовая защита и оказана вся необходимая помощь. При этом должны быть соблюдены конституционные принципы, гарантирующие права и свободы человека и гражданина.

В Кыргызской Республике были предприняты особые шаги по противодействию рабству путем совершенствования уголовного законодательства. В частности, в Уголовном кодексе КР в разделе XI, посвященном преступлениям против международного правопорядка, статья 403 («Преступления против человечности») содержит перечень соответствующих деяний против человечности, в который включены особо тяжкие преступления – порабощение,

незаконное ограничение свободы, пытки, изнасилование, обращении в сексуальное рабство. За совершение подобных деяний предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от двенадцати до пятнадцати лет либо пожизненное заключение.

Противодействие рабству является важной частью развития международного права. В этой связи было разработано и принято несколько значимых международных документов, среди которых:

- *Конвенция о рабстве* закрепила понятие «рабства», под которым понимается положение или состояние лица, в отношении которого осуществляются некоторые или все полномочия, присущие праву собственности. Соответственно рабство и работорговля (все действия, связанные с захватом, приобретением какого-либо лица или с распоряжением им с целью обращения его в рабство; все действия, связанные с приобретением раба с целью его продажи или обмена) должны быть объявлены вне закона, а стороны, подписавшие и ратифицирующие данную Конвенцию, должны предпринять меры по предупреждению и подавлению работорговли, в том числе предотвратить и ликвидировать возможные случаи погрузки, разгрузки или перевозки рабов в их территориальных водах и на судах, плавающих под их флагами. [Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции о рабстве в 1996 году].

- *Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли, институтов и обычаев, сходных с рабством* установила, что свобода есть природное право каждого человека от рождения, и поэтому рабство как правовой институт должен быть ликвидирован. Кроме того, согласно статье 1 данной конвенции должна быть также ликвидирована долговая кабала (положения или состояния, возникающего вследствие заклада должником в обеспечение долга своего личного труда или труда зависимого от него лица, если надлежаще определяемая ценность выполняемой работы не зачитывается в погашение долга или если продолжительность этой работы не ограничена и характер ее не определен); крепостное состояние (пользование землей, при котором пользователь обязан по закону, обычаю или соглашению жить и работать на земле, принадлежащей другому лицу, и выполнять определенную работу для такого другого лица, или за

вознаграждение или без такового, и не может изменить это свое состояние), различных правовых институтов и обычаев, направленных на дискриминацию человека женщина по смерти мужа передается по наследству другому лицу и т.д.).

**Неприкосновенность частной жизни, защита чести и достоинства.** Конституция КР в статье 29 устанавливает, что каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, защиту чести и достоинства. Человеческое достоинство в Кыргызской Республике абсолютно и неприкосновенно.

Личная жизнь каждого человека – это важная часть его существования, которая обычно не должна становиться публичной, если сам человек не желает ее раскрывать. Частная жизнь каждого гражданина защищена законом. Человеку свойственно обладать своим личным миром, иметь свои интересы, которые будут скрыты от посторонних глаз. В современном обществе и государстве вмешательство в частную жизнь человека недопустимо, за исключением случаев, когда оно происходит в рамках закона и для выявления противоправных деяний. Под частной жизнью понимается комплекс прав, выраженных в виде следующих категорий:

– *семейная тайна* – представляет собой различные сведения о фактах и обстоятельствах семейной жизни, которые члены семьи договорились сохранять в конфиденциальности и предпринимать усилия для этого. Семейная тайна представляет собой явление, которое по своей природе является групповым секретом, объединяющим членов семьи общими сведениями и информацией;

– *защита чести и достоинства* – подразумевает защиту от распространения информации, которая наносит урон чести, достоинству или деловой репутации человека. В случае, если честь и достоинство человека были запятнаны оскорблениями, унижениями, дискриминацией и иными действиями, направленными на уничтожение его достоинства, пострадавший имеет полное право обратиться в суд с иском, требуя привлечения виновного к ответственности и/или возмещения морального ущерба. Так, в соответствии со статьей 71 Уголовного кодекса КР потерпевший имеет право на возмещение материального ущерба и компенсации морального вреда. Также в соответствии

с положениями статей 11, 16-18 Гражданского кодекса КР потерпевший обладает правом на использование разнообразных методов защиты своих гражданских прав, включая: возмещение убытков, компенсацию морального вреда, защиту личных неимущественных прав и иных нематериальных благ, а также защиту чести, достоинства и деловой репутации;

– *тайна переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных, электронных и иных сообщений.* Законодательством Кыргызской Республики запрещено прослушивание телефонных разговоров, взлом электронных почтовых ящиков, вскрытие писем и т.д. В Уголовном кодексе КР в ряде статей (напр., глава 40 статья 193) за совершение подобных правонарушений предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы сроком до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или осуществлять определенную деятельность. Кроме того, с развитием информационного общества и появлением информационных технологий злоумышленники получили возможность распространять недостоверную информацию в интернет-пространстве. Поэтому в Законе КР «О защите от недостоверной (ложной) информации» от 23 августа 2021 года №101 установлен запрет на распространение недостоверной (ложной) информации в интернет-пространстве в целях обеспечения прав и свобод граждан (ст. 1). Под *недостоверной* понимается *информация, содержащаяся на сайте в сети Интернет или на странице сайта в сети Интернет, не соответствующая действительности, порочащая честь, достоинство и деловую репутацию другого лица.* Соответственно любой субъект права, который подвергся негативному действию недостоверной (ложной) информации, имеет право обратиться к владельцу сайта в сети Интернет или владельцу страницы сайта в сети Интернет с требованием о немедленном (в течение 24 часов с момента обращения) удалении со страницы или с сайта недостоверной (ложной) информации и размещении информации, опровергающей ранее размещенную недостоверную (ложную) информацию. Если владелец сайта в сети Интернет или владелец страницы сайта в сети Интернет не реагирует или отказывает на обращение субъекта права, то субъект вправе обратиться с жалобой

в уполномоченный государственный орган в области связи или с иском в суд.

В то же время на основании закона допускается обыск, выемка, наложение ареста на корреспонденцию. Данные действия осуществляются в рамках Уголовно-процессуального кодекса КР, где статья 220 устанавливает специальные виды следственных действий, необходимых для раскрытия и расследования преступления, в частности: наложение ареста на почтово-телеграфные отправления и их осмотр и (или) выемка; прослушивание переговоров; получение информации о соединениях между абонентами и абонентскими устройствами или о местоположении абонентского устройства; снятие информации с компьютеров, серверов и других устройств; аудио-, видеоконтроль лица или места; наблюдение за лицом или местом и т.д. В данном кодексе имеется ключевой принцип – ограничение права гражданина на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных, электронных и иных сообщений допускается только на основании судебного решения.

**Неприкосновенность жилища** (ст. 30 Конституции КР) представляет собой логическое продолжение права на неприкосновенность частной жизни, которая устанавливает, что никто не вправе входить на территорию частной собственности (жилища) без согласия собственника. В отдельных случаях, на основании закона или на основании судебного решения, уполномоченные лица могут без согласия собственника проникать на объекты частной собственности. Так, Закон КР «Об оперативно-розыскной деятельности» вводит оперативно-розыскное мероприятие под названием – обследование помещений зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, которое обозначает гласный или негласный осмотр объектов, занимаемых или используемых проверяемым лицом для возможного обнаружения следов преступления, орудий совершения преступления, иных предметов или документов, имеющих отношение к преступной деятельности. Детально правовые возможности обследования помещений зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств обозначены в статье 9 данного закона, где при проведении оперативно-розыскных

мероприятий, затрагивающих охраняемые законом тайну переписки, телефонных и иных переговоров, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, допускается лишь для сбора информации о лицах, подготавливающих или покушающихся на тяжкие и особо тяжкие преступления, совершающих либо совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, по мотивированному постановлению одного из руководителей соответствующего органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, исключительно на основании судебного акта с последующим уведомлением надзирающего прокурора в течение 24 часов. Перечень категорий таких руководителей устанавливается актами соответствующих уполномоченных государственных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. При этом обследование жилых помещений допускается в исключительных случаях и только по решению суда, с незамедлительным уведомлением надзирающего прокурора.

В случаях, которые не терпят отлагательства и могут привести к совершению террористического акта или диверсии, на основании мотивированного постановления одного из руководителей соответствующего органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, допускается проведение оперативно-розыскных мероприятий, перечисленных в части второй настоящей статьи, с незамедлительным уведомлением соответствующего суда (судьи) и надзирающего прокурора и последующим получением решения суда в течение 24 часов.

В случае возникновения угрозы жизни, здоровью, собственности отдельных лиц по их заявлению или с их письменного согласия разрешается прослушивание переговоров, ведущихся с их телефонов или других переговорных устройств, на основании постановления, утвержденного руководителем органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, с обязательным уведомлением соответствующего суда (судьи) и надзирающего прокурора и последующим получением решения суда в течение 24 часов.

Также Уголовно-процессуальный кодекс КР имеет определенные правовые нормы, которые регулируют вопросы специальных следственных действий, с проникновением и обследованием нежилого помещения или иного владения лиц. Так, статья 235 устанавливает, что при наличии достаточных оснований полагать, что в нежилом помещении или ином владении лица находятся орудия преступления, предметы, документы и ценности, которые могут иметь значение для уголовного дела, следователь на основании постановления следственного судьи вправе поручить проведение конспиративного осмотра уполномоченному подразделению органа дознания. Обследование нежилого помещения или иного владения лица осуществляется должностным лицом уполномоченного подразделения органа дознания путем проникновения в служебное, производственное помещение, здание, сооружение, хранилище, транспортное средство или участок местности для их обследования, а также подготовки и проведения следственных действий и т.д.

**Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства** в пределах территории Кыргызской Республики (ст. 31 Конституции КР) обозначает, что любой субъект права, находящейся на территории Кыргызской Республики, может свободно передвигаться по всей ее территории, за исключением тех субъектов права, которые проникли незаконно или нарушили правила въезда или получения визы.

В сфере *внутренней миграции* (внутреннего перемещения) граждан Кыргызской Республики в пределах государства по различным причинам в целях постоянного или временного изменения места жительства, следует обратить внимание на Закон КР «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 года №133. Этот закон устанавливает, что территория Кыргызстана открыта для проживания, работы, учебы и получения всех необходимых благ. Принудительное перемещение отдельных групп граждан запрещается. Однако в статье 8 Закона содержится ряд ограничений на свободу передвижения, выбора места жительства и пребывания. Это обусловлено необходимостью обеспечения государственной безопасности, поддержания общественного порядка, а также

охраны здоровья населения. Выделяются следующие категории зон, куда свободный доступ граждан ограничен:

- пограничные зоны;
- закрытые военные городки;
- закрытые административно-территориальные образования;
- зоны экологического бедствия и угрозы природных (техногенных) катастроф;
- отдельные территории и населенные пункты, где введены особые условия и режим проживания населения и хозяйственной деятельности из-за опасности распространения массовых инфекционных заболеваний и отравлений людей;
- территории, где введено чрезвычайное или военное положение.

Кроме того, при реализации права на свободу передвижения выбор места пребывания и жительства устанавливается определенный порядок, предполагающий обязательную регистрацию по месту жительства и месту пребывания в пределах Кыргызской Республики для реализации гражданами своих прав и свобод, исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом, а также для регулирования внутренней миграции.

Кабинет министров, органы государственного управления и органы местного самоуправления, соответствующие социальные учреждения и юридические лица должны оказывать внутренним мигрантам всевозможное содействие и создавать необходимые условия существования на новом месте жительства или пребывания.

**Внешняя миграция** – перемещение физических лиц на территорию Кыргызской Республики или за ее пределы.

**Виды внешней миграции:**

*Безвозвратная миграция* – связана с изменением места жительства и получением гражданства принимающей страны.

*Долгосрочная миграция* – подразумевает перемещение на длительный период более чем на один год

*Краткосрочная миграция* – посещение другой страны или региона на срок менее одного года.

Причины внешней миграции могут быть разными: они могут быть продиктованы экономическими, политическими, национальными, религиозными, экологическими и другими причинами.

Правовое регулирование внешней миграции осуществляется в соответствии с положениями Конституции КР и Закона КР «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года №61.

***Основные принципы регулирования внешней миграции:***

– обеспечение закрепленных в Конституции КР прав человека на свободный выбор места жительства, рода деятельности и профессии;

– недопустимость какой-либо дискриминации, ущемления прав и свобод по мотивам происхождения, пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений или по каким-либо иным причинам;

– предупреждение стихийной и неупорядоченной миграции на основе программных действий, базирующихся на прогнозе потенциальной миграции и направлений миграционных потоков в связи с изменениями социально-экономической и общественно-политической ситуации.

В настоящее время законодательство Кыргызской Республики стремится следовать международной практике в области регулирования миграционных процессов, поскольку страна присоединилась к ключевым международным документам и приняла основополагающие законодательные акты, регулирующие миграцию. Были подписаны межгосударственные соглашения о защите прав и интересов трудящихся-мигрантов с ключевыми странами-реципиентами, которые принимают трудовых мигрантов.

В Кыргызской Республике для обеспечения свободного перемещения иностранных субъектов права действует безвизовый режим, который реализуется в одностороннем порядке или на основании международного договора, вступившего в силу в установленном законом порядке. Этот режим направлен на развитие дружественных и добрососедских отношений, а также на укрепление экономических, торговых, научно-технических, культурных и иных связей. Кроме того, существует профильный

Закон КР «О введении безвизового режима для граждан некоторых государств сроком до 60 дней» от 21 июля 2012 года №121, который предусматривает односторонний безвизовый режим для граждан более 60 стран мира сроком до 60 дней. В области получения виз для иностранных граждан существуют следующие основания, указанные в статье 14 Закона КР «О внешней миграции»:

- для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику с деловыми целями, – письменное ходатайство принимающих организаций с приложением необходимых документов, удостоверяющих деловой характер поездок;

- для граждан иностранных государств, предусмотренных соответствующим перечнем, утвержденным Кабинетом Министров Кыргызской Республики, – личное обращение;

- для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику с целью трудоустройства, – ходатайство работодателя, зарегистрированного в установленном порядке на территории Кыргызской Республики;

- для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику с целью осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности, – личное заявление индивидуального предпринимателя;

- для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику по частным делам, – ходатайства граждан Кыргызской Республики или приглашение организации здравоохранения, зарегистрированной на территории Кыргызской Республики;

- для иностранных граждан и лиц без гражданства, проезжающих транзитом через территорию Кыргызской Республики, – личное заявление или ходатайства юридических лиц с приложением действительного документа с визой страны следования в случае ее необходимости или копия разрешения (приглашения), заверенная официальными властями третьей страны, в случае получения визы по прибытии;

- для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику с туристической целью, –

личное заявление или письменное ходатайство туристических организаций;

– для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Кыргызскую Республику с учебной целью, – ходатайство образовательных организаций, зарегистрированных на территории Кыргызской Республики и т.д.

Отдельный правовой статус для свободного перемещения субъектов права установлен в Договоре о Евразийском экономическом союзе 2014 года. Так, в связи с созданием общего (единого) рынка на всей территории данного интеграционного объединения устанавливается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы (ст. 1 Договора).

**Национальный паспорт.** При перемещении по территории Кыргызстана и вне его пределов гражданам необходимо пройти процедуру идентификации. Она включает в себя предъявление документов, удостоверяющих личность, и последующую регистрацию паспортных данных. В Положении о национальных паспортах граждан Кыргызской Республики (п. 6), установлены следующие виды паспортов:

– паспорт гражданина Кыргызской Республики образца 2004 года (ID-карта) – документ, удостоверяющий личность гражданина Кыргызской Республики и подтверждающий принадлежность к гражданству Кыргызской Республики, с информацией в текстовом и машиночитываемом виде. ID-карта используется на территории Кыргызской Республики и за ее пределами на основании вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика;

– идентификационная карта – паспорт гражданина Кыргызской Республики образца 2017 года (ID-карта) – документ, удостоверяющий личность гражданина Кыргызской Республики и подтверждающий принадлежность к гражданству Кыргызской Республики с информацией в текстовом, машиночитываемом и электронном виде, со встроенным электронным чипом, который является неотъемлемой частью паспорта. ID-карта используется на территории Кыргызской Республики и за ее пределами на основании вступивших в установленном законом порядке в силу

международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика;

– общегражданский паспорт гражданина Кыргызской Республики образца 2006 года – документ, удостоверяющий личность гражданина Кыргызской Республики и подтверждающий принадлежность к гражданству Кыргызской Республики за пределами Кыргызской Республики, дающий право на въезд/выезд в/из Кыргызской Республики, с информацией в текстовом и машиночитываемом виде;

– общегражданский паспорт гражданина Кыргызской Республики образца 2020 года – документ, удостоверяющий личность гражданина Кыргызской Республики и подтверждающий принадлежность к гражданству Кыргызской Республики за пределами республики, дающий право на въезд/выезд в/из Кыргызской Республики, с информацией в текстовом, машиночитываемом и электронном виде, со встроенным электронным чипом, который является неотъемлемой частью паспорта;

– дипломатический и служебный паспорта Кыргызской Республики образца 2007 года являются документами, удостоверяющими личность гражданина Кыргызской Республики и подтверждающими принадлежность к гражданству Кыргызской Республики при выезде, временном пребывании за пределами Кыргызской Республики и при въезде в Кыргызскую Республику, с информацией в текстовом и машиночитываемом виде;

– дипломатический и служебный паспорта Кыргызской Республики образца 2020 года являются документами, удостоверяющими личность гражданина Кыргызской Республики и подтверждающими принадлежность к гражданству Кыргызской Республики при выезде, временном пребывании за пределами Кыргызской Республики и при въезде в Кыргызскую Республику, с информацией в текстовом, машиночитываемом и электронном виде, со встроенным электронным чипом, который является неотъемлемой частью паспорта.

Национальный паспорт и его типы функционируют с установленным сроком действия. При окончании срока действия паспорта такой паспорт теряет юридическую силу и считается

недействительным. Также паспорт считается недействительным, если было прекращено кыргызское гражданство, обмен старого паспорта на новый паспорт, в связи со смертью гражданина или признанием такого решением суда умершим и т.д.

Для иностранных граждан и лиц без гражданства способы идентификации являются разновидности иностранных паспортов и удостоверение лица без гражданства. Основные права, свободы и обязанности иностранных граждан в Кыргызской Республике, а также иностранных граждан, получивших статус соотечественника с иностранным гражданством, устанавливает условия и порядок присвоения и прекращения такого статуса закреплены в Законе КР «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 13 декабря 1993 года №1296-ХП.

Также следует отметить, что Кыргызская Республика в соответствии с Законом КР «О Государственной границе Кыргызской Республики» от 16 мая 2015 года №98 устанавливает отдельный правовой режим государственной границы, который действует на государственной границе и в пограничной полосе в отношении въезда/пропуска групп лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

**Право на свободу мысли и мнения** (ст. 32 Конституции КР) является основополагающим условием развития личности, поскольку оно позволяет человеку анализировать различные ситуации, формировать собственные взгляды и навыки. В современном обществе свобода мысли и выражения мнения является неотъемлемым атрибутом демократического государства. Так, преамбула Всеобщей декларации прав человека подчеркивает, что каждый человек должен обладать свободой слова и убеждений, быть свободным от страха и нужды. В то же время пренебрежение и неуважение к правам человека могут привести к варварским действиям. Именно поэтому статья 18 Декларации закрепляет право каждого человека на свободу мысли и совести.

Выражение свободы мысли и мнения, не только порождает возможности реализации прав, но и вводит определенные ограничения. Международный пакт о гражданских и политических правах помимо прав основных гражданских и политических прав

вводит их возможное ограничение на основании закона в связи с государственной или общественной безопасностью. В Кыргызской Республике существуют правовые ограничения, в частности статья 9 Закона КР «О гарантиях свободы и доступа к информации» устанавливает, что государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и должностные лица не вправе предоставлять информацию, содержащую государственную или иную охраняемую законом тайну, а также информацию с ограниченным доступом. Также статья 10 данного закона вводит запрет на распространение в средствах массовой информации, содержащей следующие категории:

- 1) разглашение государственной и коммерческой тайны;
- 2) призыв к насильственному свержению или изменению существующего конституционного строя, нарушению суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики и любого иного государства;
- 3) пропаганда войны, насилия и жестокости, национальной, религиозной исключительности и нетерпимости к другим народам и нациям;
- 4) оскорбление религиозных чувств верующих и служителей культа;
- 5) распространение порнографии;
- 6) употребление выражений, считающихся нецензурными;
- 7) распространение материалов, нарушающих нормы гражданской и национальной этики, оскорбляющих атрибуты государственной символики (герб, флаг, гимн);
- 8) посягательство на честь и достоинство личности;
- 9) обнародование заведомо ложной информации.

**Право на информацию** (ст. 33 Конституции КР) является одним из главных конституционных норм в современном информационном обществе, которое полностью основано на информации и информационной составляющей, где получение, обмен, хранение, использование и распространение информации служит важным фактором при работе с различными субъектами права. Данную конституционную норму еще называют *правом на информацию*, которая в рамках современной демократической

модели развития государства и информационного общества является ключевой. Человек как существо общественное и мыслящее постоянно получает, передает, хранит, использует и распространяет информацию по тем или иным социальным группам или индивидуумам. Печатные и электронные издания (газеты, журналы, каталоги, книги и т.д.) содержат в себе массу информации, которая формирует личные приоритеты каждого отдельного человека. Производство информационной составляющей не является монополией государства, что говорит об открытости и демократичности общества. Информация с развитием средств массовой информации становится разной, но она должна быть построена на принципах объективности, достоверности и качества. Зачастую средства массовой информации, стремясь осветить те или иные события, формируют свои информационные потоки, основываясь на субъективных факторах, на непроверенных данных, их неточности или фрагментарности – все это приводит к искажению действительности. Вместе с тем цензура средств массовой информации сегодня в Кыргызстане запрещена.

Важным аспектом является право граждан на доступ к информации со стороны государства, которое реализуется через государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц, юридические лица с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организации, финансируемые из республиканского и местных бюджетов. Каждый субъект права, и особенно граждане, имеют право на получение определенных сведений, за исключением тех, которые относятся к государственной, военной, дипломатической, служебной и иной тайне, установленной в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

В частности, Конституционный закон КР «О Кабинете министров Кыргызской Республики» в своей статье устанавливает, что Кабинет министров осуществляет свою деятельность, руководствуясь принципами верховенства справедливости и законности, гласности и открытости, общественной полезности, а также разграничения функций и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления.

Таким образом, деятельность Кабинета министров и всей его структуры строится на принципах открытости и гласности.

Отдельно следует сказать о правовом институте – Общественном совете при государственных органах, который появился в Кыргызской Республике в 2014 году и в 2024 году был упразднен. Однако опыт общественных советов представляет интерес и заслуживает краткого рассмотрения.

Общественные советы представляли собой консультативно-наблюдательные органы, созданные на общественных началах из представителей гражданского общества. Их задача – взаимодействовать и сотрудничать с министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами, а также осуществлять общественный мониторинг их деятельности в соответствии с Законом КР «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года №74. Общественные советы были независимы от мнения министерств, государственных комитетов и административных ведомств, действовали открыто и в интересах общества.

Основными прерогативами общественных советов в соответствии с законодательством являлись:

- участие в разработке и общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов и управленческих решений;

- рассмотрение общественных инициатив, связанных с отраслевым развитием министерства, государственного комитета или административного ведомства;

- разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию планируемых или принятых министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами решений;

- привлечение к своей работе представителей отечественных и международных экспертных и научных организаций, а также отдельных специалистов;

- организация и проведение семинаров, конференций, круглых столов, общественных слушаний и других мероприятий;

- приглашение руководства и сотрудников соответствующего и других министерств, государственных комитетов и административных ведомств, а также органов местного

самоуправления на свои заседания для обсуждения вопросов, отнесенных к компетенции соответствующего министерства, государственного комитета и административного ведомства;

– оказание содействия министерствам, государственным комитетам и административным ведомствам в осуществлении взаимодействия с общественностью;

Общественные советы осуществляли общественный надзор за деятельностью государственных органов, запрашивали и предоставляли информацию по всем ключевым функциям того или иного государственного органа власти, в том числе в их деятельность входило повышение прозрачности и эффективности использования министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами финансовых средств, включая бюджетные, заемные (ссуда, кредит), специальные средства, техническую помощь и гранты, переданные правительствами других стран, международными организациями министерствам, государственным комитетам и административным ведомствам Кыргызской Республики.

Таким образом, *общественные советы* являлись не только связующим звеном между обществом и властью, но и также выступали триггером развития гражданского общества. Чем больше население вовлечено в диалог с государством, тем больше оно чувствует свою значимость и сопричастность ко всему, что происходит в стране.

В рамках развития политики информационной открытости, Кыргызская Республика в 2001 году приняла решение о ратификации Конвенции о доступе к информации, что стало важным шагом на пути к соблюдению основных принципов участия общественности в процессе принятия решений и обеспечения доступа к информации по вопросам, связанным с окружающей средой. Государственные органы обязаны предоставлять информацию по запросу граждан, а также публиковать данные о состоянии окружающей среды, экологических рисках и планах по охране природы. Доступ к экологической информации способствует вовлечению граждан в процесс принятия решений и участие в общественных обсуждениях экологических проблем, участвовать в защите своих

прав. Признавая, что гражданам может потребоваться помощь для осуществления своих прав, Конвенция подчеркивает важность совершенствования доступа к информации и участия общественности в принятии решений. Это способствует повышению качества принимаемых решений и их реализации, улучшает информированность граждан об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам учитывать интересы общества.

**Право на свободу совести и вероисповедания** (ст. 34 Конституции КР; см. параграф 5.6., глава 5) – одно из основных прав человека, которое включает в себя свободу мысли, совести и религии. *Свобода совести* подразумевает *право каждого человека иметь свои убеждения, а также свободно их выражать и исповедовать*. Это право защищает индивидуальные убеждения и позволяет людям следовать своим моральным и этическим принципам, представляет собой право на выбор в верование различных теологических учений или не верить в божественный промысел, в высшие силы и быть атеистом.

**Составляющие свободы совести:**

- **свобода вероисповедания:** право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой;
- **право менять религию:** каждый имеет право менять свои убеждения или религию;
- **право на выражение убеждений:** возможность свободно обсуждать и делиться своими взглядами.

*Свобода вероисповедания* – *право каждого человека свободно выбирать, исповедовать и практиковать свою религию или веру, а также менять ее*. Это основополагающее конституционное право, которое защищает личные убеждения и позволяет людям жить в соответствии со своими религиозными взглядами.

Свобода совести и вероисповедания в мусульманских странах, к которым относится и Кыргызстан, варьируется в зависимости от конкретной страны, ее законодательства и культурных традиций. Рассмотрим только некоторые особенности реализации принципа свободы вероисповедания.

1. **Конституционные гарантии:** в некоторых мусульманских странах, таких как Турция и Индонезия, существуют конституционные гарантии свободы вероисповедания. Однако на практике эти права могут ограничиваться.

2. **Шариат и его влияние:** в странах, где шариат играет важную роль в правовой системе (например, Саудовская Аравия и Иран), свобода вероисповедания может быть значительно ограничена. Неподчинение исламу или пропаганда других религий может преследоваться по закону.

3. **Социальные и культурные факторы:** даже в странах с формально гарантированной свободой вероисповедания могут существовать социальные предрассудки и дискриминация против религиозных меньшинств.

4. **Религиозные меньшинства:** в некоторых странах, таких как Египет и Ирак, религиозные меньшинства сталкиваются с преследованием и насилием. Это может включать ограничения на строительство храмов, трудности с получением разрешений на богослужения и другие формы дискриминации.

В последние годы некоторые мусульманские страны начали проводить реформы, направленные на улучшение прав человека и свободы вероисповедания, хотя результаты этих усилий могут быть неоднозначными. В целом же, можно заключить, что ситуация со свободой вероисповедания в мусульманских странах сложна и многогранна.

Кыргызская Республика, несмотря на то что является мусульманской страной, относит себя к светскому государству.

*Светское государство – форма государственного устройства, в которой религия отделена от государственной власти.*

#### **Основные характеристики светского государства**

*Первый признак* светского государства – в Кыргызской Республике церковь отделена от государства. Это означает, что религиозные организации не вмешиваются в политику государства, в свою очередь и государственные учреждения не вмешиваются в дела религиозных организаций.

*Второй признак* светского государства – в Кыргызстане установлено равенство всех перед законом. В Кыргызстане законы и политика не основываются на религиозных принципах, и все

граждане имеют равные права независимо от их религиозных убеждений. В соответствии с Законом КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2008 года № 82 граждане Кыргызской Республики равны перед законом во всех областях жизни независимо от их отношения к религии и религиозных либо атеистических убеждений. Закон запрещает отражать в официальных документах принадлежность гражданина к религии (ч.2 ст. 4). Также запрещается какое-либо принуждение при определении гражданином своего отношения к религии, к исповеданию или неискповеданию религии, участию или неучастию в богослужениях, религиозных обрядах и церемониях, в обучении религии. Ограничение прав или установление каких-либо преимуществ граждан в зависимости от их отношения к религии, равно как и возбуждение вражды и ненависти, либо умышленное оскорбление чувств граждан в связи с их отношением к религии, осквернение почитаемых той или иной религией объектов культа влекут ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

*Третий признак* светского государства – свобода вероисповедания. Граждане Кыргызской Республики в соответствии с нормами Конституции КР могут свободно исповедовать любую религию или не исповедовать никакой (ч. 2 ст. 34); вправе свободно выбирать религиозные и иные убеждения (ч. 3 ст. 34), что защищает права религиозных меньшинств. Ограничение права человека на свободу вероисповедания допускается лишь в целях обеспечения свобод и прав других лиц, общественной безопасности и порядка, территориальной целостности, защиты конституционного строя (ч.7 ст. 4 Закона КР о свободе вероисповедания). При этом сущность конституционных свобод и прав не может быть затронута.

*Четвертый признак* светского государства – нейтральность государства. Государственные органы действуют нейтрально по отношению к различным религиям. Ни одна религия или религиозное течение не может быть принято в качестве государственной или обязательной на всей территории государства, что помогает избежать конфликта между религиозными группами.

*Пятый признак* светского государства – светская мораль. Этические и моральные нормы в Кыргызской Республике формируются на основе рациональных и гуманистических принципов, а не на религиозных догмах.

Профильным актом по развитию межконфессиональной политики является Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2021-2026 годы. Данная концепция закрепляет основополагающие регулирующие начала по выработке и поддержанию консенсуса между синтезом различных культур и вероисповеданий.

### **Основные принципы государственной политики в религиозной сфере:**

- 1) светскости государства;
- 2) уважение и признание прав и свобод человека высшими ценностями Кыргызской Республики;
- 3) обеспечение прав и свобод человека;
- 4) недискриминация по религиозному признаку и равенства;
- 5) обеспечение свободы совести и вероисповедания, в том числе права исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и иметь религиозные и иные убеждения;
- 6) запрет на принуждение к выражению своих религиозных и иных убеждений или отказу от них;
- 7) отделение религии и религиозных культов от государственного управления, запрета устанавливать в качестве государственной или обязательной какую-либо религиозную или иную, включая атеистическую идеологию;
- 8) запрет на вмешательство религиозных объединений и служителей культов в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, создание политических партий на религиозной основе, преследование религиозными объединениями политических целей;
- 9) запрет деятельности политических партий, общественных и религиозных объединений, действия которых направлены на разжигание религиозной вражды;
- 10) невмешательство государства во внутриконфессиональную деятельность религиозных объединений, в том числе в содержание

вероучений, внутреннее управление религиозных объединений, за исключением случаев нарушения ими требований, установленных законодательством Кыргызской Республики;

11) равенство религиозных объединений перед законом и судом, соблюдение для всех религиозных объединений единых правовых основ и гарантий свободы вероисповедания и религиозной деятельности, установленных законодательством Кыргызской Республики;

12) партнерство государства с религиозными объединениями, развития межконфессионального диалога и сотрудничества;

13) сохранение духовного, культурного наследия и религиозного многообразия народа Кыргызстана.

Также не должно быть никакой дискриминации по отношению к той или иной религии или если человек придерживается атеизма. В то же время, если гражданин имеет определенные религиозные убеждения, не позволяющие нести военную службу, то он вправе пройти альтернативную службу на основании Закона КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах» от 9 февраля 2009 года №43. Статьи 16 и 32 данного закона устанавливают, что призывная комиссия, создаваемая на период призыва граждан на военную и альтернативную службы, должна учитывать религиозные убеждения призывника и в дальнейшем дать направление на прохождение альтернативной службы. Альтернативная служба – это вид службы, предоставляемый гражданам Кыргызской Республики взамен срочной военной службы, учитывая их возраст, религиозные убеждения, семейное положение, наличие судимости или состояние здоровья. Гражданин Кыргызской Республики может пройти альтернативную службу, если он является членом зарегистрированной религиозной организации, вероучение которой не допускает пользование оружием и службу в Вооруженных силах Кыргызской Республики. Религиозные организации, а также миссии (представительства) зарубежных религиозных организаций, иностранные граждане (миссионеры), прибывающих в Кыргызскую Республику с целью религиозной деятельности, должны пройти обязательную государственную регистрацию в уполномоченном государственном

органе в соответствии с Законом КР «О свободе вероисповеданий и религиозных организациях в Кыргызской Республике».

Проведение различных религиозных обрядов, ритуалов и церемоний производится беспрепятственно в культовых зданиях, сооружениях и на относящихся к ним территориях, в местах паломничества, на кладбищах. Для совершения религиозных молитв и собраний религиозные организации имеют право содержать приемлемые для них места, а также опекать места паломничества, считающиеся святыми в той или иной религии, и пользоваться ими. Вероучение религиозных организаций не может устанавливаться в качестве обязательного для граждан, также как не допускается насильственное вовлечение детей в деятельность религиозных организаций. Совершение религиозных обрядов, посещение культовых мест происходит на добровольной основе.

**Право на возмещение государством вреда** (ст. 35 Конституции КР) – *юридическая концепция, которая обеспечивает защиту интересов лиц, понесших ущерб в результате действий или бездействия других лиц.* Это право охватывает два вида вреда:

- **материальный вред** – убытки, связанные с потерей или повреждением имущества, медицинскими расходами и другими финансовыми потерями,

- **моральный вред** – ущерб, причиненный эмоциональному или психическому состоянию потерпевшего, например, страдания, унижения или потеря репутации.

Возмещение вреда может быть осуществлено в досудебном порядке на основе досудебного согласия или в судебном порядке в рамках законных мер принуждения. Обращение в судебные органы Кыргызской Республики регламентируется Гражданским процессуальным и Уголовно-процессуальным кодексами Кыргызской Республики.

**Право на свободу объединения** (ст. 36 Конституции КР; см. параграф 4.5, глава 4). В целях реализации тех или иных направлений развития, а также выработке общего взаимодействия должна быть сформирована единая политика, которая интегрирует общие усилия различных субъектов права для выражения единых интересов. Объединение представляет собой некоммерческую

организацию, которая в соответствии со статьей 2 Закона КР «О некоммерческих организациях» является добровольной самоуправляемой организацией, созданной физическими и (или) юридическими лицами на основе общности их интересов для реализации духовных или иных нематериальных потребностей в интересах своих членов и (или) всего общества, для которых извлечение прибыли не является основной целью деятельности, а полученная прибыль не распределяется между членами, учредителями и должностными лицами. Учредителями некоммерческих организаций могут быть юридические и дееспособные физические лица независимо от места регистрации юридических лиц и места жительства или гражданства физических лиц. Членами некоммерческих организаций могут быть юридические и физические лица независимо от места регистрации юридических лиц и места жительства или гражданства физических лиц.

Свобода объединений или право на объединение позволяет создавать общественные, негосударственные объединения, способствующие достижения определенных целей, которые заложены в их учредительных документах. Примерами различных объединений могут быть профсоюзы, ассоциации предпринимателей, политические партии и иные общественные организации. Соответственно любое физическое лицо имеет право на создание того или иного объединения с другими физическими лицами в виде учредителей или он может вступить в уже созданные объединения на правах члена этого объединения.

Методы принуждения на вступления в объединения не допускаются. Физические лица вступают в объединения только на добровольной основе. Вмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц не допускается. Любое объединение подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе.

Различное объединение создается для реализации определенных целей. Например, профсоюзы в соответствии с Законом КР «О профессиональных союзах»:

– защищают права своих членов на труд, принимают участие в разработке государственной политики занятости, осуществляют

общественный контроль за состоянием занятости граждан и соблюдением законодательства Кыргызской Республики о труде и занятости, предлагают меры по социальной защите лиц, высвобождаемых с предприятий, определяемые коллективным договором, соглашением на основе законодательств;

– выступают в качестве социального партнера в трудовых и социально-экономических отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления и объединениями работодателей, работодателями (их представителями) и т.д.

### **8.3. Политические права**

В отличие от личных прав, которые являются неотъемлемыми и принадлежат каждому человеку с момента рождения, политические права напрямую связаны с гражданством. Это означает, что личные права принадлежат каждому человеку, независимо от его гражданства, а политические права – только гражданам в объеме, определяемом конституцией.

*Политические права – это права, которые обеспечивают гражданам возможность участвовать в политической жизни своей страны. Они являются важной частью гражданских прав и свобод и способствуют демократии и правому государству.*

Политические права могут быть реализованы человеком как лично, так и через различные объединения, служащие аккумуляцией возможностей. Например, через политические партии (см. параграфы 7.1–7.2, глава 7). В соответствии со статьей 3 Закона КР «О политических партиях» политические партии создаются в целях реализации политической воли определенной части населения и ставят своей основной задачей участие в управлении делами государства в следующих формах:

– путем выдвижения своих кандидатов для избрания в Жогорку Кенеш, на государственные должности и в органы местного самоуправления;

– путем формирования фракций в представительных органах власти.

Не допускается создание и деятельность политических партий, имеющих целью и методом действий свержение, насильственное изменение конституционного строя, подрыв суверенитета и нарушение целостности территории Кыргызской Республики, пропаганду войны, насилия и жестокости, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни и вражды, совершение иных деяний, противоречащих конституционному строю Кыргызской Республики и не совместимых с общепризнанными нормами международного права. На территории Кыргызской Республики не допускается создание и деятельность политических партий зарубежных государств, а также их подразделений.

Кроме того, членами политических партий могут быть дееспособные граждане Кыргызской Республики, достигшие 18-летнего возраста, добровольно вступившие в партию, признающие ее устав и программу. Гражданин Кыргызской Республики может быть членом только одной политической партии.

**Право избирать и быть избранным** (ст. 37 Конституция КР) является основополагающим конституционным принципом, поскольку выборы в государственные и муниципальные органы власти представляют собой форму общественного контроля со стороны граждан. Кроме того, граждане имеют возможность инициировать проведение референдума по вопросам изменения национального законодательства. Избирательные права, предоставляемые в виде права избирать и быть избранным, отражают принадлежность гражданина к своему государству и укрепляют демократические основы системы государственного управления. Помимо этого, выборы в государственные органы власти и органы местного самоуправления – это возможность для политически активных граждан выразить свою позицию по развитию национального общества и государства, выявить проблемы в различных секторах экономики и правовых институтах, а также выдвинуть соответствующие предложения по решению данных проблем.

В соответствии с Конституционным законом КР «О референдуме Кыргызской Республики» референдум – это всенародное голосование граждан Кыргызской Республики по проекту конституционного закона, закона и иного нормативного

правового акта, а также по иным важным вопросам государственного значения. Референдум наряду со свободными выборами является непосредственным выражением власти народа. Референдум проводится на всей территории Кыргызской Республики.

В то же время в области проведения референдума имеются свои ограничения, связанные с тем, что гражданин Кыргызской Республики, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда, не может принимать участие во всеобщем голосовании.

Референдум может быть инициирован следующими группами:

1) не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо не менее 300 тысяч избирателей по проекту закона о внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики;

2) 10 тысяч избирателей (народная инициатива) либо не менее 300 тысячам избирателей по проектам законов о внесении изменений в положения первого, второго и пятого разделов Конституции Кыргызской Республики;

3) депутаты Жогорку Кенеша;

4) Кабинет министров Кыргызской Республики.

Все предусмотренные выше инициативы должны быть рассмотрены в Жогорку Кенеше, который после рассмотрения той или иной инициативы принимает отдельный закон о проведении референдума. Соответственно по инициативам, не затрагивающих Конституцию, выработывается проект закона о назначении референдума и принимается большинством от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосами депутатов Жогорку Кенеша. Если инициатива касается о проведении референдума по внесению изменений в Конституцию, то выработывается проект закона о назначении референдума и принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов не ранее одного и не позднее трех месяцев со дня поступления законопроекта в Жогорку Кенеш. Более детально народная инициатива обозначена в Законе КР «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике», который установил, что народная инициатива – это право, гарантированное Конституцией Кыргызской Республики,

свободно и добровольно вносить в порядке, установленном настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами, проекты законов, подлежащие обязательному рассмотрению Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Народная законодательная инициатива исходит от граждан, которые заинтересованы в проведении изменений в национальное законодательство. Поэтому данный правовой институт служит логическим продолжением развития гражданского общества в Кыргызской Республике. Порядок его функционирования начинается с образования инициативной группы граждан по реализации права законодательной инициативы, где инициативная группа создается в составе не менее 10 человек из лиц, обладающих избирательными правами. Далее инициативная группа проходит обязательную регистрацию в Министерстве юстиции КР с комплектом документов (заявление о регистрации; текст проекта закона в бумажном и электронном виде; сравнительная таблица (в случае внесения изменений в закон или новой редакции); справка-обоснование к проекту закона; экспертные заключения, подготовленные в результате проведенных специализированных видов экспертиз (при необходимости); анализ регулятивного воздействия (при необходимости) и т.д. После регистрации в уполномоченном государственном органе, инициативная группа начинает собирать необходимые подписи (10 тысяч для обычных законов и 300 тысяч для разработки проектов законов по внесению изменений в положения первого, второго и пятого разделов Конституции Кыргызской Республики), распространять законными способами и средствами информацию о ходе реализации народной инициативы, проводить агитацию среди населения. Уполномоченный государственный орган в течение 30 дней осуществляет проверку документов, поданных инициативной группы, особенно проект закона на соответствие требованиям, предъявляемым к Закону КР «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике». В случае отсутствия нарушений Министерство юстиции Кыргызской Республики в течение пяти дней с момента регистрации инициативной группы направляет соответствующее уведомление в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. В течение трех рабочих дней с момента

регистрации инициативной группы проект закона с сопроводительными документами и информацией об инициативной группе публикуется в средствах массовой информации. Инициативная группа обязана в течение десяти рабочих дней со дня ее регистрации опубликовать текст законопроекта с сопроводительными документами в одном из республиканских печатных изданий либо на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов.

**Запрет на занятие политических и специальных должностей** в отношении граждан, имеющих иное гражданство (ст. 38 Конституции КР) – мера, которая предусмотрена на конституционном уровне в силу ее серьезности. Эта мера продиктована следующими факторами:

1. *Национальная безопасность*: ограничение доступа к ключевым государственным и политическим позициям для лиц с двойным гражданством может быть связано с необходимостью защиты национальных интересов и безопасности.

2. *Лояльность к государству*: государство исходит из того, что лица с другим гражданством могут иметь конфликты интересов или недостаточную лояльность к своей стране, что может негативно сказаться на их способности исполнять обязанности, находясь на государственном посту.

3. *Политическая стабильность*: запрет может быть направлен на предотвращение влияния иностранных государств на внутренние дела страны, что важно для поддержания политической стабильности, особенно в современное крайне неспокойное время.

В соответствии со статьей 6 Закона КР «О гражданстве Кыргызской Республики» очерчен круг ограничения для лиц с двойным гражданством: это ограничение на занятие политических и специальных государственных должностей, в частности такой гражданин не может быть министром в министерстве, председателем в государственном комитете, прокурором в прокуратуре и т.д. Более того, статья 8 Конституционного закона КР «О Кабинете министров Кыргызской Республики» устанавливает, что председателем Кабинета министров и другим членом Кабинета министров, руководителем

иного органа исполнительной власти не может быть назначено лицо:

- 1) не являющееся гражданином Кыргызской Республики;
- 2) имеющее гражданство другого государства и т.д.

В сфере замещения муниципальных должностей также существуют определенные ограничения. Так, статьи 9, 12, 46 и 52 Закона КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» устанавливают запрет для лиц с двойным гражданством на занятие должностей акимов, заместителей акимов, мэров и глав айыл окмоту. Если чиновник скрывает своё второе гражданство, то его полномочия на муниципальных должностях прекращаются.

Таким образом, государство осуществляет контроль за соблюдением национального законодательства. В случае наличия иного гражданства, гражданин, стремящийся поступить на государственную или муниципальную службу, обязан урегулировать вопрос, связанный с наличием у него иностранного (иного) гражданства.

В то же время на постсоветском пространстве существуют международные соглашения, которые предоставляют лицам в упрощенном порядке возможность получения гражданства и пенсий при нахождении на территории одной из стран-участниц. Например, один из таких документов – Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства, которое было заключено в 1999 году. В статье 1 данного Соглашения устанавливается, что каждая Сторона предоставит прибывающим на постоянное жительство на ее территорию гражданам другой Стороны право приобрести гражданство в упрощенном (регистрационном) порядке, если заявитель состоял в гражданстве Белорусской ССР, Казахской ССР, Киргизской ССР или РСФСР и одновременно в гражданстве бывшего СССР, родился или проживал на территории Стороны приобретаемого гражданства до 21 декабря 1991 года или при наличии у заявителя одного из постоянно проживающих на территории Стороны приобретаемого гражданства и являющихся ее гражданами близких родственников: супруга (супруги), одного

из родителей (усыновителей), ребенка (в том числе усыновленного), сестры, брата, деда или бабушки, внука или внучки.

В контексте пенсионного обеспечения необходимо выделить Соглашение государств-участников СНГ о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, по которому иностранные лица могут получить пенсию на той территории, на которой они проживают (ст. 1)<sup>18</sup>. Назначение пенсий гражданам государств - участников Соглашения производится по месту жительства.

**Право на свободу мирных собраний** (ст. 39 Конституции КР) – представляет собой свободную форму волеизъявлений граждан по тому или иному вопросу, где проведение мирных собраний проводится свободно и открыто. Важной особенностью проведения мирных собраний должно быть ненасильственным и невооруженным. Любой гражданин может собираться мирно, но без оружия и без применения насилия. Главной целью мирных собраний является обсуждение проблем в обществе и государстве, выражение мнения по поддержке действующей власти либо мнения против власти, обозначение личной позиции в области права, экономики, социального обеспечения и т.д. В целом проведение мирных собраний – это инструмент свободы слова и демократизации общества. Но существуют и ограничения на проведение таких собраний. В частности Закон КР «О мирных собраниях» устанавливает возможности запрета, ограничения и прекращение мирного собрания в следующих случаях:

– если были выявлены лица, которые нарушают общественный порядок, совершают или подстрекают к совершению противоправных действий, препятствующих достижению целей мирного собрания. Органы внутренних дел должны принять в отношении этих лиц необходимые меры в соответствии с законодательством без прекращения мирного собрания;

– если был введен запрет либо ограничение на проведение мирного собрания по времени, месту проведения или маршруту

---

<sup>18</sup> Соглашение государств СНГ о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения. Принят от 13 марта 1992 года <https://cbd.minjust.gov.kg/17718/edition/297810/ru>

движения. Запрет или ограничение принимается на основании решения суда.

Решение о запрете может быть продиктовано безопасностью общества и государства, особенно если на мирном собрании озвучивается пропаганда войны; выступление в пользу этнической, расовой или религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию; призывы к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод других лиц; проведение контрсобрания с целью срыва другого мирного собрания.

В свою очередь, организаторы мирного собрания обязаны в письменной форме уведомить уполномоченный орган о проведении планируемого мирного собрания не ранее чем за 30 дней, но не позднее чем за два рабочих дня до его проведения. В уведомление обязательно включаются сведения об организаторе (наименование организации и (или) фамилия, имя, отчество лица) и его контактные данные (местонахождение организации и (или) адрес лица, номер телефона), информацию о месте проведения и (или) маршруте движения, дате и времени начала и окончания, цели, примерном числе участников, об использовании звукоусиливающей аппаратуры или других предметов при проведении мирного собрания.

Что касается мест проведения мирных собраний, то мирные собрания могут проводиться на всей территории Кыргызской Республики, за исключением объектов с опасными и вредными производствами (не менее 100 метров), электростанций, на железных дорогах, нефтепроводах и под линиями высоковольтной электропередачи, вблизи объектов пенитенциарной системы, государственных и муниципальных организаций здравоохранения, детских дошкольных учреждений, дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций.

Кыргызская Республика обеспечивает право на проведение мирных собраний. Поэтому любые государственные и муниципальные организации и их должностные лица не вправе препятствовать реализации данного правового института, за исключением определенных законом случаев.

В то же время в законодательстве за нарушения проведения мирных собраний установлена юридическая ответственность, в частности:

– Кодекс КР о правонарушениях в статье 139 предусматривает наложение штрафа в размере 30 расчетных показателей;

– Уголовный кодекс КР в статье 201 предусматривает уголовную ответственность за незаконное воспрепятствование проведению мирного собрания или участие в нем, а также за принуждение к участию в нем, в виде штрафа от 200 до 500 расчетных показателей.

То же деяние, совершенное с применением насилия, не опасного для жизни и здоровья, либо угрозой применения такого насилия, – наказывается лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или исправительными работами на срок от двух месяцев до одного года, или штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей, или лишением свободы на срок до пяти лет. (ст. 201 УК КР).

Таким образом, граждане или иные лица могут в правовом поле проводить мирные собрания с учетом всех необходимых требований, обозначенных в законодательстве Кыргызской Республики.

#### **8.4. Экономические и социальные права**

**Экономические и социальные права** – это совокупность конституционных прав, направленных на предоставление правовых и материальных благ по отношению к своим гражданам и иным лицам (см. параграф 5.7, глава 5). В первую очередь это обеспечение достойного уровня жизни всему обществу. Во-вторых, это реализация комплекса прав, связанного с экономическими, трудовыми, социальными отношениями. В-третьих, социальные права направлены на обеспечение материальных, духовных начал, где каждый может свободно развиваться посредством образования, социальных возможностей, выраженных в виде отдыха, пенсий, пособий и т.д. Человек становится окружен всеми

экономическими и социальными благами. Личность является базисом формирования и развития данной группы прав.

*В Кыргызской Республике в равной степени признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности* (ст. 15 Конституции КР). Собственность в правовом государстве является одним из главных факторов развития экономических и социальных прав. Она является неприкосновенна, может выступать объектом гражданского права (в том числе наследоваться).

В то же время изъятие собственности (имущества) допускается только по решению суда в установленном законом порядке (ч. 2 ст. 15). В Гражданском кодексе КР закреплены основания для принудительного изъятия имущества по решению суда. Это возможно в следующих случаях:

- отчуждения для общественных и государственных нужд;
- отчуждения имущества, которое не может принадлежать данному лицу в силу закона;
- отчуждения недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка, на котором оно находится;
- принудительного выкупа бесхозяйственно содержимых культурных ценностей;
- конфискации и т.д. (ч. 1 ст. 281 ГК КР).

В случае изъятия имущества для общественных и государственных нужд должно быть справедливое и предварительное обеспечение возмещения стоимости этого имущества и убытков, причиненных в результате отчуждения имущества.

**Право на владение, пользование и распоряжение своим имуществом, результатами своей деятельности** (ст. 40 Конституции КР) представляет собой процесс развития правового института частной собственности, который формировался многие годы. Право на владение, пользование и распоряжение своим имуществом – это основополагающий принцип гражданского права, который охватывает несколько ключевых аспектов:

1. *Право владения* – это право фактического обладания имуществом. Владение может быть законным или незаконным, но

в гражданском праве основное внимание уделяется законному владению.

2. *Право пользования* – это право извлекать полезные свойства из имущества. Например, собственник может использовать свою недвижимость, получать доход от аренды и т.д.

3. *Право распоряжения* – это право определять судьбу имущества, включая возможность его продажи, дарения, передачи в залог или уничтожения. Распоряжение должно соответствовать законодательству и не нарушать права других лиц.

Право владения и пользования могут принадлежать как собственнику, так и лицам, которые данные правомочия от собственника. Право распоряжения может реализовываться только собственником этого имущества или другими лицами, обладающими согласием собственника, и действующие на основании прямого указания собственника.

В целом владение, пользование и распоряжение представляют собой типы правомочий, где правомочие – это юридическая возможность для субъекта права на реализацию определенных действий. В гражданском праве данные правомочия применяются по отношению к вещному праву, составляют правовой базис собственности того или иного субъекта права. В процессе использования (эксплуатации) имущества оно изнашивается, что ведет к ее амортизации.

В Конституции КР и гражданском законодательстве закреплены основные принципы права владения, пользования и распоряжения имуществом, которые сводятся к следующему:

- *свобода собственности* – каждый имеет право свободно распоряжаться своим имуществом в рамках закона (ст. 41);
- *защита прав собственности* – Конституция защищает права собственников от посягательств третьих лиц;
- *ограничения* – право на владение и распоряжение может быть ограничено законом (например, в интересах общества, экологии и т.д.).

Эти права являются основой для стабильности и предсказуемости в гражданских отношениях, способствуя экономическому развитию и личной свободе.

**Право на экономическую свободу** (ст. 41 Конституции КР) – это совокупность правовых возможностей для осуществления экономической деятельности того или иного субъекта права. При этом субъект права использует самостоятельно выбор профессиональных, финансовых, имущественных, технических и иных методов для извлечения дохода от экономической свободы. Экономическая свобода основывается не только на субъективном праве конкретного субъекта права (открывать бизнес или не открывать бизнес, выбрать организационно-правовую форму юридического лица в виде ОсОО или ОАО), но и на объективном праве и объективной модели государства, общества и рынка (что выражается в виде политического режима, стабильности формы государственного устройства, справедливой модели функционирования судебной системы, наличия либеральных законов в области экономической деятельности, рациональной налоговой системы и т.д.).

Кроме того, экономическая свобода – это первоочередной элемент построения и развития гражданского общества. Поэтому государству следует учесть все интересы и потребности гражданского общества, в случаях проведения внутренней и внешней политики государства, а также в виде различных политических процессов, связанных с построением экономической модели взаимоотношений.

В отношении развития экономических свобод на государственном уровне следует отметить Хартию экономических прав и обязанностей государств 1974 года, которая отметила основные экономические принципы взаимодействия государств, в частности:

- a) суверенитет, территориальная целостность и политическая независимость государств;
- b) суверенное равенство всех государств;
- c) ненападение;
- d) невмешательство;
- e) взаимная и справедливая выгода;
- f) мирное сосуществование;
- g) равноправие и самоопределение народов;
- h) мирное урегулирование споров;

- i) устранение несправедливостей, возникших в результате применения силы, которые лишают какую-либо нацию естественных средств, необходимых для ее нормального развития;
- j) добросовестное выполнение международных обязательств;
- k) уважение прав человека и основных свобод;
- l) отсутствие стремления к гегемонии и сферам влияния;
- m) содействие международной социальной справедливости;
- n) международное сотрудничество в целях развития;
- o) свободный доступ к морю и из него для стран, не имеющих выхода к морю, в рамках вышеуказанных принципов.

В соответствии с положениями Хартии государства наделяются определенными экономическими правами и обязанностями. В частности, каждое государство имеет суверенное и неотъемлемое право самостоятельно определять свою экономическую систему, а также свою политическую, социальную и культурную систему в соответствии с волей своего народа, без вмешательства или применения силы или угрозы извне в какой бы то ни было форме.

Каждое государство имеет и должно свободно осуществлять полный постоянный суверенитет над всеми своими богатствами, природными ресурсами и экономической деятельностью, включая право на владение, использование и эксплуатацию.

В соответствии с требованиями статьи 2 Хартии экономических прав и обязанностей государств каждое государство имеет право:

a) регулировать и контролировать иностранные инвестиции в пределах действия своей национальной юрисдикции согласно своим законам и постановлениям и в соответствии со своими национальными целями и первоочередными задачами. Ни одно государство не должно принуждаться к предоставлению льготного режима иностранным инвестициям;

b) регулировать и контролировать деятельность транснациональных корпораций в пределах действия своей национальной юрисдикции и принимать меры по обеспечению того, чтобы такая деятельность не противоречила его законам, нормам и постановлениям и соответствовала его экономической и социальной политике. Транснациональные корпорации не

должны вмешиваться во внутренние дела принимающего государства. Каждое государство должно, с полным учетом своих суверенных прав, сотрудничать с другими государствами в деле осуществления права, изложенного в этом подпункте;

с) национализировать, экспроприировать или передавать иностранную собственность. В этом случае государство, принимающее такие меры, должно выплачивать соответствующую компенсацию с учетом его соответствующих законов и постановлений и всех обстоятельств, которые это государство считает уместными. В любом случае, когда вопрос о компенсации вызывает спор, он должен урегулироваться согласно внутреннему праву национализирующего государства и его судами, если только все заинтересованные государства добровольно и по взаимному согласию не достигнут договоренности в отношении поисков других мирных средств урегулирования на основе суверенного равенства государств и в соответствии с принципом свободного выбора средств.

Кыргызская Республика как субъект международного права реализует нормы данной Хартии и активно продвигает экономическую свободу на своей территории, где каждый субъект права может осуществлять экономическую, предпринимательскую, торговую и иную деятельность в соответствии с национальным законодательством. Ни один орган государственной и/или муниципальной власти не вправе устанавливать свои условия выпуска продукции, определять ее форму, устанавливать количество задействованных работников и т.д. Коммерческий субъект права в свою очередь должен соблюдать необходимые нормы в виде лицензирования, сертификации, налоговых и иных сборов.

**Трудовые права** представляют собой комплекс прав, включающий:

- право на труд;
- право на отдых;
- право на забастовку (ст. 42). Трудовые права – это отношения между работником и работодателем, которые устанавливают права и обязанности сторон. Работник выполняет определенную работу, за которую положена заработная плата,

а работодатель устанавливает перечень работ (поручений) в отношении работника с обязательной оплатой его труда и всех необходимых выплат, предусмотренных в национальном законодательстве. Отсюда право на труд – это, с одной стороны, возможность зарабатывать себе на жизнь, а с другой – борьба государства с безработицей. Кроме того, право на труд представляет собой один из видов естественного права, которое присуще человеку с момента его рождения. Возраст, необходимый для начала трудовых отношений, согласно статье 18 Трудового кодекса КР, составляет 16 лет. В исключительных случаях, по согласованию с представительным органом работников организации либо уполномоченным государственным органом в сфере труда, на работу могут приниматься лица, достигшие возраста 15 лет. Учащиеся, достигшие 14-летнего возраста, могут заключать трудовой договор с письменного согласия одного из родителей (опекуна, попечителя) или органа опеки и попечительства, для выполнения в свободное от учебы время легкого труда, не причиняющего вреда здоровью и не нарушающего процесса обучения. Согласие родителей (опекуна, попечителя) дается в письменной форме (заявление), при этом родители (опекун, попечитель) наряду с несовершеннолетним подписывают трудовой договор.

Также статья 91 Трудового кодекса КР предусматривает сокращенную продолжительность рабочего времени для отдельных категорий работников, в частности:

1) для работников в возрасте от 14 до 16 лет – не более 24 часов в неделю, от 16 до 18 лет – не более 36 часов в неделю;

2) для работников, занятых на тяжелых физических работах, работах с вредными или опасными условиями труда, – не более 36 часов в неделю;

3) для работников, являющихся лицами с ограниченными возможностями здоровья I и II групп инвалидности, – не более 36 часов в неделю.

Любое физическое лицо по своему усмотрению имеет право распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, охрану и условия труда. Принуждение к принудительному труду запрещено, кроме случаев войны,

ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств, а также в порядке исполнения решения суда. Не считается принудительным трудом привлечение к военной, альтернативной (вневоинской) службе.

Кыргызская Республика на постоянной основе создает условия для экономического развития страны, в том числе условия для занятости населения. Оплата труда является неотъемлемой частью любых трудовых отношений. Поэтому оплата труда устанавливается в соответствии с трудовым договором, но не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда.

В свою очередь каждый работник имеет право на отдых. Кыргызская Республика устанавливает гарантии по реализации данного права, так как она является социальным государством. Отдых имеет свою продолжительность в виде установления порога рабочего времени. Например, статья 90 Трудового кодекса КР устанавливает норму продолжительности рабочего времени, не превышающей 40 часов в неделю, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом. Отдельно Трудовым кодексом КР устанавливается ежедневный отдых, выходные дни (еженедельный непрерывный отдых), нерабочие дни, время отпуска, время перерыва в течение рабочего дня и т.д.

Одним из ключевых аспектов в сфере трудовых отношений является право на забастовку, т.е. временное и добровольное прекращение работниками исполнения своих трудовых обязанностей в целях разрешения коллективного спора. Забастовка может привести к прекращению трудовых обязанностей полностью или только частично. Целью такого мероприятия является привлечение внимания работодателей к проблемам работников, в первую очередь в области заработной платы и условий труда. Работники обычно не пытаются расторгнуть трудовые отношения, а принудить работодателя к необходимым управленческим действиям.

Отсюда формируется право на забастовку как разновидность конституционных прав, которые формируют демократическое общество. Забастовки могут классифицироваться по различным критериям. Вот основные виды забастовок:

### **1. По цели:**

– *экономические забастовки* – направлены на улучшение условий труда, повышение заработной платы, улучшение социальных гарантий;

– *политические забастовки* – связаны с требованиями политического характера, например, изменения в законодательстве или политической системе.

## **2. По форме:**

– *полная забастовка* – все работники прекращают работу;

– *частичная забастовка* – работники прекращают работу только в определенные часы или выполняют свои обязанности не в полном объеме.

– *символическая забастовка* – краткосрочные акции, направленные на привлечение внимания к проблеме.

## **3. По участникам:**

– *профсоюзные забастовки* – организованы профсоюзами и поддерживаются их членами;

– *непрофсоюзные забастовки* – инициируются работниками без участия профсоюзов.

## **4. По масштабу:**

– *локальные забастовки* – происходят на уровне одного предприятия или организации;

– *всеобъемлющие (национальные) забастовки* – охватывают несколько предприятий или целые отрасли.

## **5. По длительности:**

– *краткосрочные забастовки* – продолжаются несколько часов или дней;

– *долгосрочные забастовки* – могут длиться недели или месяцы.

## **6. По законности:**

– *законные забастовки* – соответствуют законодательству и проводятся с соблюдением установленных процедур;

– *незаконные забастовки* – не соответствуют законодательным требованиям и могут быть подвержены репрессиям.

Эти классификации помогают лучше понять природу забастовок и их влияние на экономику и общество.

В свою очередь работодатель не имеет права наказывать своих работников в случае забастовки в соответствии со статьей 1

Конвенции Международной организации труда №105 «Об упразднении принудительного труда». Таким образом, право на забастовку признается международным правом как одно из основных прав и свобод граждан. Забастовка должна проходить в рамках закона и только в рамках разрешения коллективного трудового спора. Статья 436 Трудового кодекса КР устанавливает необходимость проведения примирительной процедуры между работодателем и работником, но если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора либо работодатель уклоняется от примирительных процедур, не выполняет соглашение, достигнутое в ходе разрешения коллективного трудового спора, то работники или их представители вправе приступить к организации забастовки.

Участие в забастовке является добровольным. Никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забастовке. Лица, принуждающие работников к участию или отказу от участия в забастовке, несут дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Помимо этого, существуют ограничения со стороны работодателей, которые не имеют права организовывать забастовки и принимать в них участие. Кроме того, статья 440 Трудового кодекса КР выделяет незаконные забастовки в следующих случаях:

а) в периоды военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в органах и организациях Вооруженных сил Кыргызской Республики, других военных, военизированных и иных формированиях и организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций; в правоохранительных органах; в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи;

б) в организациях, которые отвечают за жизнеобеспечение населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение,

водоснабжение, газоснабжение, авиационный, железнодорожный и водный транспорт, связь, больницы), в том случае если проведение забастовок создает угрозу обороне и безопасности государства, жизни и здоровью людей.

Правовое признание забастовки незаконной может быть только по решению суда на основании заявления работодателя или прокурора, где такое решение суда должно доводиться до работников через орган, возглавляющий забастовку, который обязан немедленно проинформировать участников забастовки.

Если решение суда о признании забастовки незаконной вступило в законную силу, то работники обязаны прекратить такую забастовку и приступить к работе не позднее следующего дня после вручения копии указанного решения суда органу, возглавляющему забастовку.

**Право на охрану здоровья** (ст. 43 Конституции КР) – представляет собой отдельный комплекс прав, связанный с подготовкой медицинских кадров и заканчивая предоставлением и получением услуг со стороны общества. В свою очередь государство обеспечивает бесплатное предоставление медицинских услуг в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения Кыргызской Республики за счет средств республиканского или местного бюджета, а также за счет определенных международных грантов, страховых взносов, пожертвований и иных различных форм поддержки, закрепленных в национальном законодательстве. Обобщенно, **право на охрану здоровья** представляет собой комплекс мер, охватывающих различные аспекты жизни общества, такие как политика, экономика, право, социум, культура, наука, экология и медицина. Эти меры направлены на обеспечение здоровья как нынешнего, так и будущих поколений людей.

Основными направлениями государственной политики в сфере охраны здоровья населения Кыргызстана в соответствии с Законом КР «Об общественном здравоохранении» от 12 января 2024 года №10 является:

1) профилактическая направленность здравоохранения и формирование у населения приверженности к здоровому образу жизни;

2) создание условий для охраны и укрепления здоровья людей на основе равенства и доступности услуг общественного здравоохранения;

3) укрепление психического и физического здоровья, как фактора, повышающего качество жизни и уровень социального благополучия всего населения;

4) развитие общественного здравоохранения в соответствии с потребностями населения в сфере охраны и укрепления здоровья, создание равных условий для функционирования организаций общественного здравоохранения;

5) обеспечение граждан объективной и достоверной информацией по вопросам профилактики заболеваний, охраны и укрепления здоровья;

б) обеспечение упорядоченного доступа граждан к качественным, эффективным, безопасным лекарственным средствам и медицинским изделиям (ст. 5).

В сфере государственного управления общественным здравоохранением осуществляется строгая координация деятельности, направленная на обеспечение безопасности продукции промышленного и бытового назначения, контроль за технологиями ее производства, а также на обеспечение безопасности пищевых продуктов и питания населения, питьевой воды и водных объектов, воздушной среды и других аспектов, имеющих отношение к здоровью граждан.

Одним из ключевых аспектов совершенствования системы здравоохранения Кыргызстана является Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года. В соответствии с пунктом 7.2 этой программы особое внимание предполагается уделить развитию компонента «Здоровая нация». В рамках этого направления разрабатываются мероприятия по комплексному медицинское обслуживание и предоставлению интегрированных медико-социальных услуг. Для этого планируется внедрить электронные медицинские карты пациентов на уровне первичной медико-санитарной помощи<sup>19</sup>. В данной Программе также

---

<sup>19</sup> Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года Утверждена Указом Президента КР от 12 октября 2021 года №435. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430700>

обозначены меры по усилению охраны материнства и детства, предупреждению преждевременной смертности и инвалидности от сосудисто-сердечных и онкологических заболеваний, борьбу с инфекционными заболеваниями и т.д.

Государственные и муниципальные учреждения предоставляют гражданам бесплатное медицинское обслуживание, но также государство выделяет определенные льготы на медицинские услуги. В частности, Программа государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью устанавливает гарантированный объем, виды и условия предоставления медико-санитарной помощи гражданам. Все эти мероприятия направлены на реализацию прав граждан на получение медико-санитарной помощи в организациях здравоохранения независимо от форм собственности, участвующих в Программе государственных гарантий. Предоставление такой помощи осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в сфере здравоохранения и обязательного медицинского страхования.

Программа государственных гарантий обеспечивает следующие виды медико-санитарной помощи:

- первичная медико-санитарная помощь;
- экстренная медицинская помощь в амбулаторных условиях;
- экстренная консультативная медицинская помощь (санитарная авиация);
- специализированная медицинская помощь в амбулаторных условиях, за исключением специализированной психиатрической, онкологической, гематологической помощи;
- стационарная помощь, за исключением специализированной психиатрической, онкологической, гематологической помощи;
- медицинская помощь, предоставляемая за счет средств Фонда высокотехнологичных (дорогостоящих) видов медицинской помощи;
- стоматологическая помощь;
- лекарственное и вакцинное обеспечение;
- иммунопрофилактика;

– специализированная психиатрическая, онкологическая, гематологическая помощь в амбулаторных и стационарных условиях;

– паллиативная помощь.

В Программе также представлен исчерпывающий перечень категорий пациентов, имеющих право на бесплатное обслуживание при получении первичной медицинской помощи (герои Великой Отечественной войны, бывшие узники концлагерей, инвалиды разных категорий, включая инвалидов с детства, пенсионеры старше 70 лет и т.д.)

Должностные лица, работающие в сфере здравоохранения, обязаны создать все необходимые условия для нормального функционирования государственных и муниципальных медицинских учреждений. Любое должностное лицо несет юридическую ответственность, которая может быть выражена в виде уголовной, административной или гражданской ответственности. В случае совершения противоправных деяний, будь то активные действия или бездействие, которые повлекут за собой смерть или причинение вреда здоровью пациентов, виновные лица будут нести ответственность перед законом.

Платное медицинское обслуживание представляет собой комплекс мер, направленный на реализацию медицинских услуг, утвержденный в рамках профильных программ.

**Право на социальное обеспечение** (ст. 44 Конституции КР) является одним из принципов формирования и развития любого демократического общества. Поэтому гражданин должен в первую очередь обеспечить свою дальнейшую жизнь, особенно в пожилом возрасте. В то же время существуют группы людей, которые не способны это сделать от рождения в связи с болезнью либо с приобретенной инвалидностью. Такие группы людей обычно являются нуждающимися и требуют к себе отдельного внимания. Государство в свою очередь старается создать все необходимые условия для их обеспечения. Вырабатывается отдельная система льгот, чтобы продвинуть данные группы. В целом забота о человеке в любом демократическом государстве должна быть на первом месте, так как именно человек стоит во главе того или иного государства.

В Кыргызской Республике на законодательном уровне действует Закон КР «О государственном пенсионном социальном страховании», который устанавливает страховые принципы в обязательном государственном пенсионном социальном страховании граждан и гарантирует застрахованным лицам пенсионное обеспечение при наступлении страхового случая. Право на пенсии по государственному пенсионному социальному страхованию в соответствии с настоящим Законом имеют застрахованные граждане Кыргызской Республики, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в республике, вносящие взносы на государственное пенсионное социальное страхование.

В правовом поле также существует отдельный Закон КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике», который устанавливает основы правового регулирования в области социального обслуживания населения, в частности реализует право на социальное обслуживание. Социальное обслуживание – это деятельность социальных служб по оказанию социально-правовых услуг, материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации. В социальное обслуживание входит различный комплекс организаций, оказывающих обязательный минимум услуг для населения. Так, в Кыргызстане существует разветвленная система социальных учреждений, предназначенных для различных категорий граждан, нуждающихся в поддержке и помощи. К таким учреждениям относятся: стационарные учреждения для пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями здоровья, приюты для детей и подростков, а также центры оказания социальной помощи на дому. Каждый гражданин имеет право на получение разнообразных социальных услуг, таких как: социальный патронаж, материальная помощь, социальная реабилитация, обеспечение пенсиями и пособиями, социально-правовая помощь и многое другое. Эти права закреплены в статье 11 Закона КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике».

В контексте рассмотрения вопросов, связанных с лицами, имеющими ограниченные возможности здоровья, необходимо

обратить внимание на Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья». Этот закон определяет государственную политику в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья, направленную на обеспечение им равных прав и свобод со всеми другими гражданами, устранение ограничений в их повседневной жизни, создание благоприятных условий для полноценной жизни, активного участия в экономической, политической и культурной жизни общества, а также выполнения гражданских обязанностей, предусмотренных национальными и международными нормативно-правовыми актами.

Государственная политика в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья предполагает, что такие граждане не должны сталкиваться с дискриминацией, их права должны быть реализованы в рамках законодательства, должны быть обеспечены равные возможности в получении социальных пособий, компенсаций и услуг, категорий и групп инвалидности. В фокусе внимания находится социальная защита, которая направлена на удовлетворение индивидуальных потребностей лиц с ограниченными возможностями здоровья. Особое внимание при этом уделяется обеспечению реабилитации и охране здоровья таких лиц в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в области здравоохранения, а также в рамках реализации программы государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью.

В контексте международного права необходимо выделить ряд нормативных актов, регулирующих социальные права, включая социальное обеспечение физических лиц. В первую очередь это:

*Конвенция о правах инвалидов*, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 года, в статье 1 устанавливает необходимость принятия мер по поощрению, защите и обеспечению полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также по содействию уважения их достоинства. Понятие «инвалид» подразумевает лицо с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые в сочетании с различными барьерами могут препятствовать его

полноценному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими людьми. Конвенция также подчеркивает необходимость борьбы с дискриминацией по признаку инвалидности, уважения развивающегося потенциала детей-инвалидов и их права сохранять свою индивидуальность. Конвенция о правах инвалидов обеспечивает равенство возможностей, полное и эффективное вовлечение и интеграцию инвалидов в общество.

*Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах* закрепляет в статье 9 обязанность государства-участника признать право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование. В Пакте уделяется особое внимание институту семьи как естественной и основополагающей ячейке общества, которая должна быть обеспечена широкими возможностями, в том числе на уровне государственной поддержки, предоставляемой через систему социального обеспечения, включая выплату пособий и пенсий.

**Право на жилище** (ст. 45 Конституции КР) – это возможность пользоваться жилым помещением, находящегося у человека на законном основании, без опасения отъема его со стороны государства или третьих лиц. Управление Верховного комиссара по правам человека ООН выпустило Руководство «Право на достаточное жилище», в котором закрепляются следующие категории:

1. *Право на достаточное жилище предполагает наличие свобод.* Эти свободы включают в себя:

- защиту от принудительных выселений и произвольного разрушения и уничтожения дома человека;
- право быть свободным от произвольного вторжения в жилище, частную и семейную жизнь человека;
- право выбирать место своего жительства, определять, где жить человеку, и свободу передвижения.

2. *Право на достаточное жилище предусматривает возможность пользоваться определенными правами.* Эти права включают в себя:

- гарантированность проживания;
- реституцию жилья, земли и имущества;

– равный и недискриминационный доступ к достаточному жилищу;

– участие в принятии решений по связанным с жилищем вопросам на национальном и общинном уровнях.

3. *Достаточное жилище должно обеспечивать больше, чем просто четыре стены и крышу.* Данная категория обозначает, что любое жилище должно отвечать следующим критериям:

– гарантированность проживания: жилище не является достаточным, если обитателям в определенной мере не гарантируется проживание, что обеспечивает правовую защиту от принудительных выселений, преследования и иных угроз;

– наличие услуг, материалов, удобств и инфраструктуры: жилище не является достаточным, если его обитатели не имеют доступа к безопасной питьевой воде, адекватной канализации, энергии для приготовления пищи, теплу, свету, системам хранения продуктов питания или удаления отходов;

– доступность: жилище не является достаточным, если его стоимость ставит под угрозу возможность осуществления его обитателями других прав человека или подрывает эту возможность;

– пригодность жилища для проживания: жилище не является достаточным, если оно не гарантирует физическую безопасность или не обеспечивает жильцам достаточную площадь, а также защиту от холода, сырости, жары, дождя, ветра, других угроз для здоровья и рисков, связанных с дефектами строительства;

– физическая доступность: жилище не является достаточным, если не учитываются конкретные потребности групп, находящихся в неблагоприятном и маргинализированном положении;

– местонахождение: жилище не является достаточным, если оно отрезано от возможностей трудоустройства, медицинских услуг, школ, детских учреждений и других социальных объектов или если оно расположено в загрязненных или опасных районах;

– адекватность с точки зрения культуры: жилище не является достаточным, если при его строительстве не уважается и не учитывается культурная самобытность.

4. *Защита от принудительных выселений.* Данная категория представляет собой правовые механизмы, направленные на гарантированность проживания и отсутствие принудительного

выселения. Принудительное выселение должно проходить только в соответствии с профильным законом и подпадать под этот закон.

В Кыргызской Республике в области принудительного выселения можно отметить Жилищный кодекс КР, который в статье 48 устанавливает, что выселение лиц из занимаемого жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда допускается в случаях, если лицо:

- 1) самоуправно занимает жилое помещение;
- 2) проживает в жилом помещении, грозящем обвалом;
- 3) проживает в жилом помещении, не пригодном для проживания в результате действий непреодолимой силы.

Выселение из жилого помещения лица вместе с проживающими с ним лицами осуществляется по решению суда. В случае выселения лиц из жилого помещения, грозящего обвалом или непригодного для проживания в результате действий непреодолимой силы, им предоставляется другое равноценное жилое помещение или жилое помещение передвижного жилищного фонда в соответствии с условиями Жилищного кодекса КР.

Временные жильцы, проживающие на территории объекта недвижимого имущества, в случае отказа покинуть помещение, будут принуждены к вынужденному выселению по решению суда и исполнительным производством.

Государство в лице государственных и муниципальных органов власти на постоянной основе содействует развитию рынка недвижимости, продвигает проекты в области жилищного хозяйства, обеспечивает защиту прав и законных интересов граждан, имеющих жилые помещения, организует надзорные и контрольные функции. В настоящее время действует Жилищная программа Кыргызской Республики «Мой дом» на 2021-2026 годы. Данная программа представляет собой обеспечение бесперебойного финансирования из республиканского бюджета в рамках бюджетной политики, средств от выпуска и размещения ценных бумаг, пересмотр и оптимизация маржи финансово-кредитных организаций; строительство с применением механизмов государственно-частного партнерства предусматривает привлечение инвестиций частного сектора для возведения новых или реконструкции старых зданий, в том числе жилых домов и т.д.

**Право на образование** (ст. 46 Конституции КР) – неотъемлемое право каждого человека на получение необходимых знаний, навыков умений, компетенций, направленных на формирование личности, ее интеллектуальных особенностей. Образование в настоящее время представляет собой процесс экономического, информационного, культурного и социального продвижения общества и государства в будущее. Поэтому любое государство старается всячески поддержать и обеспечить всеми необходимыми компонентами образовательного сектора. Граждане имеют непосредственный доступ к образованию. В соответствии со статьей 7 Закона КР «Об образовании» от 11 августа 2023 года №179 в республике установлены следующие уровни образования:

- дошкольное образование;
- общее (начальное, основное и среднее) образование;
- профессиональное (начальное, среднее, высшее и послевузовское) образование;
- дополнительное образование (образование детей, взрослых и дополнительное профессиональное образование).

Государство гарантирует, что дошкольное, основное общее, среднее общее, и профессиональное образование в государственных и муниципальных образовательных учреждениях является бесплатным. В области высшего образования можно отметить Порядок приема в высшие учебные заведения Кыргызской Республики, где по п.1.7. обозначено, что граждане Кыргызской Республики имеют право получить на конкурсной основе бесплатное высшее образование в государственных вузах в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня получается ими впервые. В негосударственных высших учебных заведениях обучение осуществляется на платной основе.

Общее образование является обязательными. Поэтому в первую очередь родители детей должны предпринять меры по подготовке к такому образованию начиная с уровня дошкольного образования.

Важное значение имеет в реализации права на образование – это академическая свобода, представляющая собой право на разработку программ обучения, самостоятельное изложение

учебной дисциплины, выбор темы для научных исследований и методов их проведения, а также право обучающихся на получение знаний согласно своим способностям. Любое учебное заведение независимо от формы собственности старается использовать академическую свободу в рамках своих правоустанавливающих документов (уставов) для реализации поставленных целей и задач.

Государство при осуществлении образовательной политики применяет следующие принципы:

1) равенство прав каждого на получение качественного образования;

2) доступность и качество образовательных услуг, предоставляемых системой образования для устойчивого развития;

3) создание системы образования, дающей возможность каждому обучающемуся быть полезным членом общества, способствовать развитию демократического и светского общества, развитие которого основано на научных знаниях, взаимопонимании, толерантности и мире между членами общества;

4) обязательность получения каждым начального, основного и среднего общего образования;

5) преемственность и непрерывность образования;

6) бесплатность получения дошкольного, начального, основного и среднего общего образования, начального профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных организациях;

7) гуманистический характер образования, направленный на формирование у обучающихся научного представления о мире и гармоничной системы общечеловеческих и национальных ценностей;

8) светский характер обучения, развития и воспитания в образовательных организациях;

9) независимость образования от политических и религиозных институтов;

10) единство, системность и непрерывность образовательного и воспитательного процессов;

11) повышение ответственности и роли родителей (законных представителей) обучающихся;

12) многообразие образовательных организаций по типам, видам и формам обучения, воспитания, направлениям деятельности и программ, формам собственности;

13) развитие цифровизации образования для обеспечения прозрачности и доступности образовательных ресурсов для всех обучающихся, для интеграции с другими информационными системами страны, применение новых образовательных технологий, интеграции в международное образовательное пространство;

14) создание эффективной системы обеспечения качества образования на всех уровнях;

15) достижение выпускниками образовательных организаций ожидаемых результатов обучения, направленных на формирование и приобретение современных навыков и компетенций;

16) ориентация на достижения отечественной, мировой науки и передового международного опыта;

17) академическая свобода и академическая честность образовательных организаций и т.д.

Обозначенные в статье 8 Закона КР «Об образовании» вышеприведенные принципы являются основополагающими для развития образовательной системы в стране. Одним из примеров реализации этих принципов является Программа развития образования в Кыргызской Республике на период 2021–2040 годы, в которой определены основные направления развития образовательной сферы, включая обеспечение равного доступа к качественному образованию, эффективное управление и финансирование.

Следует особо выделить обеспечение равного доступа к образованию в качестве ключевого аспекта деятельности образовательных учреждений. В частности, Концепция развития инклюзивного образования в Кыргызской Республике на период 2019-2023 годы направлена на формирование и поддержку именно этой среды. Инклюзивная среда – среда обучения, в которой все обучающиеся с разными образовательными потребностями чувствуют себя комфортно и полноценно участвуют в образовательном процессе. Для создания инклюзивной среды образовательная организация должна учесть специальные

образовательные потребности каждого ребенка, обеспечить условия для реализации этих потребностей в целях получения качественного образования.

Таким образом, инклюзивное образование порождает инклюзивную среду, основанную на следующих принципах:

– соблюдение права каждого обучающегося на образование: каждый обучающийся уникален и имеет право на уважение его (ее) личности, право на получение качественного и доступного образования, право выбора формы обучения, индивидуальный подход в обучении, стимулирующий когнитивное, физическое, социальное и эмоциональное развитие обучающегося;

– принцип преемственности и вариативности: инклюзивное образование начинается с рождения. Инклюзивное образование осуществляется по вертикали согласно преемственности этапов вмешательства: раннее выявление и диагностика, раннее вмешательство, дошкольное обучение, предшкольная подготовка, начальное, основное и среднее общее образование, начальное и среднее профессиональное образование, высшее профессиональное образование;

– наличие комплексного подхода, представляющего собой набор элементов, таких как включение обучающихся со специальными образовательными потребностями в процесс обучения. В общеобразовательной системе требуется реализация комплекса мер, осуществляемых различными ведомствами, службами и специалистами, включая все этапы образовательного процесса: диагностика, определение формы и программы обучения, специальные услуги, поддержка и сопровождение, реабилитационные и абилитационные мероприятия, адаптация и социализация, мониторинг и оценивание в соответствии с индивидуальными потребностями ребенка;

– вовлечение семьи и сообщества в реализацию инклюзивного образования: родители/семья – ценные сопартнеры в осуществлении образовательного процесса и т.д.

**Право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду** (ст. 49 Конституции КР) – важный компонент современного общества, где каждый человек должен обладать правом на благоприятную экологическую составляющую

для жизни. Государство со своей стороны обязано воздерживаться от реализации политики, направленной на ухудшение качества природной среды, а также защищать общество от различных экологических рисков, способных причинить вред здоровью или имуществу.

Профильным законом, регулирующим деятельность в области окружающей среды, является Закон КР «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года № 53, который устанавливает основные правовые принципы, способствующие взаимодействию субъектов права по отношению к окружающей среде, в частности:

– принцип приоритетности: обеспечение реальных гарантий соблюдения прав человека на благоприятную для жизни, труда и отдыха окружающую среду, обеспечивающую жизнь и здоровье человека;

– принцип равновесия: сохранение устойчивости экологических систем, соблюдение правил охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, воспроизводство природных ресурсов, недопущение необратимых последствий для окружающей среды и здоровья человека;

– принцип комплексности: гармоничное научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов общества, комплексность решения вопросов ресурсосбережения и охраны окружающей среды;

– принцип сдерживания: нормирование, обязательность экологической экспертизы, обоснованность и ограничение влияния хозяйственной деятельности и других воздействий на окружающую среду;

– принцип ответственности: строгое соблюдение требований законодательства об охране окружающей среды, неотвратимость ответственности за его нарушения, возмещение ущерба, причиненного окружающей среде предприятиями, учреждениями, организациями, хозяйствами и гражданами;

– принцип открытости: гласность в решении природоохранных задач при хозяйственной и иной деятельности, имеющей экологические последствия; тесная связь с общественными организациями и населением; поощрение и стимулирование мер, направленных на охрану и рациональное использование природных

ресурсов; сочетание национальных, региональных и международных интересов в области охраны окружающей среды.

Окружающая среда представляет собой сложную систему взаимодействия человека с природой, в которой он выступает в роли активного участника. Человек воздействует на природу, преобразуя ландшафты, изменяя климат и сокращая биологическое разнообразие. В результате такого воздействия общество приходит к необходимости выработки новых подходов, которые основаны на принципах рациональности, бережного отношения к природе и комплексности.

С созданием ООН были разработаны международные программы развития, направленные на сохранение окружающей среды и устойчивое развитие. Эти программы способствовали достижению положительных результатов и формированию нового подхода к взаимодействию человека и природы. Одной из таких программ стала Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), которая содействует реализации природоохранной составляющей устойчивого развития в рамках системы ООН, неуклонно выступает в защиту природной среды земного шара. На пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН в 1972 году принимается Резолюция 2995 (XXVII) о необходимости сотрудничества на двухсторонней или многосторонней основе между государствами. В процессе изучения природных ресурсов государствам необходимо принимать во внимание потенциальные риски для экосистем.

На национальном уровне тенденция охраны окружающей среды была отражена в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годы, в которой глава 5 была полностью посвящена охране окружающей среды как одну из целей обеспечения устойчивого развития. Эта глава представляет собой комплекс мер, направленных на обеспечение экологической безопасности, снижение риска бедствий и повышение готовности к чрезвычайным ситуациям.

В текущей Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы в пункте 3.2 («Окружающая среда, адаптация к изменениям климата и снижение риска бедствий») подчеркивается переход к устойчивому развитию через поэтапное

восстановление природных экосистем до уровня, обеспечивающего устойчивость окружающей среды и создающего реальные возможности для будущих поколений людей, удовлетворения их жизненно важных потребностей и интересов.

В Стратегии также поднимаются вопросы сохранения и восстановления природной среды, ландшафтов, экосистем и биологического разнообразия путем расширения экологической сети, включающей особо охраняемые природные территории различных категорий, позволяющие обеспечить охрану видов растительного и животного мира, внесенных в Красную книгу Кыргызской Республики. Расширение площади зеленых насаждений является одним из ключевых элементов снижения рисков изменения климата, деградации земель, загрязнения воздуха и т.д.

Граждане также несут определенные обязанности в отношении природы и окружающей среды. Они должны сохранять природу и окружающую среду, а также бережно относиться к природе и природным богатствам.

## **8.5. Духовно-нравственные и культурные права**

Духовно-нравственные и культурные права представляют собой отдельное направление в рамках правового статуса человека и гражданина, которое направлено на возможность участия физических лиц в культурной жизни общества и государства. Духовно-нравственные и культурные права реализуются как индивидуально, так и в составе группы лиц. Элементами духовно-нравственных и культурных прав является *право на духовно-культурное, нравственное и физическое развитие; свобода творчества; создание объектов интеллектуальной собственности.*

Важной составляющей любого общества и государства является молодежь, которой гарантируется *право на духовно-культурное, нравственное и физическое развитие* (ст. 47 Конституции КР). Данное право реализуется через финансирование, создание молодежных программ и т.д. Возраст молодежи составляет от 14 до 35 лет.

В области регулирования отношений, связанных с формированием и развитием молодежной политики, существует специальный законодательный акт – Закон КР «О молодежи» от 4 августа 2023 года №157. Этот Закон направлен на создание равных условий для вовлечения молодежи с ограниченными возможностями здоровья и уязвимых групп молодежи (оказавшейся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей) во все сферы деятельности государства. Закон также способствует самоорганизации молодежи путем создания организаций, ориентированных на молодежные вопросы, и участия в их работе. Он устанавливает взаимодействие между государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам, касающимся прав и законных интересов молодежи. Кроме того, Закон направлен на повышение уровня заинтересованности молодежи в участии в процессе принятия решений через реализацию молодежных инициатив. Он также содействует профессиональному самоопределению и занятости молодежи, укреплению межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия в молодежной среде.

Любая проводимая государством молодежная политика должна быть направлена на обеспечение соблюдения прав, свобод и законных интересов, с учетом ее открытости, прозрачности и реализации. Молодежные объединения обладают правом на свободу ассоциаций, направленную на привлечение внимания к актуальным проблемам общества и государства, а также на продвижение собственных инициатив и проектов. В свою очередь государство в лице уполномоченного органа власти оказывает всестороннюю поддержку подобным инициативам, предоставляя организационную, консультативную, правовую и иную помощь.

В Концепции молодежной политики на 2020–2030 годы особое внимание уделяется политике, направленной на стимулирование активного участия молодых людей в общественной жизни, их вовлечение в деятельность государственных и муниципальных органов власти. Концепция молодежной политики предусматривает разработку и внедрение механизмов поддержки молодежных инициатив, а также мер по социальной адаптации отдельных категорий молодежи. Кроме того, планируется внедрение программ

и механизмов, направленных на инвестирование со стороны государства и бизнеса в развитие наиболее талантливых и одаренных молодых людей. Особое внимание будет уделено формированию у молодежи культурных ценностей, основанных на национальных традициях и лучших достижениях мировой культуры.

Концепция о духовно-нравственном развитии и физическом воспитании личности от 24 июля 2021 года УП №313 делает акцент на духовно-нравственное воспитание общества, основанном на традиционных ценностях, знаниях и опыте народа, а также на общечеловеческих ценностях<sup>20</sup>. Важной целью данной Концепции является формирование всесторонне развитой достойной личности, глубоко впитавшей духовно-нравственные и культурные ценности своего народа, почитающей родной язык как ключевую ценность, образованной, ответственной, здоровой, патриотичной достойной личности.

**Свобода творчества** (ст. 48 Конституции КР). Каждый человек имеет естественное право свободно выбирать направление и тему своего творчества, а также самостоятельно заниматься творческой деятельностью без вмешательства государства или других лиц. Это право включает возможность использовать любые изобразительные средства и художественные приемы для достижения творческой цели, соблюдая при этом правовые и социальные нормы. Однако результат творческой деятельности не должен содержать признаков экстремизма, призывов к незаконной деятельности, нарушать права человека, унижать достоинство или оскорблять религиозные чувства.

Свобода творчества именно в демократическом обществе продвигает идеи свободы, самовыражения, самопознания, формирует новые творческие начала. Без свободы творчества демократическое общество функционировать не сможет.

Государство всячески поддерживает свободу творчества, продвигает идеи культурной жизни и доступа к ценностям культуры. Свобода творчества признана в Кыргызской Республике

---

<sup>20</sup> Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Концепции о духовно-нравственном развитии и физическом воспитании личности». Принят 24 июля 2021 года УП №313 <https://cbd.minjust.gov.kg/5-9563/edition/1084953/ru>

в качестве одного из главных элементов духовно-культурной жизни. Она закреплена в Закон КР «О культуре» от 7 апреля 2009 года №119 устанавливает правовое регулирование культуры, культурных ценностей, культурного уровня. Статья 3 данного Закона обозначает, что государственная политика в области культуры должна основываться на следующих принципах:

- признание культуры как одного из основополагающих факторов духовного развития, нравственного воспитания народа Кыргызстана;

- сохранение и приумножение исторического и культурного наследий народа Кыргызстана и обеспечение преемственности их развития;

- сохранение целостности национальной культуры в мировом пространстве и обогащение ее достижениями различных культур;

- свобода творческой деятельности;

- равенство прав и возможностей граждан в создании, использовании и распространении культурных ценностей;

- создание правовых основ для сотрудничества с другими странами и народами в области культуры;

- сочетание государственных и общественных интересов в развитии культуры;

- государственная поддержка культуры и искусства и т.д.

В рамках Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на период 2018–2040 годы в пункте 2.4. обозначена цель государственной политики в области культуры и профессионального искусства – обеспечение гуманитарной модернизации страны путем сохранения и передачи духовного опыта народа, формирования единого культурного пространства и развития конкурентоспособной культурной идентичности. Свободное открытое общество и благоприятная бизнес-среда создают условия для раскрытия потенциала творческих и предприимчивых людей, производства ими продуктов, востребованных на национальном и международном уровне. Будет оказана поддержка инициативам предпринимателей в развитии креативной индустрии, оперы, балета, кино и различных видов творчества, а также в предоставлении услуг в этностиле в сфере туризма, общественном питании, моды и дизайна.

Свобода творчества и свобода обучения являются главными компонентами любого демократического общества. В области научной деятельности и творчества следует отметить Закон КР «О науке» от 8 августа 2023 года №170, который закрепляет идеи развития свободы научного творчества, мотивации и стимулирования научной, научно-технической и научно-инновационной деятельности, технического творчества через систему экономических и иных льгот, свободное изъяснение своих научных взглядов и защиту от посягательств на свободу их творчества и т.д.

Важным аспектом является повышение уровня правовой культуры и правосознания граждан, что способствует осознанию ими своих прав и обязанностей. Этот вопрос отдельно регулируется Национальной программой развития Кыргызской Республики до 2026 года, в пункте 7.1 которой говорится о социокультурном развитии и формировании гражданской идентичности. Данная Программа предполагает расширение социокультурного потенциала, где общество будет развиваться через информированность, верховенство закона и формирование гражданской идентичности. В Концепции развития гражданской идентичности – Кыргыз жараны в Кыргызской Республике на период 2021-2026 годы (утверждена Указом Президента КР от 13 ноября 2020 года №39) обращается внимание на то, что в условиях культурного и этнического многообразия стратегической целью развития Кыргызской Республики должно стать формирование атмосферы толерантности, обогащение культурного наследия и обеспечение мирного сосуществования, базирующегося на принципах взаимного уважения. Также в Концепции продвигаются идеи общегражданской идентичности, которая должна строиться на строгом соблюдении конституционных норм и законодательства Кыргызской Республики. В Концепции закреплены механизмы обеспечения равенства граждан страны вне зависимости от их этнической, религиозной, социальной и региональной принадлежности. Гражданская идентичность должна основываться на принципах добровольности, уважения и признания многообразия, обеспечивая баланс между правами и обязанностями граждан, а также между позициями различных групп, имеющих

разные точки зрения. В Концепции предусмотрено взаимодействие и партнерство всех заинтересованных сторон в развитии и продвижении гражданской идентичности и государственности.

Производной частью от свободы творчества является интеллектуальная собственность, представляющая собой результат творческой деятельности человека, который может быть преобразован в различные **формы творческой деятельности**, которые могут быть разными. Вот некоторые из них:

- **Литературное творчество.** Написание книг, рассказов, поэм, стихов, пьес, сценариев и других литературных произведений.

- **Визуальное искусство.** Охватывает живопись, скульптуру, графику, фотографию, рисунок и коллаж.

- **Музыка и исполнительское искусство.** Создание и исполнение музыкальных произведений, а также пение, игра на музыкальных инструментах, композиция и аранжировка музыки.

- **Театр и кино.** Создание и постановка театральных спектаклей, фильмов, сериалов, анимационных фильмов и документальных работ.

- **Дизайн и архитектура.** Создание проектов в области графического и промышленного дизайна, моды, интерьеров, архитектурных проектов и ландшафтного дизайна.

- **Ремесленное искусство.** Создание уникальных изделий рукоделия, таких как украшения, текстильные изделия, керамика, деревянные изделия, куклы и другие поделки.

- **Коллективная творческая деятельность.** Может быть общественно-политической, трудовой, познавательной, экологической, спортивной, художественной или досуговой.

Правовой фундамент в сфере интеллектуальной собственности представлен Гражданским кодексом КР, часть вторая которого содержит статью 1037, определяющую основные объекты интеллектуальной собственности, находящиеся под защитой государства и регулируемые гражданским законодательством. В частности:

1. **Результаты интеллектуальной деятельности:**

- произведения науки, литературы и искусства;
- исполнения, фонограммы и передачи организации вещания;

- программы для электронных вычислительных машин и базы данных;
- топологии интегральных микросхем;
- изобретения, полезные модели, промышленные образцы;
- селекционные достижения;
- нераскрытая информация (коммерческая тайна), в том числе секреты производства (ноу-хау);

## **2. Средства индивидуализации участников гражданского оборота, товаров, работ и услуг:**

- фирменные наименования;
- товарные знаки (знаки обслуживания);
- наименования мест происхождения товаров;
- географические указания;

**3. Другие результаты интеллектуальной деятельности** и средства индивидуализации участников гражданского оборота, товаров, работ и услуг в случаях, предусмотренных Гражданским кодексом КР или иными законами (ч. 2 ст. 1037 ГК КР).

Дополнительными актами в области интеллектуальной собственности являются: Законы КР «Об авторском праве и смежных правах», «О коммерческой тайне», «О товарных знаках, знаках обслуживания, географических указаниях и наименованиях мест происхождения товаров» и т.д. В целом любой объект интеллектуальной собственности в Кыргызской Республике охраняется законом.

На международном уровне в области формирования и развития духовно-нравственных и культурных прав следует отметить целый перечень международных источников, таких как:

В статье 1 *Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах*, принятого в 1966 году, закреплено, что все народы имеют право на самоопределение и могут свободно осуществлять свое культурное развитие. Кроме того, каждый человек имеет право участвовать в культурной жизни общества, пользоваться достижениями научного прогресса и их практическим применением. Также гарантируется защита автора от любых посягательств на его права в области интеллектуальной собственности, связанные с научными, литературными и художественными трудами.

*Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения*, принятая в 2005 году, подчеркивает значимость культурного многообразия в мире. В связи с этим в статье 2 данного документа устанавливаются основополагающие принципы в области культурных прав:

- принцип уважения прав человека и основных свобод;
- принцип равного достоинства и уважения всех культур;
- принцип взаимодополняемости экономически и культурных аспектов развития и т.д.

Кроме того, данная Конвенция признает, что именно культура является одной из главных движущих сил развития, направленных на консолидацию и общее сотрудничество всего человечества. Культурное самовыражение есть результат творчества отдельных лиц, групп или обществ, которые имеют культурное содержание.

В *Декларации ООН о правах коренных народов*, принятой в 2007 году, утверждается, что все народы вносят свой вклад в многообразие и богатство цивилизаций и культур, которые являются общим наследием человечества. Статья 31 Декларации устанавливает, что коренные народы имеют право на сохранение, контроль, охрану и развитие своего культурного наследия, традиционных знаний и традиционных форм культурного выражения (знания о свойствах фауны и флоры, традиции устного творчества, литературные произведения, рисунки, спорт и традиционные игры, а также изобразительное и исполнительское искусство и т.д.). Кроме того, коренные народы имеют право на сохранение, контроль, защиту и развитие своей интеллектуальной собственности на это культурное наследие, традиционные знания и традиционные формы выражения культуры.

## **8.6. Ограничение прав и свобод человека и гражданина**

Ограничение прав и свобод человека и гражданина представляет собой неотъемлемую часть конституционного права, направленного на защиту национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Ограничения

вводится в соответствии со статьей 23 Конституции КР. Вводимые ограничения должны быть соразмерны указанным целям. В международном праве основание и порядок данного ограничения прописан в статье 29 Всеобщей декларации прав человека, которая устанавливает, что при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. Данная статья вводит возможное ограничение прав и свобод человека только в соответствии с законом. В Кыргызской Республике профильными нормативными правовыми актами в области временного ограничения прав человека и гражданина являются: Конституционный закон КР «О чрезвычайном положении», Конституционный закон КР «О военном положении» и Закон КР «О гражданской защите».

Конституционный закон КР «О чрезвычайном положении» закрепляет в статье 1 понятие чрезвычайного положения, которое является временной мерой, вводимой на всей территории Кыргызской Республики либо в отдельных ее местностях. Чрезвычайное положение вводится на территории государства исключительно в интересах обеспечения безопасности его граждан и защиты конституционного строя. В условиях чрезвычайного положения на деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности возлагаются дополнительные обязанности. Вся общественная жизнь переводится в особый правовой режим, который допускает установление отдельных ограничений прав и свобод граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также прав юридических лиц.

Чрезвычайное положение вводится при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Кыргызской Республики. К таким обстоятельствам относятся:

- попытки насильственного изменения конституционного строя захвата или присвоения власти;
- вооруженный мятеж;
- массовые беспорядки, сопряженные с насилием и угрозой жизни людей;
- террористические акты;
- вооруженный захват и блокирование дорог республиканского значения и стратегических объектов, включая их повреждение;
- блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей;
- подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований;
- межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями;
- эпидемии, эпизоотии, эпифитотии;
- стихийные бедствия, разрушения, если они представляют непосредственную угрозу конституционному строю, жизненно важным интересам личности, общества, нормальному режиму работы государственных органов и органов местного самоуправления

Устранение этих обстоятельств невозможно без применения чрезвычайных мер.

Статья 1 Конституционного закона КР «О военном положении» от 30 апреля 2009 года №149 определяет «военное положение» как особый правовой режим, который может быть введен на всей территории страны или в отдельных ее частях для отражения угрозы агрессии против Кыргызской Республики. Агрессия определяется в законе как противоправное применение вооруженной силы одним государством против Кыргызской Республики или иным образом, несовместимым с Уставом ООН. Основанием для введения военного положения является следующие агрессивные действия:

– вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Кыргызской Республики, любая военная оккупация территории Кыргызской Республики, являющаяся результатом такого вторжения или

нападения, либо любая аннексия (захват) территории Кыргызской Республики или ее части с применением вооруженной сил;

– бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Кыргызской Республики или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Кыргызской Республики;

– нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные силы Кыргызской Республики независимо от места их дислокации;

– действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Кыргызской Республики;

– засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Кыргызской Республики, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Закон КР «О гражданской защите» от 24 мая 2018 года №54 в статье 2 чрезвычайная ситуация связывается с обстановкой, сложившейся на определенной территории в результате опасного природного или техногенного явления: аварии, катастрофы, стихийного или иного бедствия; воздействия современных средств поражения, которые могут повлечь или повлекли человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. В качестве иллюстрации возможного ограничения прав человека и гражданина можно привести ситуацию, сложившуюся в 2020 году в Кыргызской Республике в связи с эпидемией коронавируса (Covid-19). Первоначально Распоряжением Кабинета министров 22 марта 2020 года №93-р режим чрезвычайной ситуации был введен на территории всей Кыргызской Республики с 22 марта по 1 ноября 2022 года, а затем, по мере разрастания эпидемии, в наиболее густонаселенных районах Кыргызстана (г. Бишкек, г. Ош, Ноокатский и Кара-

Суйский районы Ошской области, г. Джалал-Абад и Сузакский район Джалал-Абадской области, г. Нарын и Ат-Башинский район Нарынской области) указами Президента КР с 25 марта по 10 мая 2020 года был введен режим чрезвычайного положения, что повлекло за собой ограничение определенных прав человека и гражданина. В частности, были ограничены следующие права:

– право на свободное передвижение (был введен особый режим въезда/выезда для граждан, временный запрет на покидание местности, в том числе своего дома, квартиры. Введен комендантский час. Приказом комендатуры г. Бишкек от 30 марта 2020 года №15 с 20 марта 2020 года были введены ограничения на все международные регулярные авиарейсы, за исключением грузовых перевозок, чартерных авиарейсов и перечня пассажирских перевозок;

– право на медицинскую помощь (данное ограничение было введено для предотвращения распространения коронавируса (Covid-19). Приказом городского управления здравоохранения от 17 марта 2020 года было введено ограничение на посещение медицинских учреждений, кроме больных с острыми заболеваниями; между районами были организованы блокпосты;

– право на защиту (субъекты права были лишены возможности воспользоваться судебным порядком защиты своих прав и интересов, поскольку ряд судов Ошской, Джалал-Абадской областей и г. Бишкек, расположенных на территории, где было объявлено чрезвычайное положение, временно прекратили свою работу);

– право на культуру, отдых (была приостановлена работа кинотеатров, театров, музеев детских развлекательных заведений, интернет-клубов, спортивно-оздоровительных центров);

– право на труд (Приказом комендатуры города Бишкек от 30 марта 2020 года государственным и муниципальным органам власти, а также юридическим лицам вне зависимости от формы собственности было предписано максимально сократить количество сотрудников, выходящих на работу);

– право на образование (на основании Приказа Министерства образования и науки КР от 14 марта 2020 года №282 во всех учебных заведениях независимо от форм собственности

и ведомственной принадлежности были установлены преждевременные каникулы, а затем учащиеся и студенты были переведены на дистанционное обучение).

Таким образом, введение чрезвычайной ситуации, чрезвычайного положения или военного положения обусловлено наличием экстраординарных случаев, к которым должны применяться законодательные меры, способные к их устранению.

В то же время существуют механизмы ограничения прав человека через судебные решения. Например, статья 62 Уголовного кодекса КР предусматривает возможность ограничения свободы для лиц, признанных виновными в совершении преступления. Кроме того, суд может возложить на осужденных определенные обязанности.

– явиться в органы пробации по месту жительства в течение десяти дней с момента вступления приговора суда в законную силу;

– являться два раза в месяц в органы пробации для регистрации и участия в профилактических беседах;

– не выезжать за пределы страны;

– уведомлять органы пробации о месте жительства, работы и учебы, а также об их изменении;

– получать разрешение органов пробации на краткосрочный выезд с места жительства;

– не употреблять психоактивные вещества;

– участвовать в программах ресоциализации, назначаемых органами пробации.

Дополнительно суд может ввести ограничения (напр., не посещать определенные места, не контактировать с определенными лицами, возместить в определенный судом срок ущерб, причиненный потерпевшему, находиться в определенное судом время суток по месту жительства, воздержаться от определенного рода действий или занятий и т.д.).

Именно суд устанавливает меру наказания для лица, признанного виновным в совершении преступления, что влечет за собой ограничение прав и свобод осужденного, а также возложение на него определенных обязанностей, предусмотренных уголовным законодательством Кыргызской Республики.

## **8.7. Обязанности гражданина Кыргызской Республики**

Наличие конституционных обязанностей (обязанностей) гражданина является неотъемлемой частью конституционного права и правового института гражданства. Конституционные обязанности – это правовые предписания, установленные в отношении граждан. Они призваны поддерживать существующий порядок в обществе и государстве, при этом активное участие граждан является обязательным. Обязанности носят универсальный характер, не зависят от конкретного правового статуса индивида, а находятся на высшем правовом уровне. Каждый гражданин должен быть осведомлен о своих обязанностях. Эти обязанности охватывают различные сферы деятельности, в которых гражданин должен принимать активное участие. В связи с этим представляется целесообразным классифицировать **обязанности гражданина** следующим образом:

– **соблюдение Конституции и законов Кыргызской Республики** (ч. 3 ст. 53 Конституции КР). Данная обязанность имеет ключевое значение, поскольку Кыргызская Республика является правовым государством и граждане в своих действиях руководствуются конституционными и иными законодательными нормами, регулирующими общественные отношения. Несоблюдение Конституции и законов Кыргызской Республики ведет к хаосу и правовому нигилизму;

– **уплата налогов и иных сборов, предусмотренных национальным законодательством** (ст. 50) – представляет собой формирование бюджета государства, где бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Именно бюджет государства позволяет обеспечить безопасность своих граждан, осуществить развитие экономики, создать инфраструктуру, производить социальные и иные выплаты, продвигать науку, обеспечивать доступность образования, медицинской помощи и т.д.;

– **защита Отечества** (ст. 54) – долг и святая обязанность каждого гражданина. Эта обязанность может быть реализована в различных формах:

- срочная военная служба;
- служба по контракту;
- альтернативная гражданская служба

В случае возникновения угрозы безопасности государства, будь то агрессия или угроза агрессии, все граждане Кыргызской Республики встают на защиту своей Родины. В этом случае на территории республики или в отдельных ее районах может быть введен режим военного положения. Вследствие этого граждане обязаны выполнять ряд дополнительных функций, таких как:

1) соблюдать требования государственных органов, обеспечивающих военное положение, и их должностных лиц, а также оказывать им всяческое содействие;

2) являться по вызову в органы военного управления и государственные органы по месту жительства;

3) участвовать в работах оборонного характера, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлении поврежденных, разрушенных объектов экономики и военных объектов, систем жизнеобеспечения населения, а также в борьбе с пожарами, эпидемиями, эпизоотиями в порядке, установленном Кабинетом министров;

4) предоставлять необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей компенсацией в порядке, определяемом Кабинетом министров;

5) выполнять иные обязанности, возложенные на них государственными органами в соответствии с Конституционным законом КР «О военном положении»;

– **забота о детях, их воспитание** в равной мере являются правом и обязанностью как отца, так и матери. Трудоспособные совершеннолетние дети обязаны заботиться о родителях (ч. 2 ст. 26). Осуществление заботы о детях представляет собой прямую обязанность родителей, где детьми считаются лица, не достигшие 18 лет. В свою очередь дети, которые достигли возраста 18 лет, обязуются заботиться о своих родителях. В обоих случаях забота выражается в виде материального обеспечения, физической

помощи и т.д. Более детально данную обязанность регулирует гражданское и семейное законодательство;

**– охранять и бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру (ч. 3 ст. 49).** Окружающая природная среда представляет собой среду обитания человека, биосферу, которая служит условием, средством и местом жизни не только для человека, но и для других живых организмов. Она включает в себя природу как систему естественных экологических систем, а также ту часть естественной среды, которая была преобразована в результате человеческой деятельности. В современном мире окружающая среда является неотъемлемой частью человека. Растительный и животный мир выполняют экологические, экономические и культурно-оздоровительные функции, создавая среду обитания для человека и удовлетворяя его потребности. Однако, если состояние окружающей природной среды, растительного и животного мира ухудшится, человек может потерять возможность существовать.

Поэтому необходимо стремиться к установлению баланса во взаимодействии с природой. Человек должен отказаться от потребительского подхода, который приводит к загрязнению окружающей среды, истощению природных ресурсов, разрушению экологических систем и уничтожению растительного и животного мира. Вместо этого необходимо перейти к рациональному использованию природных ресурсов, устанавливая лимиты на их изъятие, потребление и выбросы вредных веществ. С самого рождения каждый гражданин должен осознавать важность окружающей среды и проявлять заботу о природе;

**– получение основного общего образования (ч. 2 ст. 46).** Данная обязанность устанавливает каждого гражданина получить основное общее образование, чтобы в дальнейшем такой гражданин мог ориентироваться в современном мире. Основное общее образование в соответствии с Законом КР «Об образовании» направлено на формирование у обучающегося функциональной грамотности, современных компетенций в учебно-познавательной деятельности, культурно-ценностных ориентиров и стремления к самообразованию.

## **8.8. Реализация конституционных прав на основе информационно-коммуникационных технологий (электронный конституционализм)**

В XXI веке, в эпоху стремительного развития информационных технологий и цифровизации общества и государства, все больше граждан оказываются вовлечены в цифровую среду, в которой взаимодействие между субъектами осуществляется в электронном виде, без необходимости личного присутствия. И как результат – в правовой науке появился новый взгляд на конституционные институты, который основывается на идее использования цифровых инструментов и данных для поддержки и продвижения конституционных прав и свобод граждан. Идеи электронного (или цифрового) конституционализма с годами все больше находят своих сторонников.

Цель электронного конституционализма – принятие конституционных стандартов для цифрового мира. Он дает набор принципов и ценностей, которые помогут ответить на вызовы цифровых технологий.

Цифровым конституционализмом могут быть охвачены следующие сферы:

- конституционная коммуникация на общенациональном уровне и использование цифровых технологий для обсуждения, принятия и мониторинга конституционных поправок;
- развитие цифровых конституционных прав в публичной сфере для более активного вовлечения граждан в участие в государственном управлении;
- предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием цифровых и информационных технологий;
- конституционные инициативы граждан, их объединений с применением цифровых и информационных технологий и институтов демократии.

Подобный подход в конечном итоге приведет к формированию электронного государства, представляющего собой новый этап в развитии взаимоотношений между обществом и властью. В рамках такого подхода государство может создать модель

электронного конституционализма, который может включать следующее:

1. *Электронные платформы для участия граждан*: использование онлайн-петиций, голосований и форумов для вовлечения граждан в процесс принятия решений.

2. *Прозрачность и доступ к информации*: обеспечение открытого доступа к законодательным актам, судебным решениям и другим государственным документам через интернет.

3. *Цифровое правосудие*: внедрение технологий для упрощения судебных процессов, например, через онлайн-заявления или видеослушания.

4. *Защита прав и свобод*: обеспечение соблюдения прав человека в цифровой среде, включая защиту данных и конфиденциальности.

Электронный конституционализм стремится адаптировать традиционные модели управления к современным условиям, используя возможности, которые предоставляет цифровая эпоха, например, для использования информационных и коммуникационных технологий для улучшения взаимодействия между государственными учреждениями, гражданами и бизнесом

В Кыргызской Республике электронное (цифровое) государство было заложено еще в Национальной стратегии развития КР на период 2018-2040 годы как преобразование страны в цифровой хаб, который должен оказывать различные услуги на Великом Шелковом пути. Данная стратегия обозначила развитие электронного документооборота, электронных судов, появление цифровой экономики.

Концепция цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан» на 2019–2023 годы представляет собой конкретизацию идеи электронного государства, которая реализуется через внедрение и развитие следующих элементов:

- электронный парламент, предполагающий проведение онлайн-обсуждений законопроектов и публичных слушаний, а также электронное взаимодействие депутатов с избирателями;
- электронное правительство, предоставляющее государственные и муниципальные услуги в цифровом формате;

- электронный суд, функционирующий на основе цифровых технологий и позволяющий гражданам подавать электронные иски и участвовать в электронном судопроизводстве.

Важное значение уделяется открытости и подотчетности государственных органов при помощи ИКТ (где граждане могут получать информацию о деятельности государственных органов и участвовать в процессах управления).

В последней Концепции цифровой трансформации Кыргызской Республики на период 2024–2028 годов еще более масштабно раскрывается роль электронного государства и информационных взаимодействий между различными субъектами права. В частности, предполагается внедрение цифровых технологий в избирательный процесс, что позволит гражданам голосовать в электронном и дистанционном форматах.

В сфере законодательства планируется создание онлайн-платформы для проведения публичных обсуждений и сбора обратной связи по законопроектам, а также внедрение инструментов для проведения онлайн-опросов и голосований по важным вопросам.

В Кыргызской Республике, помимо стратегических документов и концепций, существует ряд нормативно-правовых актов, регулирующих информационные отношения.

Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» от 17 июля 2014 года №139 устанавливает возможность на предоставление государственной или муниципальной услуги в электронной форме использованием Государственного портала электронных услуг.

Закон КР «О праве на доступ к информации» от 29 декабря 2023 года №217 обеспечивает реализацию и защиту права каждого на доступ к информации, находящейся в ведении обладателей информации, и достижение максимальной информационной открытости, гласности, прозрачности в их деятельности.

Закон КР «Об электронном управлении» от 19 июля 2017 года №127 обозначает деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, организаций и граждан по принятию юридически значимых решений и совершению юридически значимых действий с использованием

электронных документов и иной информации в электронной форме и т.д.

Таким образом, электронный конституционализм в дальнейшем будет только укрепляться и развиваться. Граждане все больше будут вовлекаться в систему государственного управления, стремясь к созданию более благоприятных условий для жизни в цифровую эпоху.

## Глава 9 **ГРАЖДАНСТВО В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

### **9.1. Правовой статус гражданства**

Современные государства воплотили в реальность правовой институт гражданства, который закрепляется в конституциях государств мира. Кыргызская Республика не стала исключением в данном вопросе. Статья 51 Конституции КР вводит обозначение гражданства, в частности это устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Гражданство представляет собой систему, в рамках которой устанавливаются права и обязанности как для граждан по отношению к государству, так и для государства по отношению к гражданам. В этой системе достигается баланс прав и обязанностей, обеспечивающий гармоничное взаимодействие между личностью и государством.

Отличительной особенностью гражданства становятся приобретение политических прав по отношению к гражданину, который может избирать и быть избранным в рамках политической системы, получить доступ к государственной и муниципальной службе. Отдельно в рамках гражданства обозначены социальные права, где каждый гражданин имеет право на социальную поддержку со стороны государства в виде выплат пенсий, социальных пособий, предоставления льгот и т.д.

Закон КР «О гражданстве Кыргызской Республики» от 21 мая 2007 года №70 в статье 4 устанавливает, что Кыргызская Республика гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Также согласно данному

закону, иное гражданство, которым может обладать гражданин Кыргызской Республики, имеющий также *иное гражданство*, рассматривается Кыргызской Республикой только как гражданин Кыргызской Республики, за исключением случаев выхода из гражданства, утраты гражданства и по иным основаниям, закрепленным в Законе КР «О гражданстве Кыргызской Республики», а также в международных договорах, ратифицированных Кыргызской Республикой в установленном порядке.

Правовой институт двойного гражданства в Конституции КР не закреплен. Но работать на государственном предприятии или в госучреждении с «иным гражданством» нельзя. По закону народные избранники, чиновники исполнительной ветви власти, сотрудники правоохранительных и фискальных органов не могут иметь двойное гражданство.

Двойное гражданство доступно только гражданам тех стран, между которыми заключен специальный международный договор о взаимном признании.

**Гражданство Кыргызской Республики** приобретается в следующих случаях:

- 1) по рождению;
- 2) в результате приема в гражданство Кыргызской Республики;
- 3) в результате восстановления в гражданстве;
- 4) по основаниям или в порядке, предусмотренным Закон КР «О гражданстве Кыргызской Республики» вступившими в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

**Утрата гражданства Кыргызской Республики** происходит в следующих случаях:

- если гражданство Кыргызской Республики приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или подложных документов;
- если приобретено гражданство приграничных с Кыргызской Республикой государств (Казахстан, Узбекистан, Таджикистан и Китайская Народная Республика);

- при наличии иного гражданства и нотариально удостоверенного заявления об отказе от гражданства Кыргызской Республики;

- по иным основаниям, предусмотренным в соответствии с международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

В целом гражданство является важной составляющей современного государства, и Кыргызская Республика не является исключением, а наоборот старается всецело поддерживать данный правовой институт. Так, существует упрощенный порядок приема в гражданство в отношении лиц, достигших 18-летнего возраста, которые обратились с ходатайством в уполномоченный государственный орган, если они:

- 1) имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Кыргызской Республики и проживающего на территории Кыргызской Республики;

- 2) родились в Кыргызской ССР и/или имели гражданство бывшего СССР;

- 3) восстанавливаются в гражданстве Кыргызской Республики.

Также в гражданство Кыргызской Республики принимаются в упрощенном порядке без соблюдения условий в следующих случаях если:

- 1) ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Кыргызской Республики, – по заявлению этого родителя и при наличии письменного согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства Кыргызской Республики. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории Кыргызской Республики;

- 2) ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство Кыргызской Республики, – по заявлению этого родителя;

- 3) ребенок или недееспособное лицо, над которым установлены опека или попечительство, – по заявлению опекуна или попечителя, имеющего гражданство Кыргызской Республики.

Отдельный упрощенный порядок существует в отношении кыргызов, которые проживают за пределами Кыргызской Республики, имеющие гражданство другого государства. Для этой

категории существует отдельный Закон КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику» от 26 ноября 2007 года №175, который по статье 1 устанавливает правовой статус кайрылмана – этнический кыргыз, являющийся иностранным гражданином или лицом без гражданства, добровольно переселяющийся в Кыргызскую Республику и получивший статус кайрылмана (дословно возвращенец). Статус кайрылмана представляет собой временный правовой статус до приобретения гражданства Кыргызской Республики. Процесс получения кайрылмана начинается с ходатайства лиц о предоставлении статуса кайрылмана подаются одним из совершеннолетних членов семьи лично или через уполномоченного представителя, где порядок предоставления статуса кайрылмана определяется Кабинетом Министров Кыргызской Республики. Устанавливаются отдельные сроки рассмотрения принятия решения о предоставлении статуса кайрылмана или об отказе в предоставлении статуса кайрылмана осуществляются в течение двух месяцев со дня регистрации ходатайства в соответствии со статьей 8.

В 2017 году была принята Программа Правительства Кыргызской Республики «Кайрылман» по оказанию содействия этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику, и кайрылманам на 2017-2022 годы, которая установила следующие задачи:

- защита прав и законных интересов этнических кыргызов, переселившихся в Кыргызскую Республику, и кайрылманов;
- содействие созданию благоприятных условий для приема этнических кыргызов и их интеграции в общество;
- обеспечение социально-экономической поддержки этнических кыргызов, переселившихся в Кыргызскую Республику, и кайрылманов;
- содействие обучению и переобучению этнических кыргызов, кайрылманов с целью равноправной интеграции на рынке труда Кыргызской Республики;
- доступ к услугам органов регистрации населения.

В области данных переселения кайрылманов следует отметить, что с 2010 года по август 2016 года около 11 тысяч этнических

кыргызов, прибывших на территорию Кыргызской Республики, признаны кайрылманами. С 2010 года по первое полугодие 2016 года приняты в гражданство Кыргызской Республики 24 тыс. 362 этнических кыргызов. Согласно данным Министерства труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики с 1991 по 2021 годы общее количество этнических кыргызов, иммигрировавших в Кыргызстан с 1991 года, составляет более 75 тыс. человек<sup>21</sup>.

На территории любого государства помимо граждан могут проживать определенные группы (иностранные граждане, лица с двойным гражданством (бипатриды), лица без гражданства (апатриды). Лица без гражданства – это люди, которые не принадлежат ни к одному государству миру и не являются гражданином ни одной страны мира. Лицами без гражданства могут быть люди с момента рождения либо становятся такими в силу жизненных обстоятельств (войны, катаклизмы, государственные перевороты и т.д.). Национальные государства и мировое сообщество предпринимают активные действия, направленные на уменьшение численности лиц без гражданства, стремясь обеспечить их принадлежность к определенному государству. На международном уровне следует отметить Конвенцию о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года, которая устанавливает, что гражданство должно предоставляться любым государством в силу рождения человека, по возбуждении перед надлежащим органом власти ходатайства соответствующим лицом или от его имени в порядке, установленном национальным законом (ст. 1 Конвенции). Также данную инициативу получения гражданства и сокращения лиц без гражданства поддерживают государства-участники СНГ, что отразилось в Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, где статья 24 устанавливает, что каждый человек имеет право на гражданство

---

<sup>21</sup> Общее количество этнических кыргызов, иммигрировавших в Кыргызстан с 1991 года, составляет более 75 000 человек. Министерство труда, социального обеспечения и миграции. <https://mlsp.gov.kg/ru/2021/11/05/obshhee-kolichestvo-etnicheskikh-kyrgyzov-immigrirovavshih-v-kyrgyzstan-s-1991-goda-sostavlyayet-bolee-75-000-chelovek/>

и никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

В отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, ранее состоявших в гражданстве Кыргызской Республики, имеется возможность получения вида на жительство в упрощенном порядке в соответствии с Положением о порядке оформления и выдачи временного и постоянного видов на жительство иностранным гражданам и лицам без гражданства на территории Кыргызстана. Данное положение распространяется на дееспособных иностранных граждан или лиц без гражданства, достигших 18-летнего возраста, которые подают заявление в установленном порядке в уполномоченный государственный орган.

В свою очередь гражданин Кыргызской Республики несет воинскую обязанность в соответствии с конституционной нормой и Законом КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах», который устанавливает порядок прохождения военной или альтернативной службы, определяет положение по призыву граждан, устанавливает требования, предъявляемые к гражданам, поступающим на военную службу по контракту и т.д.

## **9.2. Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства**

Иностранные граждане – это лица, которые не являются гражданами Кыргызской Республики, но обладающие доказательствами о наличии другого гражданства. Лица без гражданства – это лица, которые не считаются гражданами какого-либо государства. В то же время иностранные граждане и лица без гражданства обладают правами и несут обязанности наравне с гражданами Кыргызской Республики. Закон КР «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 14 декабря 1993 года № 1296-ХІІ устанавливает следующий перечень прав и обязанностей по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства:

– ведение трудовой деятельности (за исключением на государственной и муниципальной службе, на которой могут работать только граждане Кыргызской Республики);

- право на отдых;
- охрана здоровья;
- социальное обеспечение;
- имущественные и личные неимущественные права;
- получение образования;
- пользование достижениями культуры;
- участие в общественных объединениях;
- свобода совести;
- брачные и семейные отношения;
- неприкосновенности личности и жилища;
- передвижение иностранных граждан по территории республики и выбор места жительства;

– защита прав иностранных граждан (любой иностранный гражданин, который находится на территории Кыргызской Республики, имеет право на обращение в суд и в иные государственные органы власти для защиты личных, имущественных, семейных или иных прав. В судах иностранные граждане обладают одинаковыми процессуальными правами наравне с гражданами Кыргызской Республики).

На иностранных граждан и лиц без гражданства не распространяется избирательное право и обязанность воинской службы в рядах Вооруженных сил Кыргызской Республики. Юридическая ответственность, установленная в соответствии с национальным законодательством, распространяется на все субъекты, находящиеся на территории Кыргызской Республики.

В отношении иностранных сотрудников дипломатических и консульских учреждений и членов их семей распространяется дипломатический иммунитет и определенные привилегии. Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года закрепляет в разделе 2 следующие виды иммунитетов:

- защита консульских должностных лиц (от посягательства на их личность, свободу, достоинство);
- личная неприкосновенность консульских должностных лиц (которые не подлежат аресту, ни предварительному заключению,

только на основании постановлений компетентных судебных властей в случае совершения тяжких преступлений и т.д.);

– уведомление об аресте, предварительном заключении или судебном преследовании (в обязательном порядке должен быть проинформирован глава консульского учреждения);

– иммунитет от юрисдикции (консульские должностные лица и консульские служащие не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания в отношении действий, совершаемых ими при выполнении консульских функций, за исключением гражданского иска, вытекающего из договора, заключенного консульским должностным лицом или консульским служащим, по которому они прямо или косвенно не приняли на себя обязательств в качестве агента представляемого государства либо в отношении третьей стороны причиненный несчастным случаем в государстве пребывания, вызванным дорожным транспортным средством, судном или самолетом);

– обязанность давать свидетельские показания;

– освобождение от регистрации иностранцев и от получения разрешения на жительство;

– освобождение от:

- получения разрешения на работу;
- таможенных пошлин и досмотра;
- личных повинностей и обложений и т.д.

В целом иностранные сотрудники дипломатических и консульских учреждений обладают выше установленными привилегиями, которые в силу дипломатического правового статуса будут отличать их от простых иностранных граждан и лиц без гражданства.

Любой, кто находится на территории Кыргызской Республики, обязан соблюдать правила и нормы общественного поведения. Общественное поведение представляет собой набор поведенческих процессов, служащих реакцией индивида на изменения в обществе в целом и по отношению определенных индивидов и/или социальных групп в частности. Поэтому каждый выстраивает свою систему взаимоотношений, но при выстраивании такой системы взаимоотношений не должны быть нарушены права и свободы других лиц, а все возможные действия индивида совершаться

только в правовом поле, установленном посредством национального законодательства.

Каждое лицо, находящееся на территории Кыргызской Республики (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства), должно соблюдать нормы Конституции КР, законов и иных нормативных правовых актов, а также уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц. Соблюдение законов формирует у субъектов права установку на законопослушное поведение во всех областях общественной и государственной жизни, что обеспечивает практическое воплощение конституционных норм и принципов национального законодательства.

Также в отношении иностранных субъектов права следует обозначить правовой статус беженцев. Беженцем на основании Конвенции о беженцах 1951 года является лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений. Кыргызская Республика, будучи приверженной принципам международного права и защите прав человека, оставляет за собой право предоставлять политическое убежище. В случае предоставления политического убежища, данное лицо не может быть экстрадировано в другое государство.

Лицо, получившее статус беженца, наделяется широким спектром прав, включающим в себя трудовые права, гражданские права, право на судебную защиту, а также право на свободу объединений. *К трудовым правам* относятся: возможность трудоустройства по найму, ведение собственного бизнеса, а также осуществление профессиональной деятельности, приносящей стабильный доход. *Гражданские права* включают в себя возможность приобретения движимого и недвижимого имущества, заключение различных гражданско-правовых сделок, реализацию прав интеллектуальной собственности, таких как авторские права, смежные права и другие. *Право на судебную защиту* предоставляет

каждому человеку возможность обратиться в суд для защиты своих прав. *Право на свободу объединений* позволяет лицам, получившим статус беженца, объединяться в различные организации и ассоциации для защиты своих интересов и достижения общих целей.

Детальный порядок статуса беженца на территории Кыргызской Республики регулирует Закон КР «О беженцах» от 25 марта 2002 года №44, который устанавливает порядок обращения с ходатайством о предоставлении статуса беженца, основания отказа, права и обязанности лица, обратившегося с ходатайством о признании его беженцем, права и обязанности беженца и т.д. В целом, Кыргызская Республика признает, что беженец не может быть возвращен против его воли в страну, которую он покинул на основании причин обозначенных в Законе КР «О беженцах».

## Глава 10

# ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

### 10.1. Общие положения

Гарантии прав и свобод человека и гражданина представляют собой совокупность правовых средств, направленных на реализацию прав и свобод того или иного лица. Любое установленное национальным законодательством право может быть реализовано в рамках субъективного права конкретного субъекта права. Термин «гарантии» обозначает, что государство берет на себя обязательства по обеспечению определенных правовых категорий, которые могут быть закреплены в специальных законах и международных нормативных правовых актах.

В Кыргызской Республике признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 55). Основные права и свободы человека и гражданина являются неотчуждаемы и базируются на естественном праве.

Конституция подтверждает и закрепляет разновидности естественного права, которые выражаются в виде права на свободу, права на защиту, право на информацию и т.д.

В свою очередь государство обеспечивает права и свободы граждан (ст. 56 Конституции КР), что обозначает наличие обязанности государства является недопущение произвола по отношению к правам и свободам граждан, где любое лицо вправе защищать себя и свои права любыми законными средствами. Гарантом реализации прав и свобод, установленных в Конституции, выступает Президент Кыргызской Республики.

Кыргызская Республика представляет собой демократический режим, направленный на недопущение принятия законов или иных нормативных правовых актов, способствующих умалению или отмены прав и свобод человека. Кыргызская Республика вступила в ООН в 1992 году на основании принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 46/225, где после развала СССР в 1991 году бывшие 15 советских республик выступили с инициативой вступления в ООН<sup>22</sup>. Кыргызская Республика падала заявление и, получив рекомендацию от Совета Безопасности ООН от 29 января 1992 года, стала полноправным членом ООН, взяв тем самым на себя международные обязательства по имплементации норм международного права в национальное законодательство. Так, Кыргызская Республика стала участницей большинства международных договоров, регулирующих права и свободы человека, которые были разработаны в рамках ООН. Среди них: Всеобщая декларация прав человека, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Личность каждого человека является священной и неприкосновенной. Никто не вправе ограничивать личность в физическом и нравственном отношении. Ограничения возможны

---

<sup>22</sup> Прием Республики Кыргызстан в члены ООН. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 июля 1992 года A/RES/46/225. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/4667.pdf?OpenElement>

только на основании закона и по приговору суда как наказание за совершенное преступление.

Пытки, а также бесчеловечные, жестокие или унижающие достоинства виды обращения или наказания запрещены. Данная конституционная норма связана с ратификацией Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинства обращения и наказания, которая устанавливает в статье 1, что пытка означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия. Следовательно, государство-участник Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинства обращения и наказания обязуется предпринять законодательные, административные, судебные и другие меры для предупреждения актов пыток на любой территории под его юрисдикцией.

Важным в борьбе за права человека является введение принципа гуманизма в национальное законодательство. Каждый лишенный свободы имеет право на гуманное обращение, не унижающее человеческое достоинство. Связывается данный принцип со статьей 10 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, где все лица, лишенные свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности. В системе национального законодательства особое внимание заслуживает статья 9 Уголовного кодекса КР, которая закрепляет принцип гуманизма, выступающий в качестве фундаментальной основы для защиты личности, ее жизни и здоровья, чести и достоинства, неприкосновенности и безопасности, рассматриваемых как высшие социальные ценности. Проведение медицинских, биологических и иных

экспериментов над человеком запрещено и подлежит наказанию в соответствии с законом.

В свою очередь Кыргызская Республика осуществляет поддержку народных обычаев и традиций, которые не ущемляют права и свободы человека (ст. 65). В настоящее время одним из примеров исторических обычаев и традиций является суд аксакалов как правовой институт, направленный на альтернативное разрешения споров между различными субъектами права, где аксакалы – это граждане Кыргызской Республики не моложе 50 лет, имеющие образование не ниже среднего общего или среднего профессионального, проживающие в данной местности, не имеющие судимости, пользующиеся уважением и авторитетом среди населения соответствующего аймака, по деловым и моральным качествам способные выполнять задачи судов аксакалов, установленные настоящим Законом, независимо от расы, этнической принадлежности, с соблюдением гендерного баланса (Закон КР «О судах аксакалов»).

Другим примером служит Народный курултай, который представляет собой совещательное, наблюдательное, общественно-представительное собрание, которое дает рекомендации по важным направлениям общественного развития, решению важных вопросов социально-экономического развития общества и государства, защите прав и свобод граждан, развитию гражданского общества и духовно-идеологическим вопросам. Полномочиями Народного курултая Согласно статье 6 Конституционного закона КР «О Народном курултае» является реализация права законодательной инициативы; заслушивание послания Президента, докладов торага Жогорку Кенеша, председателя Кабинета министров, членов Кабинета министров, руководителей других государственных органов Кыргызской Республики об их деятельности; обсуждение по предложению Президента, торага Жогорку Кенеша, Кабинета министров Кыргызской Республики иных важных вопросов государственного и общественного значения и формирование по ним своих рекомендаций; избрание

своего представителя в Совет по делам правосудия Кыргызской Республики и т.д.<sup>23</sup>

Одним из ключевых аспектов поддержания и развития народных обычаев и традиций является Указ Президента КР «Об утверждении Национальной программы о сохранении и развитии национальных традиций на 2022–2027 годы». В рамках этой программы предполагается проведение анализа национальных традиций и обычаев, разработка и распространение методических пособий, отражающих этнические особенности народов Кыргызстана, систематизация и унификация традиционных ценностей, а также внедрение морально-этических кодексов поведения для образовательных учреждений.

Кроме того, Указ Президента КР «О мерах по упорядочению семейных торжеств и поминальных обрядов в Кыргызской Республике» подчеркивает необходимость борьбы с традициями и обычаями, которые приводят к расточительству и пренебрежительному отношению к социальному положению других людей. В связи с этим Президент поручил государственным и муниципальным органам власти предпринять определенные действия. В частности:

- разработать и утвердить положения о порядке проведения свадебных, семейных, юбилейных торжеств, семейных поминальных обрядов и мероприятий, посвященных памяти усопших, предусматривающие упорядочение традиций, торжеств и обрядов в городах, селах и других населенных пунктах;
- проводить среди населения широкую разъяснительную работу по данному вопросу;
- давать соответствующие рекомендации лицам, проводящим торжества и религиозные обряды и т.д.

---

<sup>23</sup> Конституционный Закон КР «О Народном курултае» от 24 июля 2023 года №146. <https://online.toktom.kg/Toktom/D....=False>

## 10.2. Гарантии правосудия

Кыргызская Республика устанавливает основу для осуществления судебной защиты по отношению к каждому, чьи права и законные интересы были нарушены. В Конституции КР закрепляются общеправовые гарантии в области осуществления правосудия, которые отображены в том числе в уголовно-процессуальном законодательстве. Гарантии правосудия представляют собой обеспечение необходимых свобод личности на уровне конституционного строя. Поэтому Кыргызская Республика предпринимает правовые меры на лишение свободы только тех лиц, по которым их вина была доказана, и был вынесен обвинительный приговор.

В национальном правовом поле активно действует принцип презумпции невиновности, обозначающий, что обвиняемый может быть признан виновным лишь при условии, что его вина будет доказана в предусмотренном законом порядке (ст. 57). Законный порядок означает доказывание надлежащими субъектами вины обвиняемого с помощью допустимых доказательств и при соблюдении установленных законом сроков и иных условий. Кроме того, вина обвиняемого (подсудимого) должна быть установлена в обвинительном приговоре суда, вступившем в законную силу.

Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания ложится на прокурора, следователя и лицо, осуществляющее дознание. Если этого не происходит, и процедура доказывания вины не реализуется, суд прекращает дело и оправдывает подсудимого. Все судебные доказательства должны быть получены законным путем и могут быть использованы в судебном процессе только на основании закона. В случае если доказательства были получены с нарушением законодательства, в том числе с применением пыток, насилия, незаконного проникновения в жилище, несанкционированного прослушивания телефонных разговоров, подделки документов и иных незаконных действий, такие доказательства являются незаконными и не могут быть использованы в суде.

Обвиняемый имеет полное **право не свидетельствовать и не давать показания против самого себя, своих близких**

**родственников**, круг которых определяется законом. Равно как и родственники обвиняемого освобождаются от дачи свидетельских показаний против обвиняемого. Обвиняемый также вправе отказаться от дачи показаний, так как они могут быть использованы против его интересов, и против интересов его близких. Статья 13 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики вводит принцип охраны прав и свобод человека и гражданина уголовном судопроизводстве, где каждому на всех стадиях уголовного процесса гарантируется судебная защита его прав и свобод.

В Конституции КР закреплён институт присяжных заседателей (ч. 1 ст. 58), который представляет собой неотъемлемую часть судебной системы. Члены коллегии присяжных заседателей отбираются в соответствии со статьей 8 Закона КР «О присяжных заседателях в судах Кыргызской Республики» от 15 июля 2009 года №215 орган местного самоуправления соответствующей административно-территориальной единицы (администрации районов г. Бишкек) один раз в два года до 15 сентября второго года составляет список граждан, проживающих на постоянной основе в соответствующей административно-территориальной единице, направляет гражданам уведомления об их включении в указанные списки и предлагает им в месячный срок направить в орган местного самоуправления (администрации районов г. Бишкек) свой отказ быть присяжным заседателем. При этом гражданам разъясняется, что в случае получения согласия они будут обязаны являться в суд по приглашению суда для участия в отборе присяжного заседателя и последующего исполнения обязанностей присяжного заседателя. Целью суда присяжных заседателей является участия граждан в отправлении правосудия по уголовным делам, которые выносят вердикт о виновности или невиновности подсудимого.

Присяжным заседателем может быть гражданин Кыргызской Республики, не моложе 25 и не старше 65 лет, включенный в списки кандидатов в присяжные заседатели и отобранный к участию в рассмотрении уголовного дела.

Присяжными заседателями не могут быть лица:

1) имеющие судимость, непогашенную или неснятую в установленном законом порядке;

2) признанные судом недееспособными или ограниченные в дееспособности;

3) состоящие на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;

4) свидетели, эксперты, специалисты и переводчики, участвующие в рассматриваемом деле;

5) государственные и муниципальные служащие, занимающие политические и специальные должности, а также сотрудники правоохранительных органов, адвокаты;

6) подозреваемые или обвиняемые в совершении преступлений;

7) не владеющие языком, на котором ведется судопроизводство;

8) имеющие физические или обнаруживающие явные психические недостатки, препятствующие полноценному участию в рассмотрении судом уголовного дела.

Коллегия присяжных заседателей состоит в количестве девяти человек, в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом и Законом «О присяжных заседателях в судах Кыргызской Республики».

В настоящее время институт присяжных заседателей имеет правовое обоснование, но фактически еще не сформирован, поскольку для обеспечения его функционирования требуется отдельное финансирование и разработка правовой модели. Реализация проекта запланирована с 2025 года.

Кроме того, любой осужденный имеет **право на помилование и смягчение наказания** (ч. 2 ст. 58). В соответствии со статьей 14 Закона КР «Об общих принципах амнистии и помилования» помилование – полное или частичное освобождение осужденного от наказания или замена назначенного судом наказания на более мягкое<sup>24</sup>. Ходатайства о помиловании рассматриваются, как

---

<sup>24</sup> Закон КР «Об общих принципах амнистии и помилования». Принят 14 июня 2002 года №101. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1057?cl=ru-ru>

правило, по личным ходатайствам осужденных после вступления приговора в законную силу. Амнистия представляет собой полное или частичное освобождение от уголовной ответственности и наказания индивидуально неопределенного круга лиц, виновных в совершении преступлений, либо замена этим лицам назначенного судом наказания на более мягкое, либо освобождение от дополнительного вида наказания. Амнистии могут подлежать как лица, совершившие преступление и отбывающие наказание, так и лица, которые должны были быть привлечены к уголовной ответственности, но еще не привлечлись. Амнистия может быть двух видов:

1) полное освобождение указанных в нем лиц от уголовной ответственности или от отбывания наказания (полная амнистия);

2) сокращение, частичное сокращение неотбытого срока наказания или замена указанным в нем лицам наказания, назначенного судом, на более мягкое, либо освобождение от дополнительного вида наказания (частичная амнистия).

Кроме того, в пункте 3 статьи 58 Конституции КР закреплена конституционная гарантия, устанавливающая, что *никто не должен дважды нести юридическую ответственность за одно и то же правонарушение.*

У каждого лица имеется право на рассмотрение его дела вышестоящим судом. Порядок пересмотра судебного дела устанавливается процессуальным законодательством в зависимости от категории дела – гражданского, административного, уголовного.

В случае несогласия с судебным решением каждый имеет право обратиться за защитой своих нарушенных прав и свобод в международные органы по правам человека. Таковыми являются: Европейский суд по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека и т.д.

В Конституции признается **право на свободу и личную неприкосновенность** (ст. 59), которое является одним из основополагающих прав человека и обозначает возможность делать все, что не нарушает прав других людей и общества в целом. Право на свободу состоит из различных направлений, реализуемых в личных правах (право на свободу передвижения, право на информацию, право на свободу слова и т.д.), в политических правах

(право избирать и быть избранным на выборах президента, депутатов Жогорку Кенеша и местных кенешей), в экономических и социальных правах (право на труд, свобода предпринимательства и т.д.). Личная неприкосновенность предполагает недопустимость какого бы то ни было вмешательства извне в область индивидуальной жизнедеятельности личности и включает физическую и психическую неприкосновенность.

Конституция КР 2012 года гарантирует каждому, что никто не может быть лишен свободы только на том основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо гражданско-правовое обязательство. Гражданско-правовые обязательства регулируются гражданским законодательством Кыргызской Республики.

Конституция КР гарантирует **справедливость правосудия**: никто не может быть задержан, заключен под стражу, лишен свободы иначе как по решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом. Так, статья 12 Уголовно-процессуального кодекса КР детализирует, что дееспособное лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более 48 часов, а в отношении ребенка – не более 24 часов. Если лицо было незаконно задержано, лишено свободы или незаконно помещено в медицинский или психиатрический стационар и т.д., то суд, прокурор, следователь и орган дознания обязаны немедленно освободить такое лицо. Отсюда и формируется принцип неприкосновенности личности.

Важной конституционной нормой является положение о том, что закон, устанавливающий или усиливающий ответственность лица, обратной силы не имеет (ст. 60).

В Кыргызской Республике обратная сила законов и иных нормативных актов не имеет юридической силы, за исключением случаев, когда это обусловлено необходимостью соблюдения принципа юридической определенности. Это означает, что не могут быть применены нормативные акты, которые ухудшают правовое положение лица или устанавливают новый вид юридической ответственности за уже совершенные правонарушения. Могут быть приняты только те нормативные акты, которые смягчают юридическую ответственность или полностью ее устраняют.

Приведем несколько примеров применения исключений:

*В уголовном и административном праве.* Если какое-либо постановление смягчает приговор, декриминализирует некоторые действия – то есть больше не считает их правонарушением и отменяет наказание. Либо улучшает положение лица и наделяет его дополнительными правами.

*В налоговом законодательстве.* Закон имеет обратную силу, если он отменяет или смягчает ответственность, а также если дает дополнительную защиту налогоплательщикам и другим лицам.

*В гражданском законодательстве* действуют иные правила: если в законе прямо сказано, что обратная сила есть, значит, он будет распространяться на все предыдущие случаи. В остальных – обратного действия нет.

Кроме того, в области уголовного права не допускается применение нормативных актов по аналогии. Этот запрет закреплен в статье 3 Уголовного кодекса КР. В то же время пункт 3 статьи 15 Уголовно-процессуального кодекса КР устанавливает, что в случае отсутствия правовых норм, регулирующих спорные правоотношения, суд должен применить нормы, регулирующие сходные правоотношения (аналогия закона), а при отсутствии таких норм – разрешить дело, руководствуясь общими принципами и началами гражданского процессуального законодательства (аналогия права), а также требованиями добросовестности, разумности и справедливости.

Конституцией КР признается и гарантируется каждому **судебная защита его прав и свобод** (ст. 61), где любое лицо в случае нарушения своих прав и свобод вправе обратиться в суд за судебной защитой. Порядок обращения в судебные органы регулируется процессуальным законодательством. Важным аспектом урегулирования споров являются досудебные и внесудебные методы, которые представляют собой альтернативную модель разрешения споров и реализуются посредством следующих правовых институтов:

*Медиация* – представляет собой процедуру урегулирования спора при содействии медиатора (медиаторов) путем согласования интересов спорящих сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого соглашения. Медиация предполагает соблюдение ряда основополагающих принципов, среди которых –

добровольность, сотрудничество, равноправие сторон, нейтральность медиатора и конфиденциальность.

Правовая основа медиации закреплена в Законе КР «О медиации» от 28 июля 2017 года №161. Срок проведения медиации составляет 60 календарных дней, но по оглашению сторон медиации срок проведения медиации может быть продлен, но не более чем на 30 календарных дней. Если медиация проходит по спору в рамках уголовного дела, находящегося в производстве суда, в том числе медиация в период отбывания наказания, должна быть завершена в срок до 30 календарных дней. По взаимному согласию сторон и медиатора данный срок может быть продлен, но не более чем на 30 календарных дней;

*Суды аксакалов* – это создаваемые на добровольных началах и на основе выборности и самоуправления общественные органы, призванные осуществлять рассмотрение материалов, направляемых им в установленном порядке судом, прокурором, другими правоохранительными органами, обладающими правом рассматривать уголовные дела, и их должностными лицами в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики, а также дела о спорах между гражданами в случаях и порядке, установленных Законом КР «О судах аксакалов» от 5 июля 2002 года №113.

*Третейский суд* – это единоличный арбитр или коллегия арбитров, которые избираются в установленном порядке сторонами спора либо назначаются третейским судом. Споры, рассматриваемые в третейском суде, представляют собой разновидность гражданских правоотношений (в том числе инвестиционные, налоговые споры). Правовая основа третейских судов заложена в Законе КР «О третейских судах в Кыргызской Республике» от 30 июля 2002 года №135.

В Кыргызской Республике в целях укрепления законности и правопорядка существует конституционная норма, гарантирующая каждому **право на получение квалифицированной юридической помощи**. Основой для этого является Закон КР «О гарантированной государством юридической помощи» от 10 августа 2022 года №91, который обеспечивает реализацию прав граждан на доступ к правосудию, справедливое

судебное разбирательство и создание эффективной, справедливой, подотчетной и основанной на принципах верховенства права и защиты основных прав человека системы отправления правосудия.

В целом, гарантированная государством юридическая помощь представляет собой комплекс мер, направленных на оказание юридической помощи различным субъектам права. Эта помощь предоставляется гражданам Кыргызской Республики, иностранным гражданам, лицам без гражданства и беженцам и включает в себя консультационно-правовую и квалифицированную юридическую помощь.

*Консультационно-правовая помощь* – информирование о правовой системе Кыргызской Республики, правах и обязанностях субъектов права, способах реализации и пользования правами в судебном и внесудебном порядке; консультирование по правовым вопросам; помощь в составлении документов правового характера; консультирование лица по поводу его доступа к квалифицированной юридической помощи; иные формы помощи, не подпадающие под определение квалифицированной юридической помощи.

*Квалифицированная юридическая помощь* – профессиональная деятельность адвоката по представительству и/или защите законных прав и интересов лиц по уголовным, гражданским, административным делам и по делам о правонарушениях в случаях, установленных Законом КР «О гарантированной государством юридической помощи» от 10 августа 2022 года №91, на всех стадиях судопроизводства – за счет государства.

Обязательным элементом необходимым в развитии системы правосудия является *Адвокатура* – самоуправляемое профессиональное сообщество адвокатов, основанное на обязательном членстве в нем адвокатов Кыргызской Республики, создаваемое на основе общности профессиональных интересов, призванное выражать и защищать их интересы, содействовать повышению квалификации адвокатов и развитию адвокатской деятельности (ст. 64). Адвокатура – это неотъемлемый элемент гражданского общества, который выступает в роли защитника прав и интересов граждан в судебных и иных инстанциях, в отношениях

с органами государственной власти и местного самоуправления, а также в международных организациях. основополагающим документом, регулирующим деятельность адвокатуры, является Закон КР «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности» от 14 июля 2014 года №135.

Адвокаты – это представители юридической профессии, которые являются гражданами Кыргызской Республики, имеют лицензию на осуществление адвокатской деятельности и состоят в адвокатском сообществе. Их деятельность заключается в предоставлении профессиональной юридической помощи физическим и юридическим лицам в различных областях права, включая гражданское, административное, уголовное и конституционное право. Адвокаты также представляют интересы своих клиентов в государственных и муниципальных органах власти.

В свою очередь в осуществлении адвокатской деятельности, адвокаты независимы, самостоятельны и действуют в соответствии с принципами законности, справедливости и гуманизма.

Адвокат не может быть привлечен к ответственности за высказанное им при осуществлении адвокатской деятельности мнение и не может быть подвергнут личному обыску или личному досмотру при выполнении им своих профессиональных обязанностей, кроме случаев, когда он застигнут на месте совершенного им преступления, а также за исключением случаев, предусмотренных законами Кыргызской Республики.

Уголовное дело в отношении адвоката в связи с его профессиональной деятельностью может быть возбуждено только Генеральным прокурором Кыргызской Республики либо его заместителем.

Таким образом, конституционный принцип, гарантирующий **справедливость правосудия**, обязывает каждого участника судопроизводства использовать критерии суждения и поведение, соответствующее справедливости в смысле честности, порядочности и не причинения вреда другим. Роль этого принципа заключается в следующем:

*Определение реальной цели правосудия.* Наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу,

совершившему преступление, должны быть справедливыми, т.е. соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного.

*Укрепление доверия к судебной власти.* Судебная власть способна выполнять свои функции только при условии сохранения в обществе доверия к судам. Ведь в широком смысле слова суд является гарантом прав гражданина, главной инстанцией, обеспечивающей защиту личности.

*Защита прав и свобод человека и гражданина.* Конституция КР устанавливает права и свободы человека и гражданина высшей ценностью и возлагает на государство обязанность по их признанию, соблюдению и защите.

### **10.3. Международная защита прав и свобод человека и гражданина**

Конституция КР устанавливает, что каждый человек имеет право обратиться за защитой своих нарушенных прав и свобод в международные органы по правам человека в соответствии с международными договорами, вступившими в силу в установленном законодательством порядке (ч. 5 ст. 58). Однако для того, чтобы этот механизм заработал, в первую очередь необходимо пройти все судебные инстанции в Кыргызской Республике, и только в случае получения отказа, можно приступить к обращению в международные правовые институты по защите прав и свобод человека и гражданина, когда были исчерпаны все внутренние средства защиты. В настоящее время имеется ряд международных правовых институтов, способных рассмотреть жалобу физического лица, в частности:

**ООН (Организация Объединенных Наций)** – международная организация, включающая в себя различные органы и структуры, основной целью которых является защита прав и свобод человека, гарантированных общепризнанными принципами и нормами международного права.

*Совет по правам человека* является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН и действует с 2006 года на основании

резолюции. Совет по правам человека заменил Комитет по правам человека, поскольку Комитет по правам человека не выполнял в полной мере свои обязанности. Основная деятельность – сбор жалоб от субъектов права по нарушенным правам в их национальных государствах. Далее проводится анализ жалобы и происходит предписание государству-нарушителю в шестимесячный срок решить данный вопрос. По окончании рассмотрения жалоб Совет по правам человека публикует ежегодные отчеты, в которых отображаются нарушения прав человека в том или ином государстве.

Комитет по правам ребенка представляет собой международную площадку для обсуждения тематических вопросов в области прав человека. Его работа направлена на оказание помощи государствам в выполнении их обязательств в области прав человека посредством диалога, наращивания потенциала и технической помощи. Совет выносит рекомендации Генеральной Ассамблее по дальнейшему развитию международного права в области защиты человека. Правовой основой Комитета по правам ребенка является Конвенция о правах ребенка, установившая, что государства-участники данной конвенции гарантируют ребенку право на жизнь, право на социальное обеспечение, право на развитие, право на образование и т.д.

*Верховный комиссар ООН по вопросам беженцев* – занимается обеспечением прав и благополучия беженцев. Кроме того, данный орган в свою очередь обеспечивает защиту, поддержку лиц, которым было отказано в гражданстве, либо беженцев, решивших вернуть в свою страну. Осуществляет взаимодействие с правительственными и неправительственными организациями по репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах.

*Комитет по ликвидации расовой дискриминации* – действует на основании Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В своей деятельности осуществляет:

– процедуру раннего предупреждения (проведение профилактических мероприятий в области образования, повышения осведомленности и законодательства. Выявление основных коренных причин групповой дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности и национального происхождения.

Важной составляющей данного органа является функция реагирования на первичные и отдельные случаи возможной дискриминации);

– рассмотрение межгосударственных жалоб (государства, регистрирующие случаи дискриминации в других странах, направляют в Комиссию жалобы и доказательства);

– рассмотрение индивидуальных жалоб (граждане из разных стран подают индивидуальные жалобы, чтобы рассмотреть сложившееся нарушения/случай дискриминации и привлечь к юридической ответственности правонарушителей).

**ОБСЕ (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе)** – международная организация, которая занимается обеспечением безопасности. Правовую основу составляет Хельсинский заключительный акт 1975 года, установивший принципы кооперации сотрудничества между государствами-участниками в сфере безопасности и устранения любых угроз или покушений на их безопасность. ОБСЕ состоит из следующих структур:

*Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ)* – оказывает поддержку и помощь странам-участницам и гражданскому обществу в продвижении демократии, верховенства закона, прав человека, толерантности и недискриминации. БДИПЧ осуществляет мониторинг выборов, анализирует законодательство и консультирует правительства по вопросам развития и поддержания демократических институтов. Оно также проводит учебные программы по защите, продвижению и мониторингу прав человека для государственных учреждений, правоохранительных органов и организаций гражданского общества. Кроме того, БДИПЧ оказывает помощь государствам-участникам в выполнении их международно-правовых обязательств и обязательств ОБСЕ по борьбе с терроризмом в соответствии с международными стандартами в области прав человека, а также с принципами толерантности и недискриминации. Предпринимаются усилия по борьбе с преступлениями на почве ненависти, расизмом, антисемитизмом и другими формами нетерпимости, в том числе в отношении мусульман, и ОБСЕ поддерживает усилия по борьбе с такими инцидентами.

*Верховный комиссар по делам национальных меньшинств* (ВКНМ) имеет ряд компетенций, в частности, выявлять и разрешать на ранней стадии ситуации этнической напряженности, которые могут поставить под угрозу мир, стабильность и дружественные отношения между государствами-участниками ОБСЕ. Действуя независимо от всех заинтересованных сторон, ВКНМ проводит полевые миссии и придерживается политики превентивной дипломатии на ранних стадиях возникновения напряженности. ВКНМ не только непосредственно получает информацию, но и способствует диалогу, доверию и сотрудничеству. Одним из источников ВКНМ являются Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни, которые устанавливают специальные механизмы.<sup>25</sup>

1. Обеспечение определенного количества мест для этнических меньшинств в верхней и нижней палатах или комитетах парламента и иное обеспечение их участия в законодательном процессе.

2. Механизмы в соответствующем министерстве для обеспечения учета интересов меньшинств, например, путем назначения сотрудника по делам меньшинств.

3. Специальные меры по привлечению представителей этнических меньшинств в государственные учреждения и предоставлению государственных услуг на языках этнических меньшинств.

*Представитель по вопросам свободы средств массовой информации (ПСМИ)* – занимается вопросами открытости СМИ в государствах-участниках, в том числе содействует раннему предупреждению нарушения прав человека на свободы выражения мнения и свободы СМИ в целом. Цель его деятельности – поддержка и защита журналистов на международном уровне, в частности, борьба с ненавистью к журналистскому сообществу и содействие свободе СМИ и интернета. Когда Представитель

---

<sup>25</sup> Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями. Сентябрь 1999 года ОБСЕ. Верховный комиссар по делам национальных меньшинств. Режим доступа: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/32252.pdf>

ПСМИ по вопросам свободы СМИ получает свидетельства серьезного несоблюдения прав и свобод СМИ, он, при необходимости, напрямую взаимодействует с представителями соответствующих государств-участников и другими заинтересованными сторонами, чтобы проанализировать факты, оказать содействие государствам-участникам и помочь решить проблему.

**ЕСПЧ (Европейский суд по правам человека)** – способствует развитию демократических обществ, внося своими решениями позитивные изменения в функционирование основных механизмов современных демократических обществ. Его цель – внести позитивные изменения в функционирование основных механизмов современных демократических обществ и способствовать развитию демократических обществ. Приблизить требования Европейских стандартов по правам человека к идеалу. В компетенцию ЕСПЧ входят вопросы толкования и применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также протоколов к ней. Кроме того, ЕСПЧ может рассматривать межгосударственные дела (если были нарушения со стороны государств-участник Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод), индивидуальные жалобы (могут быть поданы как от физического лица, так и от неправительственной организации или группы лиц, которые подверглись нарушением прав и свобод человека), выдавать консультативные заключения (в отношении Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней). Отличительной особенностью подачи жалобы в ЕСПЧ является то, что нарушение права должно произойти на территории, которая находится под юрисдикцией ЕСПЧ. Жалоба по своей структуре должна быть обоснована, не анонимна, не содержать каких-то либо оскорблений и т.д.

## Раздел IV

# ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

## Глава 11

### ПРЕЗИДЕНТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

#### 11.1. Порядок избрания Президента

Процедура выборов Президента КР реализуются на основании Конституции КР, Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Президент КР избирается сроком на 5 лет на основе общего избирательного права при тайном голосовании. Президент КР может быть переизбран на второй срок подряд, но одно и то же лицо не может быть избрано более двух сроков (п. 2 ст. 67 Конституции КР).

Право избирать Президента КР предоставляется гражданам Кыргызской Республики, которые на день выборов достигли 18-летнего возраста. В Кыргызстане действует всеобщее избирательное право, которое на основании статьи 3 Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» устанавливает, что граждане Кыргызской Республики вправе избирать, быть избранными независимо от происхождения, пола, расы, этнической принадлежности, инвалидности, образования, должностного и имущественного положения, вероисповедания, политических и иных убеждений. Граждане

в выборном процессе учувствуют на добровольных началах. Никто не имеет права принуждать граждан идти на выборы и голосовать за определенного кандидата в президенты. Каждый гражданин (избиратель) обладает только одним голосом, который он отдаст за определенного кандидата, подходящего, по его мнению, на пост Президента КР. В то же время в избирательном праве установлены и ограничения, силу которых граждане, признанные судом недееспособными, или находящиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда, а также лица, чья судимость не была погашена в установленном законом порядке, лишены права избирать и быть избранными.

Основные требования к кандидату в Президенты КР:

- гражданство КР;
- возраст не менее 35 лет;
- владение государственным языком;
- проживание на территории республики не менее 15 лет;
- отсутствие гражданства иностранного государства.

Нет требований к наличию высшего образования и опыта управленческой работы.

Выборы Президента КР проводятся в третье воскресенье октября года, в котором истекает срок полномочий Президента, на который он был избран. Выборы назначаются Жогорку Кенешем не позднее чем за 4 месяца до дня выборов.

Досрочные выборы Президента назначаются Жогорку Кенешем в случаях, предусмотренных Конституцией, не позднее недельного срока со дня прекращения полномочий Президента и должны быть проведены в 3-месячный срок со дня прекращения полномочий действующего Президента. Сроки избирательных действий, установленные Конституционным законом КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», в этом случае сокращаются на четверть.

Порядок выдвижения кандидата на должность Президента КР представляет собой совокупность правовых требований, выраженных в виде:

– неограниченного количества кандидатов на должность Президента КР;

– прохождение процедуры регистрации в уполномоченном государственном органе, сбор не менее 30 тысяч подписей избирателей;

– внесение из средств своего избирательного фонда на счет Центральной избирательной комиссии избирательного залога в размере, десятикратно превышающем установленный законодательством расчетный показатель;

– выдвижение кандидатов на должность Президента КР принадлежит гражданам путем самовыдвижения или политическими партиями, которые зарегистрированы в установленном порядке на день официального опубликования решения о назначении выборов.

**Финансирование выборов.** Расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов производятся за счет средств республиканского бюджета. Порядок финансирования устанавливается бюджетным законодательством Кыргызской Республики и законом об избирательных комиссиях Кыргызской Республики.

В избирательном законодательстве введен запрет на финансирование выборов иностранными государствами, иностранными государственными органами, учреждениями и предприятиями, другими иностранными юридическими лицами, их филиалами и представительствами, иностранными гражданами, международными организациями, зарегистрированными в Кыргызской Республике юридическими лицами, участниками которых являются иностранные граждане и юридические лица, за исключением финансирования программ совершенствования избирательного законодательства, информационных, образовательных, научно-исследовательских программ, технической подготовки выборов, повышения правовой культуры избирателей.

Немаловажным элементом проведения выборов являются избирательные фонды, которые создаются гражданами для финансирования предвыборной кампании. Политическая партия, выдвинувшая список кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании создает избирательный фонд в течение 5 календарных дней после регистрации избирательной комиссией

уполномоченного представителя политической партии по финансовым вопросам в порядке.

**Подведение результатов.** Подсчет голосов избирателей проводится членами избирательной комиссии, которая составляет протокол с фиксацией результатов выборов на отдельном избирательном участке, включая возможные нарушения. Протоколы с территориальных избирательных комиссий передаются в Центральную избирательную комиссию, которая формирует общие сведения о проведении выборах президента и объявляет конечные результаты.

Избранным кандидатом в Президенты КР становится тот кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах. В контексте процедуры несостоявшихся выборов стоит обратить внимание на статью 37 Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», которая регламентирует признание выборов Центральной избирательной комиссией несостоявшимися в следующих случаях:

1) если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату, меньше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. В этом случае проводятся повторные выборы;

2) если ни один список кандидатов не получил число голосов, необходимое для того, чтобы принять участие в распределении мандатов;

3) если число голосов избирателей, поданных за список кандидатов, набравший наибольшее число голосов по отношению к другим спискам кандидатов, меньше числа голосов избирателей, поданных против всех списков кандидатов. В этом случае проводятся повторные выборы.

Число избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу избирательных бюллетеней установленной формы, извлеченных из ящика для голосования, а при необходимости дополнительного контроля – также чеков о прохождении идентификации.

Окружная, территориальная избирательная комиссия вправе признать итоги голосования на избирательном участке недействительными:

1) если во время проведения голосования, подсчета голосов, установления итогов голосования имели место нарушения, которые не позволяют с достоверностью установить итоги голосования;

2) если во время проведения голосования, подсчета голосов, установления итогов голосования имели место нарушения, повлиявшие на волеизъявление избирателей;

3) по решению вышестоящей избирательной комиссии;

4) по решению суда;

5) если избирательные бюллетени в ящиках для голосования признаны недействительными.

**Вступление в должность Президента.** Избранный Президент КР должен в течение 30 календарных дней со дня официального опубликования результатов выборов принести присягу народу Кыргызстана в присутствии депутатов Жогорку Кенеша следующего содержания:

«Я, ..., вступая в должность Президента Кыргызской Республики, клянусь перед Богом и перед своим народом справедливо осуществлять полномочия главы государства, охранять права человека и гражданина, строго следовать Конституции Кыргызской Республики, защищать единство народа, целостность и безопасность государства».

Присяга произносится Президентом на государственном языке. Церемония принесения присяги главой государства транслируется по республиканскому телевидению и радио.

**Повторные выборы.** Повторные выборы Президента КР устанавливаются Согласно статье 57 Конституционного Закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», где в случаях признания выборов недействительными, а также если в избирательный бюллетень были включены два кандидата и ни один из них не был избран либо при повторном голосовании ни один кандидат не избран, Жогорку Кенеш в течение одного месяца назначает повторные выборы Президента.

Сообщение о проведении повторных выборов публикуется в средствах массовой информации не позднее 3 календарных дней после принятия соответствующего решения.

## **11.2. Правовой статус и полномочия Президента**

Правовой статус главы государства определен в государствах с разной формой правления, будь то монархия (император, король, царь) или республика (президент, председатель государственного совета и т.д.). Глава государства является важным символом любого государства. Его правовое положение определяется в первую очередь конституций, а затем отдельными нормативно-правовыми актами. Это делается для того, чтобы лицо, которое занимает высшее должностное положение в государстве, обладало конкретными правами и обязанностями и не выходило за пределы своих правовых возможностей, не нарушая национальное законодательство. От президента и его политики зависит стабильность в обществе и государстве.

Важными компонентами деятельности президента являются его функциональные полномочия с широким кругом прав и обязанностей, которые закреплены только за ним. Основные функции Президента Кыргызской Республики обозначены в статье 66 Конституции КР:

1. Президент является главой государства, высшим должностным лицом и возглавляет исполнительную власть Кыргызской Республики.

2. Президент обеспечивает единство народа и государственной власти.

3. Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

4. Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Обеспечивает единство государственной власти, координацию и взаимодействие государственных органов.

5. Президент представляет Кыргызскую Республику во внутренних и международных отношениях. Принимает меры по

защите суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики.

*Первая функция.* Президент Кыргызской Республики – глава государства, который является высшим должностным лицом и возглавляет исполнительную власть Кыргызской Республики. Высшее должностное лицо – это лицо, представляющее определенный правовой институт, закрепленный в конституции. Ранее в Конституции КР 2010 года (раздел третий) Президент не относился ни к одной из основных ветвей власти. В Конституции КР 2021 года Президент является главой исполнительной власти, что возлагает на него большую ответственность, в частности, по статье 70 он обладает следующими полномочиями:

- 1) определяет структуру и состав Кабинета министров;
- 2) с согласия Жогорку Кенеша назначает председателя Кабинета министров, его заместителей и других членов Кабинета министров;
- 3) принимает прошения об отставке председателя Кабинета министров, его заместителей и других членов, решение об их отставке;
- 4) по собственной инициативе или с учетом предложения Жогорку Кенеша, Народного курултая в рамках закона освобождает от должности членов Кабинета министров и руководителей иных органов исполнительной власти;
- 5) назначает и освобождает от должности руководителей иных органов исполнительной власти;
- 6) назначает и освобождает от должности глав местных государственных администраций;
- 7) формирует Администрацию Президента;
- 8) формирует и возглавляет Совет безопасности;
- 9) назначает и освобождает от должности Государственного секретаря;
- 10) назначает и освобождает от должности Уполномоченного по правам ребенка.

*Вторая функция* Президента Кыргызской Республики – обеспечение единства народа и государственной власти. Глава государства принимает стратегические решения, направленные на укрепление общественного единства, что способствует интеграции

всех слоев населения Кыргызстана. Президент осуществляет непрерывный мониторинг деятельности органов государственной власти, чтобы предотвратить возможные дисбалансы в системе государственного управления.

*Третья функция Президента* – функция гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина – представляет собой положение, в котором Президент обязан обеспечить соблюдение своих обязанностей. В частности, права и свободы человека и гражданина находятся на высшем уровне государственного обеспечения. В связи с этим Президент вправе обращаться ко всем государственным и муниципальным органам власти с требованием обеспечить права и свободы человека и гражданина. Президент на практике реализует принцип законности, который отражает детальное проявление норм права в государстве. Президент не может быть безучастным субъектом в государстве, если какой-либо из государственных или муниципальных органов власти нарушает установленный конституционный порядок или ущемляет права и свободы человека и гражданина. Напротив, он принимает все необходимые правовые меры для того, чтобы конституционные нормы права функционировали на должном уровне.

Роль гаранта подразумевает, что Президент обязан обеспечивать слаженную работу всех ветвей власти: исполнительной, законодательной и судебной. Для этого каждый гражданин и представитель общества может обратиться к президенту напрямую или через своих представителей. Это позволяет решать любые правовые вопросы и проблемы в рамках закона. Функция гаранта также предполагает, что Президент вырабатывает предложения в области совершенствования национального законодательства.

*Четвертая функция Президента* – обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики государства, где Президентом принимаются правовые решения о формировании и развитии того или иного направления государственной политики. В сфере внутренней политики, например, глава государства утверждает стратегию развития страны на определенный период, включающую в себя меры по стимулированию национальной экономики, развитию регионов, совершенствованию

законодательства и т.д. Действующая Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы в полной мере отображает, каким должен быть Кыргызстан к 2040 году. В области внешней политики следует отметить Концепцию внешней политики Кыргызской Республики от 11 марта 2019 года УП №37, которая выделяет принципы внешней политики государства (прагматичность, сбалансированность, открытость, многофакторность, последовательность), национальные интересы (защита независимости, государственного суверенитета и территориальной целостности страны, сохранение мира и стабильности, сохранение единства многонационального народа Кыргызстана, укрепление национальной и экономической безопасности), приоритеты внешней политики (обеспечение национальной безопасности, суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики политико-дипломатическими средствами путем совершенствования механизмов международного сотрудничества; полное юридическое оформление государственной границы Кыргызской Республики, создание и укрепление мер доверия в приграничных зонах с сопредельными странами; формирование дружественного окружения и укрепление добрососедства с государствами Центральной Азии на принципах взаимного уважения суверенитета, территориальной целостности, нерушимости границ, равноправия и общей безопасности и т.д.).

Немаловажную роль играет Закон КР «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 4 июля 2012 года №96, устанавливающий перечень полномочий главы государства. В частности Президент КР:

- 1) определяет внешнюю политику Кыргызской Республики;
- 2) представляет Кыргызскую Республику внутри страны и за ее пределами;
- 3) осуществляет общее руководство внешней политикой Кыргызской Республики;
- 4) принимает решение о признании иностранных государств и правительств по согласованию с Председателем Кабинета министров Кыргызской Республики;
- 5) принимает решение об установлении дипломатических отношений Кыргызской Республики с иностранными

государствами по согласованию с председателем Кабинета министров и по консультации с профильным комитетом Жогорку Кенеша;

6) ведет переговоры и подписывает по согласованию с председателем Кабинета министров международные договоры; вправе передавать указанные полномочия председателю Кабинета министров, иным членам Правительства и другим должностным лицам;

7) подписывает ратификационные грамоты и грамоты о присоединении;

8) принимает верительные и отзывные грамоты глав дипломатических представительств иностранных государств;

9) утверждает концепцию внешней политики по согласованию с председателем Кабинета министров и по консультации с профильным комитетом Жогорку Кенеша;

10) по согласованию с председателем Кабинета министров учреждает дипломатическое представительство, постоянное представительство и консульское учреждение Кыргызской Республики за рубежом.

*Пятая функция* Президента – представление Кыргызской Республики во внутренних и международных отношениях. Во внутренних отношениях Президент имеет право посещать любой государственный и/или муниципальный орган власти, присутствовать на заседаниях Кабинета министров, Жогорку Кенеша, Бишкекского городского кенеша, встречаться с гражданами и т.д. В международных отношениях Президент ведет правовое взаимодействие с различными субъектами международного права, в том числе с государствами и ее законными представителями, с международными организациями. Отдельное внимание уделяется международным организациям, созданными в рамках построения и развития интеграционных объединений (СНГ, ЕАЭС, ШОС, ОДКБ). В обязательном порядке Президент принимает все необходимые меры по защите суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики. В настоящее время решение вопросов, связанных с определением и обозначением границ, находятся на завершающей стадии. Между Кыргызстаном и Узбекистаном осуществляется

активное сотрудничество, в рамках которого в 2021 году было ратифицировано Соглашение о создании Узбекско-Кыргызского фонда развития. Этот фонд поддерживает проекты, которые могут себя окупить, в ключевых отраслях экономики Кыргызстана. Он инвестирует в компании, зарегистрированные и работающие в стране, а также содействует развитию финансового сектора экономики.

Президент осуществляет общее руководство государственными органами, включая вопросы национальной безопасности. В соответствии со статьей 20 Закона КР «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики» от 5 июля 2022 года №57 уполномоченный государственный орган информирует Президента об угрозах национальной безопасности Кыргызстана и выполняет поручения Президента, направленные на обеспечение внутренней и внешней безопасности страны. Кроме того, Президент осуществляет контроль за деятельностью самих органов национальной безопасности в соответствии со статьей 45 указанного закона.

При Президенте КР действует Совет безопасности, который является конституционным совещательным органом, осуществляющим проведение единой государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики. Правовой основой Совета безопасности КР является Закон КР «О Совете безопасности Кыргызской Республики». Основными функциями Совета безопасности являются:

- 1) выявление внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства;
- 2) разработка концепций, стратегий, доктрин и иных стратегических документов в сфере национальной безопасности, а также государственных программ по их реализации;
- 3) осуществление стратегического планирования в области обороны и обеспечения безопасности;
- 4) анализ и оценка хода реализации внешней и внутренней политики в области обеспечения национальной безопасности и укрепления обороноспособности, социально-политического и экономического положения, состояния законности и правопорядка в стране, эффективности принимаемых мер по

противодействию угрозам национальной безопасности, обеспечению пограничной безопасности, защите населения и территории государства в чрезвычайных ситуациях;

5) координация деятельности государственных органов по реализации решений Совета безопасности и Президента Кыргызской Республики в сфере обеспечения обороны и безопасности, а также оценка их результативности;

6) подготовка предложений Президенту Кыргызской Республики по мерам оперативного реагирования при возникновении угрозы национальной безопасности Кыргызской Республики;

7) внесение предложений Президенту Кыргызской Республики о совершенствовании деятельности государственных органов по вопросам обеспечения обороны и безопасности;

8) заслушивание отчетов по вопросам обеспечения обороноспособности и национальной безопасности руководителей государственных и правоохранительных органов, Вооруженных сил Кыргызской Республики и других воинских формирований;

9) инициирование разработки, а также рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики по вопросам, входящим в компетенцию Совета безопасности;

10) подготовка проектов указов Президента Кыргызской Республики в сфере обороны и безопасности, директив, приказов и решений Главнокомандующего Вооруженными силами Кыргызской Республики;

11) организация научных исследований по вопросам, входящим в компетенцию Совета безопасности.

Состав Совета безопасности формируется Президентом КР, где функции председателя данного Совета возлагаются на Президента КР. В случае досрочного прекращения Президентом своих полномочий, в соответствии со статьей 6 Закона КР «О Совете безопасности Кыргызской Республики» председателем Совета безопасности становится торага Жогорку Кенеша КР на период до избрания и вступления в должность нового Президента КР. Если и торага Жогорку Кенеша КР не сможет исполнять

обязанности председателя Совета безопасности, то данные полномочия возлагаются на председателя Кабинета министров.

### **11.3. Прекращение полномочий Президента**

Перекрытие полномочий Президента КР происходит в следующих случаях:

- истечение срока полномочий;
- отставка по заявлению;
- отрешение от должности (на основании нарушения Конституции и законов, за незаконное вмешательство в полномочия Жогорку Кенеша и деятельности органов судебной власти);

- по болезни (при невозможности осуществления Президентом своих обязанностей по болезни Жогорку Кенеш на основании заключения создаваемой им государственной медицинской комиссии принимает решение о досрочном освобождении Президента от должности не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша (п. 2 ст. 72 Конституции КР);

- в случае недееспособности или смерти.

Также в Конституции КР существует конституционная норма о привлечении Президента КР к уголовной ответственности после отрешения его от должности, где принимается решение Жогорку Кенеша о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности должно быть принято двумя третями голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по инициативе не менее половины от общего числа депутатов при наличии заключения специальной комиссии, образованной Жогорку Кенешем, которое направляется в Генеральную прокуратуру и Конституционный суд.

Президент может быть отрешен от должности на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления, и заключения Конституционного суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

В случае досрочного прекращения Президентом своих полномочий по указанным в Конституции причинам его полномочия до избрания нового Президента исполняет торага Жогорку Кенеша, а если присутствует невозможность исполнения полномочий Президента торага Жогорку Кенеша, то полномочия Президента осуществляет председатель Кабинета министров.

Президент в рамках своей деятельности издает указы и распоряжения. Указы Президента представляют собой нормативный правовой акт, содержащий нормы права в соответствии со статьей 4 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Распоряжения Президента являются ненормативными правовыми актами, которые направлены на воздействие на управленческие отношения, способные разрешать оперативные вопросы.

## Глава 12

### **ЖОГОРКУ КЕНЕШ (ПАРЛАМЕНТ)**

#### **12.1. Правовой статус и выборы депутатов Жогорку Кенеша**

Роль парламента в Кыргызской Республике возложена на Жогорку Кенеш, который является высшим представительным органом власти, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий (ст. 76 Конституции КР). Основной деятельностью Жогорку Кенеша является разработка и принятие законов. В своей деятельности Жогорку Кенеш независим от других органов власти, тем самым реализуется принцип разделения властей. Функционирует на основе процедуры выборности народных представителей – депутатов. Жогорку Кенеш состоит из 90 избранных на пятилетний срок депутатов, которые представлены в двух категориях:

-54 депутата Жогорку Кенеша избираются по единому избирательному округу по пропорциональной системе.

-36 депутатов Жогорку Кенеша избираются по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе.

Право выдвижения кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша принадлежит:

- по пропорциональной системе (выборы происходят по партийным спискам) - политическим партиям;
- по мажоритарной системе (выборы по одномандатным округам – территориальный принцип) - политическим партиям и гражданам путем самовыдвижения.

Политическая партия по выборам по пропорциональной системе выдвигает список кандидатов от политической партии в количестве, не превышающем 54 кандидатов.

При определении списка кандидатов политическая партия обязана учесть представительство:

- не более 70 процентов кандидатов одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций;

- не менее 15 процентов кандидатов не старше 35 лет, при этом не менее 3 кандидатов из них должны быть включены в список первых 25 кандидатов;

- не менее 15 процентов кандидатов, имеющих различную этническую принадлежность, при этом не менее 3 кандидатов из них должны быть включены в список первых 25 кандидатов;

- не менее 2 кандидатов - лица с ограниченными возможностями здоровья, при этом один из них должен быть включен в список первых 25 кандидатов.

Для проведения выборов депутатов Жогорку Кенеша, выдвинутых политическими партиями по спискам кандидатов, вся территория Кыргызской Республики является единым избирательным округом. Проведение выборов депутатов Жогорку Кенеша по одномандатным избирательным округам осуществляется в избирательных округах, образуемых на основе данных, представляемых уполномоченными государственными органами в сфере регистрации населения, управления земельными ресурсами, органами местного самоуправления не позднее 3 календарных дней после назначения дня выборов.

При образовании избирательных округов должны соблюдаться следующие требования:

- примерное равенство избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 20 процентов;

- избирательный округ составляет единую территорию, не допускается образование избирательного округа из не граничащих между собой территорий.

Центральная избирательная комиссия рассматривает и утверждает схему и границы избирательных участков по предложению территориальных избирательных комиссий и публикует их в средствах массовой информации с указанием границ и адресов не позднее 5 календарных дней со дня их утверждения и передает уполномоченному государственному органу.

Выборы по избирательному округу признаются недействительными в случае отмены решений участковых избирательных комиссий и итогах голосования на части избирательных участков, охватывающих более одной трети избирателей от общего числа зарегистрированных избирателей, то есть включенных в списки избирателей. При этом важно не количество избирательных участков, на которых итоги голосования отменены, а количество избирателей. Поэтому количество участков может быть и несколько (единицы), но количество избирателей - достаточным для отмены результатов выборов.

**Правовой статус депутата Жогорку Кенеша.** Правовой статус депутатов устанавливается Законом КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 декабря 2008 года №267 и нормами Конституции КР. В соответствии с Конституцией КР депутатом Жогорку Кенеша может быть избран гражданин Кыргызской Республики, достигший на день выборов возраста 25 лет, обладающий избирательным правом (ч. ст. 76). Должность депутата Жогорку Кенеша является высшей политической государственной должностью законодательной власти Кыргызской Республики.

Депутат обладает определенными правами и обязанностями, которые закреплены в статье 9 Закона КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

*Депутат Жогорку Кенеша имеет право:*

–вносить в порядке законодательной инициативы в Жогорку Кенеш проекты законов, постановлений, а также иные предложения по нормативным правовым актам, подлежащим рассмотрению в Жогорку Кенеше, и отзывать их;

– избирать и быть избранным на руководящие и иные должности Жогорку Кенеша и его органов;

– входить в состав временных комиссий и иных органов, образованных Жогорку Кенешем в порядке, определенном Регламентом Жогорку Кенеша;

– обращаться с депутатскими запросами в органы государственной власти, местного самоуправления и иные юридические лица и требовать ответа на них;

– принимать участие в парламентских слушаниях и иных мероприятиях, проводимых Жогорку Кенешем;

– вносить в соответствующие органы Жогорку Кенеша предложения о необходимости проведения проверок исполнения законов предприятиями, учреждениями и организациями, государственными органами и органами местного самоуправления и о проведении парламентского расследования;

– своевременно получать и знакомиться с текстами своих выступлений в стенограммах и протоколах заседаний Жогорку Кенеша и его органов до опубликования.

– объединяться во фракцию.

*Обязанности депутата Жогорку Кенеша:*

– добросовестно выполнять полномочия, определенные законодательством Кыргызской Республики;

– присутствовать и голосовать по вопросам, рассматриваемым на заседаниях Жогорку Кенеша, парламентской фракции, комитета и временной комиссии, членом которых он является, кроме случаев отсутствия по уважительным причинам и передачи права голоса в случаях и порядке, предусмотренных Регламентом Жогорку Кенеша;

– соблюдать нормы депутатской этики;

– соблюдать внутрифракционную дисциплину;

– выполнять поручения Жогорку Кенеша и его органов;

– проводить работу с избирателями в дни, установленные Регламентом Жогорку Кенеша.

Депутат Жогорку Кенеша обладает правовым статусом депутатской неприкосновенности, где не может подвергаться преследованиям за высказываемые им в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования в Жогорку Кенеше. Привлечение депутата к уголовной ответственности допускается только с согласия большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, кроме случаев, когда он был застигнут на месте совершения преступления.

На депутата Жогорку Кенеша налагаются определенные *ограничения*. В частности, законодателю запрещается:

- занимать любую должность на государственной или муниципальной службе;
- вести предпринимательскую деятельность;
- занимать должности в коммерческой организации (например, входить в состав директоров или наблюдательного совета).

Депутату Жогорку Кенеша разрешается осуществлять научную, педагогическую или иную творческую деятельность, которая не будет направлена во вред основной деятельности в Жогорку Кенеше.

**Полномочия Жогорку Кенеша.** Жогорку Кенеш согласно статье 80 Конституции КР обладает следующими полномочиями:

*Общие компетенции:*

- 1) вносит изменения и дополнения в настоящую Конституцию в порядке, установленном Конституцией;
- 2) принимает законы;
- 3) дает официальное толкование законов;
- 4) ратифицирует и денонсирует международные договоры в порядке, определяемом законом;
- 5) решает вопросы об изменении государственных границ Кыргызской Республики;
- 6) дает согласие на назначение председателя Кабинета министров, его заместителей и членов Кабинета министров;
- 7) утверждает республиканский бюджет;
- 8) заслушивает ежегодный отчет Кабинета министров об исполнении республиканского бюджета;
- 9) рассматривает вопросы административно-территориального устройства Кыргызской Республики;

10) издает акты об амнистии.

*Компетенции в области проведения выборов:*

1) назначает выборы Президента;

2) вносит Президенту предложения о проведении референдума в порядке, предусмотренном Конституцией.

*Компетенции в области назначения на государственные и специальные должности:*

1) на основании предложения Совета по делам правосудия по представлению Президента не менее половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша избирает судей Верховного суда и Конституционного суда; в случаях, предусмотренных Конституцией и конституционным законом, освобождает их от должности по представлению Президента;

2) не менее половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша дает согласие представленным Президентом кандидатам на назначение председателей Конституционного суда и Верховного суда из числа их судей сроком на 5 лет;

3) дает согласие на освобождение от должности председателей Конституционного суда и Верховного суда по представлению Президента на основании предложения Совета судей в случаях, предусмотренных конституционным законом;

4) утверждает состав Совета по делам правосудия в порядке, предусмотренном конституционным законом;

5) избирает по представлению Президента председателя Национального банка; освобождает его от должности в случаях, предусмотренных законом;

6) избирает членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов: одну половину – по представлению Президента, другую половину – по собственной инициативе и освобождает их в случаях, предусмотренных законом;

7) избирает членов Счетной палаты: одну треть состава – по представлению Президента, две трети – по собственной инициативе; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом;

8) избирает, в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Акыйкатчы (Омбудсмена); дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности;

9) избирает, в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности по представлению Акыйкатчы (Омбудсмена) его заместителей, дает согласие на привлечение их к уголовной ответственности;

10) по представлению Президента дает согласие на назначение, освобождение и привлечение к уголовной ответственности Генерального прокурора не менее чем половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;

11) одобряет большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша инициативу одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша об освобождении от должности Генерального прокурора в случаях, предусмотренных законом.

*Компетенции в области административных правовых режимов, наград, званий:*

1) вводит чрезвычайное положение в порядке и случаях, предусмотренных конституционным законом; утверждает или отменяет указы Президента по этому вопросу;

2) решает вопросы войны и мира, введения военного положения, объявления состояния войны; утверждает или отменяет указы Президента по этим вопросам;

3) решает вопрос о возможности использования Вооруженных сил Кыргызской Республики за ее пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности;

4) устанавливает воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания Кыргызской Республики;

5) учреждает государственные награды, государственные премии и почетные звания Кыргызской Республики.

*Иные компетенции:*

1) заслушивает ежегодные послания, информацию Президента и выступления представителей иностранных государств, международных организаций;

2) заслушивает ежегодные доклады Акыйкатчы (Омбудсмена) и председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов;

3) заслушивает ежегодные отчеты Генерального прокурора, председателей Национального банка, Счетной палаты.

**Выдвижение Жогорку Кенешем обвинений и отстранение Президента от должности.** Жогорку Кенеш имеет право выдвигать обвинение против Президента и принимать решение об отрешении его от должности. Так, статья 3 Закона КР «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики и статусе экс-президента Кыргызской Республики» от 18 июля 2003 года №152 устанавливает, что Президент КР обладает правом неприкосновенности, за исключением случая отрешения его от должности. Процедура отрешения от должности Президента выносится Решением Жогорку Кенеша о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности должно быть принято двумя третями голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по инициативе не менее половины от общего числа депутатов при наличии заключения специальной комиссии, образованной Жогорку Кенешем, которое направляется в Генеральную прокуратуру и Конституционный суд.

Специальная комиссия – это специально-созданная группа из депутатов Жогорку Кенеша, которая изучает случаи нарушения национального законодательства Президентом и выносит свое заключение. Данная комиссия создается на основании Постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Президент может быть отрешен от должности на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления, и заключения Конституционного суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Решение Жогорку Кенеша об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Жогорку Кенеша не будет принято, выдвинутое обвинение считается отклоненным.

## 12.2. Система управления и структура Жогорку Кенеша

Система управления представляет собой совокупность средств и органов управления, направленных на формирование целостной картины мира, с выработкой актов и реализация поставленных задач. Жогорку Кенеш организует свою работу самостоятельно и создает внутренние структуры, необходимые для его функционирования. Для этого он создает органы управления и координации – Торага (Спикер), его заместители, комитеты, комиссии, секретариаты и т. д. Структура, полномочия, способы и методы работы этих органов управления и координации схожи с теми, что существуют в большинстве национальных парламентов, но, естественно, каждый парламент имеет свои специфические и определенные временем особенности.

Одним из важных элементов системы управления служит **регламент** Жогорку Кенеша. Под регламентом понимается инструмент самоорганизации, применяемый в проведении парламентского процесса и парламентских слушаний, а также процедур. Он определяет процесс подготовки и открытия первой сессии нового созыва, обозначение правового статуса парламентский фракций, депутатских групп и т.д.

В настоящее время система управления Жогорку Кенеша состоит из следующих структур:

**Комитеты и комиссии**, которые могут быть созданы в Жогорку Кенеше, в частности:

**Комитет** – осуществляет подготовку и предварительное рассмотрение вопросов, отнесенных к полномочиям Жогорку Кенеша, контролируют исполнение законов и решений, принятых Жогорку Кенешем. Законы, нормативные правовые акты Жогорку Кенеша принимаются после предварительного рассмотрения их проектов соответствующими комитетами Жогорку Кенеша. Кроме того, комитеты Жогорку Кенеша рассматривают предложенные кандидатуры и освобождают от должности руководителей государственных органов, которые относятся к полномочиям Жогорку Кенеша.

В настоящее время функционируют 8 комитетов:

- комитет по международным делам, обороне, безопасности и миграции;
- комитет по топливно-энергетическому комплексу, недропользованию и промышленной политике;
- комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и регламенту Жогорку Кенеша КР;
- комитет по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции;
- комитет по бюджету, экономической и фискальной политике;
- комитет по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию;
- комитет по социальной политике;
- комитет по транспорту, коммуникациям, архитектуре и строительству.

В составе комитета Жогорку Кенеша должно быть не менее восьми депутатов. При этом от одной фракции или депутатской группы может быть представлено не больше пяти человек. Депутаты, избранные по одномандатным округам и не вошедшие во фракции и депутатские группы, обязаны входить в состав одного комитета по собственному усмотрению. В то же время депутаты фракций, депутатских групп, численность которых не позволяет обеспечить им членство во всех комитетах, состоят по предложению их руководителей в двух комитетах с правом решающего голоса. При этом количество членов этой фракции, депутатской группы в составе комитета не превышает одного члена с решающим голосом.

**Временная комиссия** – рассматривает отдельные виды вопросов. Регулируется Конституцией, Регламентом Жогорку Кенеша и Положением о временной комиссии Жогорку Кенеша КР. В соответствии с частью второй Положения о Временной комиссии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 19 мая 2016 года № 552-VI создание Временной комиссии оформляется в виде постановления Жогорку Кенеша, в котором указываются следующие сведения:

- название комиссии;

- цели и задачи комиссии;
  - персональный состав комиссии;
  - срок деятельности комиссии;
  - срок представления доклада о результатах работы комиссии;
  - вопросы организационного и материально-технического обеспечения деятельности комиссии;
- избрание председателя и заместителя председателя комиссии.

Не допускается избрание председателя и заместителя председателя комиссии из председателей комитетов и членов одной фракции. Срок работы временной комиссии не более трех месяцев со дня ее создания. По необходимости Жогорку Кенеш может продлить срок. Не допускается создание комиссии за четыре месяца до истечения срока полномочий Жогорку Кенеша.

*Специальная комиссия* занимается рассмотрением вопросов, связанных с процедурой отрешения от должности Президента или с предоставлением согласия на привлечение депутата Жогорку Кенеша к уголовной ответственности. В соответствии со статьей 138 Закона КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республике» для дачи согласия на возбуждение уголовного дела против депутата требуется представление Генерального прокурора и одобрение большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша. Специальная депутатская комиссия рассматривает представление не позднее месячного срока. При необходимости от Генерального прокурора и суда могут быть истребованы дополнительные материалы. Специальная депутатская комиссия при рассмотрении вопроса обязана заслушать депутата, в отношении которого решается вопрос, представителя прокуратуры, суда или заявителя (частного обвинителя) и в проекте решения ограничиться интерпретацией, оценкой или уточнением только указанных в представлении фактов. По итогам рассмотрения представления Генерального прокурора или суда специальная депутатская комиссия направляет в Координационный совет справку и проект решения комиссии для включения в повестку дня ближайшего заседания Жогорку Кенеша.

В Жогорку Кенеше существуют различные депутатские объединения:

– парламентские фракции – формируются по списку политической партии и по одномандатному избирательному округу и представляют собой объединение депутатов. Правовой статус фракции начинается с момента объявления о ее создании, наименования, списочного состава, лидера и других руководителей фракции на заседании Жогорку Кенеша.

– депутатские группы – объединяются по типу одномандатных округов и не входящих в состав фракций. Депутатские группы создаются из не менее 7 депутатов. Согласно Регламенту Жогорку Кенеша КР от 16 ноября 2022 года №106, депутат имеет право быть членом только одной депутатской группы (ст. 11);

– парламентская оппозиция – представлена в виде фракции или депутатской группы, объявившая себя оппозицией на заседании Жогорку Кенеша.

**Координационный совет** представляет орган управления Жогорку Кенеша, который осуществляет общее планирование деятельности Жогорку Кенеша, выносит на обсуждение и решение организационные вопросы, направленные на эффективное осуществление Жогорку Кенешем своих полномочий. В его состав входят Торага, его заместители, председатели комитетов, лидеры фракций и руководители депутатских групп, а в случае их отсутствия – заместители.

Координационный совет осуществляет рассмотрение:

1) проектов сессионного и ежемесячного планов работы Жогорку Кенеша для их утверждения Жогорку Кенешем;

2) результатов мониторинга и контроля исполнения ежегодного плана работы и плана законотворческой деятельности Жогорку Кенеша;

3) плана международного и межпарламентского сотрудничества Жогорку Кенеша;

4) состава направляемых за рубеж официальных парламентских делегаций (объем полномочий делегаций, их руководителей и сопровождающих лиц);

5) проекта положения о порядке проведения внутреннего аудита;

6) отчетов торага, его заместителей, председателей комитетов, консультативно-совещательных органов Жогорку Кенеша;

7) типового положения комитета, фракции, депутатской группы и временной комиссии для их утверждения Жогорку Кенешем;

8) информации соответствующего комитета о состоянии дисциплины, этики и посещаемости депутатами заседаний Жогорку Кенеша;

9) иных вопросов по предложению членов Координационного совета.

Решения Координационного совета направляются депутатам Жогорку Кенеша и могут быть отменены большинством голосов от общего числа депутатов

**Торага Жогорку Кенеша** – спикер парламента, который представляет высшее руководство парламента.

Обязанности торага Жогорку Кенеша *обширны*. Он наделен следующими полномочиями:

1) возглавляет заседание Жогорку Кенеша;

2) осуществляет общее руководство по подготовке вопросов к рассмотрению на заседаниях Жогорку Кенеша;

3) подписывает акты, принятые Жогорку Кенешем;

4) представляет Жогорку Кенеша в Кыргызской Республике и за ее пределами, обеспечивает взаимодействие Жогорку Кенеша с Президентом, Народным курултаем, общенациональной исполнительной властью, обеспечение независимой власти и местного самоуправления;

5) осуществляет общее руководство и контроль за аппаратом Жогорку Кенеша;

6) осуществляет иные полномочия в деятельности Жогорку Кенеша, предусмотренные Регламентом Жогорку Кенеша. Так, статья 18 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» раскрывает данные полномочия, в частности:

– созывает внеочередные сессии и заседания Жогорку Кенеша;

– в случаях, установленных Конституцией, исполняет полномочия Президента;

– включает в повестку дня заседания Жогорку Кенеша вопросы, подлежащие внеочередному рассмотрению;

– выполняет поручения Жогорку Кенеша;

- принимает меры по охране и защите деловой репутации Жогорку Кенеша;
- контролирует исполнение решений Жогорку Кенеша;
- председательствует на Координационном совете, за исключением случаев, указанных настоящим Регламентом;
- производит назначение должностных лиц Аппарата в соответствии с настоящим Регламентом с соблюдением принципа представительства не более 70 процентов лиц одного пола;
- назначает и освобождает от должности полномочных представителей Жогорку Кенеша в международных парламентских организациях в порядке, установленном настоящим Регламентом;
- образует консультативные советы при торага Жогорку Кенеша;
- распоряжается средствами, выделенными Жогорку Кенешу согласно утвержденному бюджету и смете расходов;
- обеспечивает подготовку проекта сметы расходов Жогорку Кенеша и не позднее чем за три месяца до окончания бюджетного года представляет его на рассмотрение Жогорку Кенеша;
- распределяет обязанности между своими заместителями;
- издает распоряжения по организации работы Жогорку Кенеша;
- издает распоряжения о командировках депутатов Жогорку Кенеша и утверждает их отчеты;
- принимает меры по обеспечению бесперебойной работы электронной системы голосования;
- обеспечивает порядок и дисциплину в зале заседаний, принимает к нарушителям меры воздействия, предусмотренные настоящим Регламентом;
- осуществляет контроль за использованием имущества Жогорку Кенеша;
- обеспечивает равные условия для деятельности фракций и депутатских групп;
- принимает меры по обеспечению безопасности в Жогорку Кенеше и объектах, находящихся в его ведении;
- награждает Почетной грамотой и другими наградами Жогорку Кенеша;

– награждает наградным оружием с согласия Координационного совета;

– представляет депутатов, сотрудников Аппарата к государственным наградам, присвоению высших воинских и специальных званий, дипломатических рангов;

**Заместители торага.** На заместителей торага вводятся ограничения, связанные с нахождением во временных комиссиях Жогорку Кенеша, где назначают отдельных депутатов по тому или иному вопросу. Заместители торага не участвуют в данных комиссиях и не могут воздействовать на ее результаты. Выполняют они отдельные полномочия торага в соответствии с его распоряжением о распределении обязанностей. Если торага отсутствует или имеет временную трудоспособность, то его обязанности возлагаются на одного из его заместителей. При досрочном прекращении полномочий торага обязанности возлагаются на одного из его заместителей до процедуры избрания нового торага.

### **12.3. Порядок избрания и прекращение полномочий торага (спикера) Жогорку Кенеша и его заместителей**

**Порядок избрания.** Торага избирается из состава депутатов Жогорку Кенеша тайным голосованием с использованием бюллетеней. Кандидатуру на должность торага выдвигают фракции и депутатские группы. На пост торага имеет право претендовать любой депутат путем самовыдвижения в кандидаты. После тщательного рассмотрения всех претендентов и составления окончательного списка кандидатов, депутаты выбирают из этого списка одного кандидата. Кандидатура набравшая, большинство голосов, становится торага Жогорку Кенеша.

Статья 17 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» определяет перечень ситуаций, при которых требуется проведение повторных выборов. В частности, это происходит в следующих случаях:

– если участвовали два кандидата и ни один из них не набрал необходимого количества голосов;

– если участвовали два кандидата и оба набрали одинаковое количество голосов;

– если было произведено досрочное прекращение полномочий торага.

Заместители так же, как и торага, избираются тайным голосованием.

**Прекращение полномочий.** Прекращение полномочий спикера парламента и его заместителей происходит в случаях:

- 1) подачи письменного заявления о сложении полномочий;
- 2) прекращения депутатских полномочий;
- 3) отзыва Жогорку Кенешем.

## **12.4. Законопроектная деятельность Жогорку Кенеша**

Жогорку Кенеш в своей деятельности в первую очередь занимается вопросами законопроектной деятельности. Следует отметить, что существует законодательная инициатива, направленная на предоставление полномочий определенным субъектом по инициации законопроекта. В частности, статья 85 Конституции КР устанавливает следующий перечень субъектов, которым принадлежит право законодательной инициативы:

- 10 тысяч избирателей (народная инициатива);
- Президент;
- депутаты Жогорку Кенеша;
- председатель Кабинета министров;
- Верховный суд по вопросам его ведения;
- Народный курултай;
- Генеральный прокурор по вопросам его ведения.

Депутаты Жогорку Кенеша являются одними из главных инициаторов законодательной инициативы. Все законы принимаются Жогорку Кенешем в трех чтениях большинством от общего числа депутатов. Конституционные законы, законы об изменении государственной границы принимаются Жогорку Кенешем не менее чем в трех чтениях большинством – не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

После принятия закона Жогорку Кенеш направляет данный закон на подпись Президенту в течение 14 рабочих дней; Президент не позднее одного месяца со дня получения закона подписывает или возвращает его со своими возражениями в Жогорку Кенеш для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении возвращенный с возражениями закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, такой закон подлежит подписанию Президентом в течение 14 рабочих дней со дня поступления. Окончательный и подписанный вариант закона вступает в силу по истечении 10 дней со дня официального опубликования в официальном печатном органе, если иной срок не предусмотрен в самом законе или законе о порядке введения его в действие, что закреплено в статье 88 Конституции КР.

Также в рамках своей деятельности Жогорку Кенеш издает постановления и распоряжения. Постановления Жогорку Кенеша представляют собой нормативных правовой акт, содержащий нормы права в соответствии со статьей 4 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Распоряжения Жогорку Кенеша являются ненормативными правовыми актами, которые направлены на воздействие на управленческие отношения, способные разрешать оперативные вопросы.

## Глава 13

# КАБИНЕТ МИНИСТРОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

### 13.1. Общая характеристика исполнительной власти Кыргызской Республики

Исполнительная власть представляет собой неотъемлемый и очень важный элемент любого современного государства, потому что именно она *осуществляет практическое управление делами общества*. Без исполнительной власти ни одно государство в мире функционировать не может, поскольку исполнение законов наряду с изданием нормативных актов и принятием иных решений невозможно без повседневного и постоянного управляющего воздействия на общественные отношения. Среди ключевых задач исполнительной власти выделяются следующие:

- разработка современных политических стратегий и определение приоритетных сфер развития государства;
- обеспечение порядка и безопасности;
- управление государственным аппаратом, в том числе назначение или увольнение государственных служащих, разработка и осуществление государственных программ;
- представительство государства на международной арене, осуществление внешней политики, проведение переговоров и заключение международных соглашений.

В Кыргызской Республике в сфере обеспечения безопасности ключевую роль играют профильные государственные органы: Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Государственный комитет национальной безопасности. Они отвечают за внутреннюю и внешнюю безопасность Кыргызской Республики.

В области финансово-экономической деятельности ключевыми органами исполнительной власти являются: Министерство экономики и коммерции, Министерство финансов.

Социально-культурную сферу курируют: Министерство образования и науки, Министерство труда, социального

обеспечения и миграции, Министерство здравоохранения и другие ведомства.

В общем и целом, наличие разнообразных государственных органов власти (министерств, комитетов, агентств, фондов и служб) призвано обеспечивать слаженную и гармоничную работу всей системы. Противоречия внутри исполнительной ветви власти могут самым негативным, а то и катастрофическим образом сказаться на развитии страны и жизни граждан: слабая и некомпетентная исполнительная власть может привести страну к разгулу анархии и беспорядкам и в конечном итоге – к потере суверенитета и государственности. Таким образом, роль исполнительной власти в государственном управлении является ключевой и неоспоримой.

В Кыргызской Республике исполнительную власть возглавляет Президент, который определяет структура и состав Кабинета министров (ст. 89 Конституции КР). Руководитель Администрации Президента по совместительству является и председателем Кабинета министров. Структура Кабинета министров формируется Указом Президента КР «О структуре и составе Кабинета министров Кыргызской Республики и структуре Администрации Президента Кыргызской Республики» 2021 года.

*Руководящий состав Кабинета министров Кыргызской Республики:*

- председатель Кабинета министров, он же – руководитель Администрации Президента;
- первый заместитель председателя Кабинета министров;
- два заместителя председателя Кабинета министров;
- заместитель председателя Кабинета министров – председатель Государственного комитета национальной безопасности;
- заместитель председателя Кабинета министров – полномочный представитель Президента в Баткенской области;
- заместитель председателя Кабинета министров – министр водных ресурсов, сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Указ Президента КР «О внесении изменений в структуру Кабинета министров Кыргызской Республики». Принят от 25 декабря 2023 года УП №354. <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10543/edition/3624/ru>

В состав правительства входят 15 министерств.

*Министерства и ведомства Кыргызской Республики:*

- Министерство экономики и коммерции;
- Министерство финансов;
- Министерство иностранных дел;
- Министерство юстиции;
- Министерство транспорта и коммуникаций;
- Министерство энергетики;
- Министерство водных ресурсов, сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности;
- Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора;
- Министерство здравоохранения;
- Министерство образования и науки;
- Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики;
- Министерство труда, социального обеспечения и миграции;
- Министерство обороны;
- Министерство внутренних дел;
- Министерство чрезвычайных ситуаций;
- Министерство цифрового развития;
- Государственный комитет национальной безопасности Кыргызской Республики и т.д.

## **13.2. Структура и особенности работы органов исполнительной власти**

**Структура Кабинета министров КР.** В структуру Кабинета министров могут входить различные министерства, комитеты, агентства, фонды, службы и т.д. Конституционный закон КР «О Кабинете министров» вводит в систему исполнительной власти следующие органы:

- Президент Кыргызской Республики;
- Кабинет министров;
- министерства и государственные комитеты;
- административные ведомства;
- полномочные представители Президента в областях;

- местные государственные администрации.

Кроме того, Президент может образовывать государственные органы и учреждения при Президенте (напр., Национальная аттестационная комиссия при Президенте КР, Национальная комиссия по государственному языку и языковой политике при Президенте КР и т.д.).

### **Классификация государственных органов Кабинета министров Кыргызской Республики:**

*Министерство* – центральный государственный орган исполнительной власти, вырабатывающий и реализующий государственную политику и осуществляющий управление в соответствующей сфере (отрасли) деятельности. Кабинет министров вправе возлагать на министерство функции межотраслевой координации.

*Государственный комитет* – центральный государственный орган исполнительной власти, вырабатывающий и реализующий государственную политику в соответствующих сферах (отраслях) деятельности и осуществляющий в этих целях межотраслевую координацию.

В рамках министерств и комитетов могут быть созданы следующие подведомственные подразделения:

1) департаменты и службы – специализируются в определенной области и отвечают за выполнение конкретных задач и функций;

2) фонды образуются для аккумуляции денежных средств и накопления товарно-материальных ценностей, а также для достижения определенных социальных, благотворительных, культурных, образовательных или иных общественно полезных целей;

3) центры создаются для предоставления государственных монопольных услуг.

*Административные ведомства* – государственные органы власти, которые осуществляют свою деятельность при Кабинете министров и под его руководством и создаются в форме государственных агентств, государственных служб и государственных инспекций в соответствии с порядком, определяемым Кабинетом министров.

*Полномочные представители* – должностные лица, представляющие Президента и обеспечивающие эффективность государственного управления, реализацию государственной политики в пределах соответствующей области.

*Местные государственные администрации* – государственные органы, осуществляющие исполнительную власть на соответствующей территории административно-территориальной единицы.

*Государственные предприятия* – юридические лица, созданные при определенных государственных органах власти для решения поставленных задач. Государственные предприятия функционируют на основе принципов общего хозяйственного расчета и самофинансирования. Для обеспечения эффективного управления и координации деятельности государственных предприятий могут создаваться холдинги и концерны, имеющие отраслевую направленность.

*Государственное учреждение* – это организация, созданная для выполнения управленческих, социально-культурных или иных некоммерческих функций. Кроме того, государственные учреждения могут предоставлять только те услуги, которые включены в единый реестр государственных услуг в соответствии со статьей 5 Закона КР «О государственных и муниципальных услугах» от 17 июля 2014 года №139. Государственные учреждения предоставляют различные государственные услуги заинтересованным субъектам права. Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» в статье 3 определяет государственную услугу как результат деятельности государственных учреждений, осуществляемой в рамках их компетенции по исполнению запроса физических и юридических лиц и направленной на реализацию прав, удовлетворение законных интересов потребителей услуг, либо исполнение обязанностей, возникающих в результате гражданско-правовых отношений.

**Полномочия Кабинета министров.** В соответствии со статьей 91 Конституции КР Кабинет министров наделен рядом полномочий:

- 1) обеспечивает исполнение Конституции и законов;

2) реализует основные направления внутренней и внешней политики государства;

3) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью;

4) обеспечивает реализацию мер по охране суверенитета и территориальной целостности государства, защите конституционного строя, а также мер по укреплению обороноспособности, национальной безопасности и правопорядка;

5) обеспечивает проведение финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной и налоговой политики;

6) разрабатывает республиканский бюджет и обеспечивает его исполнение;

7) осуществляет меры по обеспечению равных условий для развития всех форм собственности и их защите, управлению объектами государственной собственности;

8) обеспечивает проведение единой государственной политики в социально-экономической и культурной сферах;

9) разрабатывает и реализует общегосударственные программы экономического, социального, научно-технологического, духовного и культурного развития;

10) обеспечивает осуществление внешнеэкономической деятельности;

11) обеспечивает эффективное взаимодействие с гражданским обществом;

12) осуществляет иные полномочия, отнесенные к его ведению Конституцией и законами.

#### **Требования к членам Кабинета министров:**

- гражданство Кыргызской Республики;
- высшее образование;
- стаж работы на государственных и (или) муниципальных должностях по совокупности не менее 10 лет, из них на руководящих должностях 5 лет;
- опыт руководящей работы в соответствующих сферах деятельности не менее 10 лет.

**Ограничения, связанные с работой членов Кабинета министров.**

1) быть депутатом Жогорку Кенеша или другого выборного органа;

2) занимать другие должности в государственных органах, органах местного самоуправления;

3) заниматься предпринимательской деятельностью, занимать должности в коммерческой организации;

4) быть представителем по делам третьих лиц в государственных органах, органах местного самоуправления;

5) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

6) получать от физических и юридических лиц вознаграждение в виде подарков, денег и услуг за осуществление действий (бездействие), связанных с исполнением должностных полномочий, за исключением символических сувениров при проведении протокольных и иных официальных мероприятий;

7) выезжать в служебные командировки и иные поездки за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами, вступившими в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, или по договоренности на взаимной основе государственных органов Кыргызской Республики с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

8) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, действующих на территории Кыргызской Республики, их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики, международными договорами, вступившими в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, или по договоренности на взаимной основе органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

9) использовать свое служебное положение в целях решения вопросов, которые непосредственно затрагивают личные интересы самого государственного служащего и членов его семьи, а также лиц, являющихся его близкими родственниками;

10) создавать, участвовать или содействовать в какой-либо форме деятельности политических партий в связи со своей служебной деятельностью и в служебное время;

11) использовать преимущества должностного или служебного положения и иные виды административного ресурса в период референдумов и избирательных кампаний;

12) организовывать забастовки, митинги и другие мероприятия, которые препятствуют функционированию государственных органов и органов местного самоуправления, или участвовать в них.

### **Полномочия Президента в отношении членов Кабинета министров.**

Президент не только возглавляет исполнительную власть, определяет структуру и состав Кабинета министров, но и по собственной инициативе вправе отправить действующий состав или члена Кабинета министров в отставку. Любой член Кабинета министров вправе подать прошение об отставке. Отставка принимается или отклоняется Президентом. Отставка председателя Кабинета министров не влечет за собой отставку всего Кабинета министров. Действующий состав Кабинета министров функционирует до назначения нового состава, со стороны Президента.

**Акты Кабинета министров.** Кабинет министров в рамках своей деятельности издает постановления и распоряжения. *Постановления* Кабинета министров представляют собой нормативные правовые акты, содержащие нормы права в соответствии со статьей 4 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». *Распоряжения* Кабинета министров представляют собой акты, не имеющие нормативного характера, но направленные на регулирование управленческих отношений и способные эффективно решать текущие вопросы.

Дополнительными актами Кабинета министров являются:

– *резолуции, поручения* председателя Кабинета министров и его заместителей – фиксация возможных действий на рассмотренных документах, которые Администрация Президента рассылает их по утвержденному списку в государственные органы. В время резолюция представляет собой поручение на исполнение определенных действий;

– *протоколы заседаний* – фиксация того или иного заседания Кабинета министров с обозначением контроля исполнения поручений, выработанных в Администрации Президента. Протокол заседания включает в себя наименование заседания, дату и место проведения, список присутствующих, повестку дня, принятие решений, подписи председателя и секретаря заседания.

## **Глава 14**

### **СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ**

### **КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

#### **14.1. Общая характеристика судебной власти**

Судебная власть в системе государственного управления представляет собой самостоятельную и независимую ветвь государственной власти. Она действует для разрешения конфликтов между государством и гражданами, самими гражданами, юридическими лицами, на основе закона.

Основное назначение судебной власти заключается в защите прав и свобод граждан, конституционного строя, в обеспечении соответствия актов законодательной и исполнительной власти Конституции.

Суды выступают в качестве гарантов конституционных свобод, закрепленных в Основном законе государства. Вся судебная деятельность базируется на принципах законности, беспристрастности, объективности, неподкупности и профессионализма.

В Кыргызской Республике правосудие осуществляется исключительно судами. Никакие другие органы или лица не имеют права присваивать себе функции судебной власти. Судебная

система функционирует независимо от политических, религиозных и иных влияний, которые могут исказить ход судебного процесса.

Правосудие в Кыргызской Республике осуществляется на основе следующих конституционных принципах, прописанных в статье 3 Конституционного закона КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»:

- **законность:** дела рассматриваются и разрешаются только на основании закона.

- **осуществление правосудия только судом:** система действующих судов предусмотрена законодательством

- **независимость судьи:** любой судья правомочен принимать любое решение, если оно основано на законе и соответствует общим принципам права, соотносясь со своим внутренним убеждением. В Кыргызской Республике не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты и осуществляться действия (бездействие), отменяющие или умаляющие независимость судов и судей.

- **равенство всех перед законом и судом:** каждый участник судопроизводства, будь то гражданин Кыргызской Республики, лицо без гражданства или иностранный гражданин, имеет одинаковые права и несет идентичные процессуальные обязанности. Суды также не отдают предпочтение каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признаку их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо в зависимости от их происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим, не предусмотренным законом основаниям;

- **право на судебную защиту:** каждое лицо (физическое или юридическое), законные права и интересы которого нарушены, вправе обратиться в судебный орган с целью признать действия или бездействия со стороны частного лица или государственного органа незаконными и получить законную компенсацию;

- **участие граждан страны в отправлении правосудия:** по определенным составам преступлений подсудимый может ходатайствовать о рассмотрении его дела судом присяжных;

• **гласность судебного разбирательства:** заседания во всех судах Кыргызской Республики проводятся открыто, слушание дела в закрытом заседании допускается только в случаях, предусмотренных законом;

• **язык судопроизводства:** разбирательство в судах проходит на государственном или официальном языке;

• **состязательность:** основополагающий принцип организации процесса, согласно которому, стороны (истец и ответчик, обвинение и защита) должны быть равны в своих правах по предоставлению доказательств, заявлению ходатайств, обжалованию действий и бездействий должностных лиц.

В глазах общества судебная власть должна олицетворять справедливость. Именно в суде сталкиваются противоположные интересы сторон. В этих условиях к деятелям правосудия предъявляются повышенные нравственные требования.

Авторитет судебной власти строится на точном и неуклонном применении норм права; правильной, соответствующей международным нормам и принципам права деятельности суда.

Авторитет подкрепляется еще и тем, что суд имеет право отменять решения органов иных ветвей власти, а те, в свою очередь, не имеет правомочий на отмену решения суда. В статье 3 Конституционного закона КР устанавливается, что судебные акты, вступившие в законную силу, а также законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и иные обращения судов и судей обязательны для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными служащими, некоммерческими организациями, должностными лицами, гражданами, другими физическими и юридическими лицами. Неисполнение этих актов, а также проявление неуважения к суду влечет за собой ответственность, предусмотренную законом. Кроме того, никто не вправе требовать от судьи отчета по конкретному судебному делу.

Высокий авторитет судебной власти обеспечивает стабильность и процветание государства, а также косвенно повышает благосостояние населения.

## 14.2. Судебная система Кыргызской Республики

**Судебная система** – это система органов и учреждений, занимающихся применением законов и разрешением правовых споров между гражданами, организациями и государством.

Суды в своей деятельности независимы от других ветвей и органов власти и подчиняются только закону. Одним из ключевых аспектов функционирования судебной системы является принцип справедливости, который выступает в качестве фундамента для формирования и развития правового государства. *Правовое государство* – это форма организации и деятельности государственной власти, базирующаяся на верховенстве права во всех сферах жизни общества. Правосудие, осуществляющиеся судами Кыргызской Республики. Именно суд предусматривает ненасильственное разрешение всех споров между различными субъектами права на основе признанных всеми норм права. Каждый должен понимать, что суд будет принимать судебные решения на основе принципов справедливости и законности.

В Кыргызской Республике сформирована собственная структура судебной системы, включающая следующие судебные органы:

**Конституционный суд** – высший органом судебной власти, осуществляющий конституционный контроль посредством конституционного судопроизводства. Статья 4 Конституционного Закона КР «О Конституционном суде Кыргызской Республики» от 15 ноября 2021 года №133 устанавливает его полномочия:

- 1) дает официальное толкование Конституции;
- 2) разрешает дела о соответствии Конституции законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики;
- 3) дает заключение о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика;
- 4) разрешает споры о компетенции между ветвями государственной власти;
- 5) дает заключение к проекту закона об изменениях и дополнениях в Конституцию;

б) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента Кыргызской Республики.

В Конституционный суд может обратиться любое физическое или юридическое лицо, если оно считает, что законами и иными нормативными правовыми актами нарушаются права и свободы, признаваемые Конституцией, а также Президент, Жогорку Кенеш, фракции/депутатские группы Жогорку Кенеша, Кабинет министров, Верховный суд, органы местного самоуправления, Генеральный прокурор, Омбудсмен (Акыйкатчы), судьи. Соответственно должностные лица обращаются в форме представления, судьи в форме запроса, иные лица в форме ходатайства. Существует классификация *права на обращение* в зависимости от категорий дел:

- об официальном толковании норм Конституции;
- признании неконституционными законов и иных нормативных правовых актов;
- даче заключения о конституционности не вступивших в силу для Кыргызской Республики международных договоров;
- разрешении спора о компетенции между ветвями государственной власти;
- даче заключения к проекту закона об изменениях и дополнениях в Конституцию;
- даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента.

**Верховный суд** – высший органом судебной власти по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам, предусмотренным национальным законодательством. В своей компетенции имеет возможность осуществлять пересмотр судебных актов по обращениям участников судебного процесса по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам. Судебные дела рассматривает в качестве суда кассационной инстанции, пересматривает по новым или вновь открывшимся обстоятельствам принятые им судебные акты, изучает и обобщает судебную практику, анализирует судебную статистику и дает разъяснения по вопросам применения законодательства Кыргызской Республики,

возникающим при рассмотрении судебных дел, осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституционным законом КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» и законодательством Кыргызской Республики;

**Местные суды** – это совокупность различных судов, представленных в виде двух инстанций:

*суды первой инстанции* – районные суды, административные суды, районные суды в городе, городские суды;

*суды второй инстанции* – областные суды, Бишкекский городской суд.

Данные суды осуществляют правосудие по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам, предусмотренным национальным законодательством. Создание, реорганизация и упразднение местных судов, изменение численности судей местных судов осуществляются законом. При упразднении местных судов вопросы осуществления правосудия, отнесенные к их ведению, передаются в юрисдикцию других судов. Штатные единицы судей упраздняемых судов передаются в другие суды, а судьи переводятся в них в порядке ротации.

Не допускается учреждение чрезвычайных судов на территории Кыргызской Республики (ч. 3. ст. 94). Допускается создание специализированных судов, которые могут рассматривать определенные виды споров в виде финансовых, инвестиционных либо учреждать суды по делам о несовершеннолетних, специальный суд по обвинению, выдвинутого против министров и т.д., если будет установлен специальный правовой статус, отображенный в рамках нормативно-правовых актах со своими компетенциями.

### **14.3. Правовой статус судей**

Правовой статус судей закреплен в Конституционном законе КР «О статусе судей Кыргызской Республики» от 15 ноября 2021 года №138 обосновывается высокий статус судьи: «Статус судьи определяется повышенными требованиями к его приобретению и прекращению, установлением высоких стандартов к личности обладателя, квалификации и поведению, усилением

ответственности за ненадлежащее исполнение судейских полномочий, материальным и социальным обеспечением и иными гарантиями, соответствующими высокому статусу» (ч. 1 ст. 5).

Судьи всех судов Кыргызской Республики обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями, определяемыми законодательством об организации и процессуальной деятельности соответствующих судов (ч. 3 ст. 5).

Высокие требования к профессионализму кандидатов на должность судьи местного суда предъявляются в нормах статьи 21

Конституционного закона КР «О статусе судей». Так, судьей местного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 30 лет и не старше 65 лет, имеющий высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» с присвоением академической степени «магистр» при наличии академической степени «бакалавр» по соответствующему направлению и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. При этом в стаж работы по специальности засчитывается время работы на должностях, замещение которых требует обязательного наличия высшего юридического образования

Еще более строгие требования к судьям Конституционного суда и Верховного суда. Согласно требованиям статьи 95 Конституции КР 2021 года, судьей Конституционного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет. Судьей Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, в том числе судьей не менее 5 лет.

Судьей не могут быть следующие лица:

- 1) имеющие судимость, в том числе снятую или погашенную;
- 2) ранее освобожденные от должности судьи Кыргызской Республики в связи с безупречным поведением;
- 3) уволенные из правоохранительных органов и органов прокуратуры в связи с дискредитацией звания сотрудника правоохранительных органов и органов прокуратуры или

лишенные лицензии на право занятия адвокатской деятельностью по основаниям, предусмотренным частью 4 статьи 22 Закона КР «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности»;

4) лицензия на право занятия нотариальной деятельностью у которых отозвана по основаниям, предусмотренным абзацами седьмым-девятым части четвертой статьи 13 Закона КР «О нотариате»;

5) подозреваемые или обвиняемые в совершении преступления либо в отношении которых уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим основаниям;

6) имеющие гражданство иностранного государства.

**Права и обязанности судьи** – ключевые аспекты судейской деятельности. В Конституционном законе КР «О статусе судей Кыргызской Республики» заложены основы правового регулирования прав и обязанностей судей.

**Судья имеет право:**

1) на перевод (ротацию) в другой суд;

2) на назначение председателем или заместителем председателя суда, а также избрание в органы судейского самоуправления, в Совет по делам правосудия;

3) на отставку;

4) требовать опровержения или признания необоснованными любых обвинений в отношении него о нарушении требований безупречности поведения судьи;

5) на содействие со стороны государства и органов судейского самоуправления в реализации его законных интересов;

6) на обеспечение гарантий, установленных настоящим конституционным Законом.

7) гражданские права, установленные Конституцией КР, если данные права не вступают в противоречие со статусом судьи.

**Обязанности судьи**

*Судья обязан:*

1) неукоснительно соблюдать Конституцию и законы Кыргызской Республики, быть верным присяге судьи;

2) соблюдать требования Кодекса чести судьи Кыргызской Республики и избегать всего, что могло бы опорочить авторитет и достоинство судьи;

3) противостоять попыткам незаконного вмешательства в деятельность по отправлению правосудия;

4) соблюдать тайну совещания судей;

5) декларировать свое имущество, доходы и расходы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

6) соблюдать правила трудового распорядка.

*Судья не вправе:*

1) быть представителем (кроме случаев законного представительства) по делам физических или юридических лиц в судах и других государственных органах;

2) допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу;

3) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, сведения, отнесенные в соответствии с законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи;

4) пользоваться подарками, полученными в связи с протокольными и другими официальными мероприятиями. Такие подарки признаются государственной собственностью и передаются судьей по акту в суд, в котором он занимает должность судьи, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Судья, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным и другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Кыргызской Республики;

5) принимать без разрешения Совета судей Кыргызской Республики почетные и специальные (за исключением научных и спортивных) звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств, политических партий;

6) выезжать в служебные командировки за пределы Кыргызской Республики за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок,

осуществляемых в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, международными договорами Кыргызской Республики или договоренностями на взаимной основе Конституционного суда, Верховного суда, Совета судей с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

7) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов действующих на территории Кыргызской Республики иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики, международными договорами Кыргызской Республики или договоренностями на взаимной основе Конституционного суда, Верховного суда с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

8) участвовать в забастовках и митингах;

9) осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать должность судьи с депутатской деятельностью или деятельностью в государственных органах и органах местного самоуправления, другой оплачиваемой работой, за исключением:

а) педагогической, научной, экспертной и творческой деятельности, дополнительно оплачиваемой из средств, не запрещенных законодательством, по согласованию с председателем соответствующего суда. Осуществление указанной деятельности не должно отражаться на количестве и качестве выполняемой работы по месту работы судьи;

б) участия в деятельности органов судейского самоуправления (съезда, Совета и собраний судей), комиссий Совета судей, Совета по делам правосудия Кыргызской Республики.

Судьи не могут состоять в партиях, выступать в поддержку или против какой-либо политической партии.

**Отбор претендентов и вступление в должность.** Любое лицо, которое соответствует вышеуказанным требованиям, имеет право принять участие в конкурсном отборе в местные суды, где конкурсный отбор представляет собой анализ представленных кандидатами документов. Далее после проведенного анализа

выявляются подходящие кандидатуры, которых приглашают на устное собеседование. В случае успешного собеседования происходит процесс назначения кандидата на должность судьи посредством Указа Президента КР по представлению Совета по делам правосудия в первый раз сроком на 5 лет, а в последующем – до достижения предельного возраста. Судьи Конституционного суда, Верховного суда избираются не менее половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по представлению Президента, основанному на предложении Совета по делам правосудия, с учетом гендерного представительства не более 70% лиц одного пола, до достижения предельного возраста.

Прекращение полномочий судьи. Полномочия судьи прекращаются по предложению Совета судей органом, назначившим его в соответствии с конституционным законом, со дня наступления следующих оснований:

- смерть судьи;
- достижение предельного возраста;
- добровольный уход в отставку или перевод на другую работу;
- объявление его умершим или безвестно отсутствующим;
- признание недееспособным;
- выход из гражданства или приобретение гражданства другого государства;
- в иных случаях, не связанных с нарушением требований безупречного поведения.

#### **Акты судебной системы.**

##### **1. Конституционный суд** издает:

*Решение* – судебный акт Конституционного суда, который принимается в отношении официального толкования Конституции при разрешении дела о соответствии законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики Конституции, разрешении споров о компетенции между ветвями государственной власти.

*Заключение* – судебный акт Конституционного суда, который принимается в отношении заключения о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, заключения к проекту закона об изменениях и дополнениях в настоящую Конституцию, заключения

о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента.

*Постановление* – судебный акт Конституционного суда, который принимается в отношении жалоб, принятии к производству ходатайств, об утверждении регламента Конституционного суда и внесении изменений в данный регламент и т.д.

*Определение* – судебный акт Конституционного суда, который принимается в отношении об отказе в принятии обращения к производству либо о его принятии может быть обжаловано сторонами в Конституционный суд в течение трех месяцев.

Акты Конституционного суда являются окончательными и обжалованию не подлежат, кроме определения о принятии обращения к производству либо об отказе в его принятии. Решения и заключения Конституционного суда вступают в силу с момента провозглашения, а иные акты - с момента подписания.

## 2. **Верховный суд** издает:

*Постановление* – судебный акт по делам, рассмотренным в кассационном порядке.

*Определение* – судебный акт по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

*Частное определение* – судебный акт, в котором обращается внимание руководителей министерств, государственных комитетов, административных ведомств, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления на установленные в ходе рассмотрения судебного дела факты нарушения закона, причины и условия, способствовавшие совершению правонарушения, преступления. В свою очередь руководители министерств, государственных комитетов, административных ведомств, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления обязаны в течение одного месяца сообщить Верховному суду о мерах, принятых ими по частному определению Верховного суда.

### 3. *Местные суды* издают:

*Решение* – это судебный акт, который выносится судом именем Кыргызской Республики в отношении существа спора в исковом производстве, в административном производстве.

*Определение* – это судебный акт, который не разрешает дело по существу и выносится судом в связи и по поводу проведения гражданско-процессуальной деятельности. Например: определение об отказе в обеспечении доказательств, определение суда о привлечении или допуске третьих лиц к участию в деле и т.д.

*Постановление* – судебный акт, который устанавливает, что дело разрешается по существу.

*Приказ* – судебный акт (постановление судьи), вынесенное им единолично по заявлению взыскателя, например по требованию. В соответствии со 246 Гражданского процессуального кодекса КР, судебный приказ выносится по требованиям о взыскании денежных сумм или истребовании движимого имущества от должника в случаях, если:

- требование основано на нотариально удостоверенной сделке;
- требование основано на сделке, совершенной в простой письменной форме;
- требование основано на протесте векселя в неплатеже, неакцепте и недатировании акцепта, совершенном нотариусом;
- заявлено требование о взыскании алиментов на несовершеннолетних детей, не связанное с установлением отцовства, оспариванием отцовства (материнства) или необходимостью привлечения третьих лиц;
- заявлено требование о взыскании недоимки по налогам и другим обязательным платежам;
- заявлено требование о взыскании начисленной, но не выплаченной работнику заработной платы;
- заявлено требование уполномоченным государственным органом о взыскании расходов по розыску ответчика или должника и его имущества, а также ребенка, отобранного у должника по решению суда;
- заявлено требование о взыскании задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг электрической связи.

- заявлено требование уполномоченного государственного органа, органа местного самоуправления либо юридического лица независимо от формы собственности об удержании из заработной платы лица, нарушившего трудовые права работника, которому по решению суда были выплачены предусмотренные законом выплаты, суммы причиненного им ущерба.

*Приговор* – судебный акт, который по итогам рассмотрения дела в судебном заседании разрешается вопрос о виновности или невиновности подсудимого в совершении преступления и назначении ему наказания либо об освобождении от наказания.

## Глава 15

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ СО СПЕЦИАЛЬНЫМ СТАТУСОМ

Государственный орган со специальным статусом – это орган с определенными полномочиями, который не входит ни в исполнительную, ни в законодательную, ни в судебную ветвь власти. Такие органы создаются и действуют в соответствии с Конституцией и по своему статусу являются независимыми органами государственной власти.

Специальный правовой статус обозначает установление определенных особенностей в отношении конкретных категорий субъектов права, со своими функциями. Если Министерство финансов КР так же, как и Министерство юстиции КР, находится в единой структуре Кабинета министров КР, представляющее собой исполнительную власть, и подчиняется председателю Кабинета министров КР, то Национальный банк КР находится вне системы исполнительной власти. Соответственно выделяются специальные категории государственных органов власти со своими особенностями, в частности Прокуратура, Национальный банк, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов, Счетная палата, Акыйкатчы (Омбудсмен).

Специальный статус обозначает, что по своей природе такие органы не входят ни в одну ветвь власти и, следовательно,

являются самостоятельными и независимыми в своей деятельности. Вмешательство в их деятельность других государственных, муниципальных органов власти и/или иных лиц не допускается.

## **15.1. Прокуратура**

Прокуратура Кыргызской Республики представляет собой обособленный государственный орган власти в виде юридического лица с самостоятельной организационно-правовой формой. Основной целью Прокуратуры КР является обеспечение верховенства закона, единства и укрепление законности, а также защиту охраняемых законом интересов личности, общества и государства. Правовой основой выступает Конституция (ст. 105) и Конституционный закон КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 10 сентября 2021 года №114 и иные акты.

На прокуратуру возложены следующие функции:

1) надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики органами государственной власти (за исключением деятельности Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики в сфере подготовки и проведения выборов и референдумов, Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики в сфере контроля за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина), местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и организациями, деятельность которых финансируется из государственного и местного бюджетов, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, функционирующими на принципах полного хозяйственного расчета и самофинансирования, а также иными юридическими лицами с государственной долей участия;

2) надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов органами, осуществляющими следствие и оперативно-розыскную деятельность;

3) надзор за законностью в сфере государственной правовой статистики и учета;

4) надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан;

5) представительство интересов гражданина или государства в случаях, определенных законом;

6) поддержание государственного обвинения в суде;

7) осуществление уголовного преследования в порядке и случаях, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Кыргызской Республики;

7<sup>1</sup>) возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых определяется Уголовно-процессуальным кодексом Кыргызской Республики, и передача их для расследования в соответствующие следственные органы;

8) осуществление иных полномочий, предусмотренных настоящим конституционным Законом и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

#### **Система управления:**

- Генеральная прокуратура Кыргызской Республики;
- военная прокуратура Кыргызской Республики;
- прокуратуры областей, городов Бишкек и Ош, а также специализированные прокуратуры;
- районные (городские) и военные прокуратуры гарнизонов.

#### **Полномочия Генеральной прокуратуры:**

1) обеспечивает координацию и согласованность действий органов прокуратуры по основным направлениям их деятельности;

2) анализирует практику надзора за исполнением законов, состоянием законности в Кыргызской Республике, в том числе с использованием сведений, содержащихся в информационных системах, интегрированных с системой информационного обмена правоохранительных и иных государственных органов;

3) вырабатывает рекомендации по совершенствованию прокурорского надзора;

4) контролирует работу органов прокуратуры по надзору за соблюдением законов;

5) взаимодействует с правоохранительными органами, осуществляющими следствие, оперативно-розыскную деятельность;

6) совершенствует систему отчетности и оценки деятельности с приоритетом вопросов профилактики преступности, защиты конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства, а также устанавливает различные формы сотрудничества с институтами гражданского общества;

7) организует и проводит повышение квалификации кадров;

8) представляет органы прокуратуры в сфере международного сотрудничества.

### **Полномочия Генерального прокурора:**

1) руководит системой прокуратуры и осуществляет контроль за ее деятельностью;

2) организует работу по реализации полномочий, возложенных на органы прокуратуры;

3) ведет переговоры и подписывает международные договоры Кыргызской Республики по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики в сфере международных договоров;

4) дает заключение о наличии в действиях Президента Кыргызской Республики признаков преступления в случае выдвижения Жогорку Кенешем обвинения;

5) издает обязательные для исполнения всеми сотрудниками органов прокуратуры приказы, указания, распоряжения, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры и порядок реализации мер социального и материального обеспечения прокуроров, следователей органов военной прокуратуры и иных работников;

6) распределяет полномочия сотрудников органов прокуратуры;

7) определяет режим служебного времени и отдыха сотрудников органов прокуратуры;

8) принимает в пределах своей компетенции правовые акты по вопросам правовой статистики и учета, обязательные для всех субъектов правовой статистики.

**Полномочия прокуроров областей, городов Бишкек и Ош, а также специализированных прокуратур:**

1) организуют работу по обеспечению реализации полномочий, возложенных на органы прокуратуры;

2) руководят деятельностью соответствующей прокуратуры; назначают на должность и освобождают от должности сотрудников в порядке, определяемом Генеральным прокурором (кроме специализированных прокуратур);

3) издают приказы, распоряжения, обязательные для исполнения подчиненными им сотрудниками;

4) по согласованию с Генеральным прокурором вправе вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда;

5) осуществляют иные полномочия в случаях и порядке, предусмотренных законами Кыргызской Республики и правовыми актами Генерального прокурора.

**Полномочия прокуроров районов (городов) военных прокуратур гарнизонов:**

1) руководят деятельностью соответствующих прокуратур;

2) вносят вышестоящим прокурорам предложения об изменении штатной численности своих аппаратов, о кадровых изменениях;

3) издают организационно-распорядительные акты и осуществляют иные полномочия в случаях и порядке, предусмотренных законами Кыргызской Республики и правовыми актами Генерального прокурора.

**Полномочия прокурора**

Прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов, уполномочен:

1) в пределах своей компетенции по предъявлению служебного удостоверения в установленном порядке входить на территорию и в помещения государственных органов, учреждений, предприятий, организаций и объединений независимо от их форм собственности и иметь доступ к изданным правовым актам, а также к документам и материалам, послужившим основанием для их принятия;

2) требовать в соответствии с уровнем допуска к документам ограниченного пользования от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок поступивших в прокуратуру материалов, информации, обращений и обязывать сообщать об их результатах;

3) вызывать должностных и других лиц для дачи объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор в случае установления факта нарушения закона вправе:

1) опротестовывать правовые акты, нормативные правовые акты, противоречащие нормативным правовым актам, обладающим более высокой юридической силой, а также обращаться в суд с требованием о признании их недействительными или неконституционными;

2) опротестовывать незаконные действия (бездействия) субъектов в соответствии с Конституционным законом КР «О прокуратуре Кыргызской Республики»;

3) вносить представления и предписания об устранении нарушений законов или иных нормативных правовых актов; предупреждать об их недопущении;

4) обращаться в суд с заявлением в защиту прав и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства;

5) вносить сведения в Единый реестр преступлений;

6) возбуждать и расследовать уголовное дело;

7) возбуждать производства о дисциплинарном правонарушении и по делу о правонарушении; требовать привлечения к ответственности лиц, нарушивших закон.

В своей деятельности прокурор принимает **акты прокурорского реагирования** – *протест, представление, предписание, постановление, предупреждение о недопустимости нарушения нормативного правового акта, заявление в судебные органы, указание, представления на судебные акты.*

## 15.2. Национальный банк

Национальный банк Кыргызской Республики представляет собой обособленный государственный орган власти в виде юридического лица с самостоятельной организационно-правовой формой. Основной целью Национального банка является достижение и поддержание стабильности цен посредством проведения соответствующей денежно-кредитной политики. Правовую основу составляет Конституция (ст. 106) и Конституционный закон КР «О Национальном банке Кыргызской Республики» от 11 августа 2022 года №92 и иные акты.

Национальный банк имеет следующие функции и компетенции:

- 1) определяет и проводит денежно-кредитную политику;
- 2) разрабатывает и осуществляет единую валютную политику;
- 3) владеет и управляет всеми международными резервами;
- 4) содействует обеспечению финансовой стабильности Кыргызской Республики;
- 5) обладает исключительным правом проведения эмиссии денежных знаков национальной валюты Кыргызской Республики и организует наличное денежное обращение;
- 6) обладает правом проведения эмиссии (выпуска) электронных денег;
- 7) осуществляет выдачу разрешительных документов, в том числе в рамках специальных регулятивных режимов, в соответствии с настоящим конституционным Законом и законами Кыргызской Республики;
- 8) осуществляет регулирование и надзор за банковской системой Кыргызской Республики, в том числе за деятельностью банков и банковских групп;
- 9) осуществляет регулирование и надзор небанковских финансово-кредитных организаций и иных юридических лиц, поднадзорных Национальному банку;
- 10) осуществляет надзор за платежной системой (оверсайт), способствует эффективному, надежному и безопасному функционированию платежной системы Кыргызской Республики;

11) реализует различные формы и принципы банковского финансирования, в том числе исламские принципы банковского дела и финансирования, определяет правила осуществления банковских операций и сделок в соответствии со стандартами Шариата;

12) проводит банковские операции в соответствии с настоящим конституционным Законом;

13) осуществляет регулирование и мониторинг деятельности временных администраторов поднадзорных Национальному банку лиц и ликвидаторов банков, а также небанковских финансово-кредитных организаций, определяемых Национальным банком;

14) осуществляет антимонопольное регулирование деятельности лиц, поднадзорных Национальному банку;

15) осуществляет надзор за соблюдением лицами, поднадзорными Национальному банку, законодательства Кыргызской Республики в сфере защиты прав потребителей банковских и платежных услуг;

16) реализует право преимущественной покупки аффинированных драгоценных металлов и драгоценных камней в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, регулирующим вопросы обращения драгоценных металлов;

17) выпускает аффинированные мерные слитки из драгоценных металлов;

18) является кредитором последней инстанции для банков в соответствии с настоящим конституционным Законом;

19) представляет интересы и выступает от имени Кыргызской Республики в международных организациях по вопросам денежно-кредитной политики, банковской и платежной систем;

20) составляет совместно с государственным органом в области официальной статистики платежный баланс и определяет международную инвестиционную позицию Кыргызской Республики;

21) разрабатывает и издает нормативные правовые акты в соответствии с настоящим Конституционным законом и банковским законодательством Кыргызской Республики;

22) учреждает службу финансового примирителя, определяет правовой статус, порядок деятельности, формирования

и взаимодействия службы финансового примирителя с государственными и иными органами, определяет порядок внесудебного рассмотрения споров между поставщиками финансовых услуг и их потребителями, а также утверждает взносы поставщиков финансовых услуг на содержание службы финансового примирителя;

23) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

В рамках своей деятельности Национальный банк проводит следующие *операции*:

1) предоставлять кредиты банкам, в исключительных случаях кредит последней инстанции небанковским финансово-кредитным организациям, привлекающим депозиты, которые испытывают проблемы с платежеспособностью, в соответствии с настоящим Конституционным законом;

2) покупать и продавать государственные ценные бумаги, выпущенные Кабинетом министров, на вторичном рынке;

3) покупать и продавать иностранную валюту;

4) покупать и продавать ценные бумаги, выпущенные Национальным банком, а также ценные бумаги, выпущенные иностранными государствами, международными организациями, и другие ценные бумаги, определяемые Национальным банком;

5) покупать и продавать драгоценные металлы, драгоценные камни и иные виды валютных ценностей;

6) принимать депозиты от банков, иных финансовых организаций, включая иностранные финансовые организации;

7) предоставлять денежные средства в национальной валюте на условиях платности, срочности, возвратности международным финансовым организациям, создаваемым Кыргызской Республикой совместно с другими государствами, по осуществляемым ими проектам и программам льготного финансирования экономики Кыргызской Республики под обеспечение высоколиквидной свободно конвертируемой иностранной валютой в объеме не более пятнадцати процентов от уплаченного уставного капитала международной организации при соответствии данных операций целям реализуемой денежно-кредитной политики Национального банка;

8) открывать счета в банках и иных финансовых организациях;  
9) открывать корреспондентские счета банкам, в том числе иностранным;

10) выступать в качестве посредника по сделкам, связанным со средствами, предоставленными международными финансовыми институтами для финансирования различных программ;

11) предоставлять денежные средства в национальной валюте на условиях, определяемых Правлением Национального банка, Агентству по защите депозитов Кыргызской Республики в целях обеспечения финансовой устойчивости системы защиты депозитов Кыргызской Республики;

12) ввозить в страну и вывозить из страны драгоценные металлы, драгоценные камни и любую валюту;

13) осуществлять иные банковские операции в соответствии с банковским законодательством Кыргызской Республики.

#### **Органы управления Национального банка:**

• правление Национального банка – высший орган управления, определяющий основные направления деятельности Национального банка. В состав правления Национального банка входят: председатель Национального банка, три его заместителя и три члена правления Национального банка. Правление Национального банка работает на постоянной основе;

• председатель Национального банка – высшее исполнительное должностное лицо.

#### **Полномочия правления Национального банка:**

1) основные направления деятельности и политики Национального банка;

2) денежно-кредитная политика в Кыргызской Республике;

3) бюджет Национального банка (бюджет доходов и расходов, бюджет развития);

4) годовой отчет и годовая финансовая отчетность Национального банка;

5) система внутреннего контроля и внешний аудит Национального банка;

6) виды, размеры и порядок формирования и использования резервов и счетов Национального банка;

7) обязательные резервные требования;

8) денежно-кредитные инструменты и инструменты кредитования банков;

9) выпуск и изъятие из обращения денежных знаков национальной валюты;

10) выпуск аффинированных мерных слитков из драгоценных металлов;

11) учетная политика, план счетов, правила организации и ведения бухгалтерского учета и отчетности Национального банка;

12) участие Национального банка в международных организациях;

13) создание, участие в капитале и ликвидация юридических лиц, обособленных структурных подразделений Национального банка на территории Кыргызской Республики и за ее пределами;

14) организационная структура и предельная штатная численность служащих Национального банка;

15) определение перечня должностей служащих Национального банка, для которых законодательством и настоящим конституционным Законом установлены ограничения;

16) сделки с недвижимостью для обеспечения деятельности Национального банка, его учреждений, организаций и служащих;

17) Регламент Национального банка и Регламент правления Национального банка;

18) принятие нормативных правовых актов Национального банка;

19) введение и прекращение временной администрации в банки и микрофинансовые компании, привлекающие депозиты;

20) выдача лицензий лицам, определяемым правлением Национального банка, и их отзыв (аннулирование);

21) иные вопросы, отнесенные банковским законодательством Кыргызской Республики к исключительной компетенции правления Национального банка.

Кроме того, правление Национального банка может создавать различные коллегиальные органы для оптимального функционирования Национального банка (комитеты, комиссии и советы). В настоящее время существуют профильные комитеты Национального банка, которые рассматривают и принимают решения по определенным вопросам, в частности;

*Комитет денежно-кредитного регулирования* – осуществляет выработку и оперативное принятие решений по управлению ликвидностью (включая проведение оценки текущей ситуации, выработка решений по операциям на открытом и валютном рынках, а также их принятие; рассмотрение рекомендаций и принятие решений по применению инструментов денежно-кредитной политики в соответствии с нормативными правовыми актами Национального банка);

*Комитет по аудиту* – содействует повышению эффективности системы внутреннего контроля, управления рисками и корпоративного управления, а также осуществляет надзор за отделом внутреннего аудита, обеспечение адекватного применения стандартов бухгалтерского учета, наблюдение за качеством финансовой отчетности и оценке соответствия работы внешнего аудитора стандартам, установленным законодательством Кыргызской Республики.

*Комитет по надзору* – осуществляет выработку решений в сфере регулирования и надзора за деятельностью коммерческих банков и других финансово-кредитных организаций, лицензируемых и регулируемых Национальным банком Кыргызской Республики.

*Координационный комитет по информационным технологиям* – определяет основные направления развития информационных технологий и осуществляет контроль выполнения мероприятий по реализации стратегии развития информационных технологий в Национальном банке. Также координирует создание и изменение ИТ-проектов, одобряет технические решения и бизнес-процессы, имеющие отношение к данным проектам или информационным технологиям.

*Комитет по рискам* – осуществляет деятельность по минимизации рисков деятельности Национального банка путем координации работы структурных подразделений в области идентификации, оценки и ограничения рисков, присущих деятельности Национального банка;

*Комитет по платежной системе* – определяет направления развития платежной системы Кыргызской Республики, цели и задачи по развитию, регулированию и надзору (оверсайту) за

функционированием платежной системы Кыргызской Республики, лицензированию, регулированию и надзору за деятельностью операторов платежных систем и платежных организаций.

**Полномочия председателя Национального банка:**

1) организует работу правления Национального банка, ведет его заседания, подписывает постановления, принятые Правлением Национального банка;

2) осуществляет управленческие полномочия, принимает решения по текущей деятельности, за исключением вопросов, отнесенных к исключительной компетенции правления Национального банка;

3) представляет Национальный банк и действует от его имени без доверенности;

4) выдает доверенности;

5) издает приказы и распоряжения;

6) утверждает штатное расписание;

7) осуществляет другие полномочия, предусмотренные законодательством и делегированные правлением Национального банка.

В случае отсутствия председателя Национального банка его обязанности возлагаются на одного из его заместителей.

**Порядок назначения и сроки полномочий председателя, заместителей председателя и членов Правления Национального банка.**

Председатель Национального банка избирается Жогорку Кенешем по представлению Президента сроком на 7 лет. Президент Кыргызской Республики представляет кандидатуру для назначения на должность председателя Национального банка не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего председателя Национального банка. В случае досрочного освобождения от должности председателя Национального банка Президент представляет кандидатуру на эту должность не позднее одного месяца со дня освобождения. До вступления в должность вновь избранного председателя Национального банка его обязанности исполняет один из заместителей председателя Национального банка.

В случае отклонения Жогорку Кенешем кандидатуры, предложенной на должность председателя Национального банка, Президент в течение двух недель вносит новую кандидатуру. Одна и та же кандидатура не может вноситься более двух раз. Заместители председателя и члены правления Национального банка назначаются Президентом по представлению председателя Национального банка сроком на 7 лет.

**Основания и порядок освобождения от должности председателя, заместителей председателя и членов Правления Национального банка.**

Председатель, заместители председателя и члены правления Национального банка освобождаются от должности по истечении срока полномочий, а также досрочно, исключительно в следующих случаях:

- 1) по личному заявлению;
- 2) при невозможности исполнения служебных обязанностей в связи с состоянием здоровья, подтвержденным медицинским заключением;
- 3) в связи со смертью либо вступлением в законную силу решения суда об объявлении безвестно отсутствующим или умершим;
- 4) в связи со вступлением в законную силу обвинительного приговора суда;
- 5) в связи с утратой гражданства Кыргызской Республики.

Председатель Национального банка освобождается от должности решением Жогорку Кенеша. Заместители председателя и члены правления Национального банка освобождаются от должности Президентом по представлению председателя Национального банка. Президент и Жогорку Кенеш принимают решение об освобождении председателя, заместителей председателя и членов правления Национального банка соответственно в срок не позднее одного месяца до истечения срока их полномочий.

Также в рамках своей деятельности Национальный банк издает постановления и распоряжения. Постановления Национального банка представляют собой нормативных правовой акт, содержащий нормы права в соответствии со статьей 4 Закона КР

«О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Распоряжения Национального банка являются ненормативными правовыми актами, которые направлены на воздействие на управленческие отношения, способные разрешить оперативные вопросы. Решения правления Национального банка оформляются в форме постановлений правления Национального банка. Председатель в свою очередь издает приказы и распоряжения. Приказ представляют собой локальный акт, который регулирует общественные отношения внутри организации.

### **15.3. Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов**

Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики (ЦИК) представляет собой обособленный государственный орган власти в виде юридического лица с самостоятельной организационно-правовой формой. Основной целью ЦИК является обеспечение подготовки и проведению выборов и референдумов в Кыргызской Республике. Также ЦИК возглавляет систему избирательных комиссий. Правовую основу составляют Конституция КР (ст. 107) и Конституционный закон КР «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики» от 26 июня 2021 года №79 и иные акты.

#### **Полномочия ЦИК:**

- 1) осуществляет контроль за исполнением избирательного законодательства;
- 2) в пределах своих полномочий издает постановления, инструкции, положения, иные акты и контролирует их исполнение;
- 3) создает и организует единую систему ведения учета избирателей и участников референдума;
- 4) рассматривает и утверждает схемы и границы избирательных участков и округов по предложению территориальных избирательных комиссий с участием органов местного самоуправления. При этом схемы и границы избирательных участков формируются сроком на 5 лет, схемы и границы округов формируются сроком на 10 лет. Схемы

и границы избирательных участков и округов могут быть изменены Центральной избирательной комиссией по предложению территориальных избирательных комиссий и органов местного самоуправления;

5) публикует в средствах массовой информации утвержденные округа и избирательные участки с указанием их границ и адресов не позднее пяти календарных дней со дня их утверждения;

6) формирует и утверждает состав территориальных избирательных комиссий и публикует их составы в средствах массовой информации;

7) создает и ведет резерв на соответствующие нижестоящие избирательные комиссии;

8) координирует деятельность нижестоящих избирательных комиссий, в том числе по формированию, ведению, обновлению и уточнению списка избирателей, участников референдумов;

9) оказывает нижестоящим избирательным комиссиям правовую, организационно-методическую и техническую помощь;

10) проводит обучение, в том числе в электронном формате, для членов территориальных, участковых избирательных комиссий и иных участников избирательного процесса;

11) организует подготовку и проводит выборы, референдумы в случаях и порядке, определенных избирательным законодательством;

12) разрабатывает и утверждает предварительную смету расходов на подготовку и проведение выборов и референдумов;

13) осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет выделенные из бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдумов, контролирует целевое использование данных средств;

14) формирует специальный фонд и определяет порядок его использования;

15) устанавливает формы финансовой отчетности для нижестоящих избирательных комиссий, кандидатов и политических партий;

16) устанавливает формы, степень защищенности, порядок изготовления и утверждает текст избирательных документов;

17) обеспечивает изготовление избирательных документов и их доставку нижестоящим избирательным комиссиям;

18) устанавливает сроки, порядок хранения и передачи в архив избирательных документов;

19) разрабатывает и утверждает нормативы технологического оборудования (стенды, ящики, кабины для голосования и др.) и осуществляет контроль за их соблюдением;

20) осуществляет техническое обеспечение выборов с применением автоматических считывающих устройств, компактных устройств для идентификации избирателей;

21) регистрирует кандидатов на должность Президента, списки кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша, их представителей и инициативные группы, выдает им удостоверения установленного образца;

22) создает условия для осуществления тайного голосования лицами с ограниченными возможностями здоровья;

23) осуществляет аккредитацию международных наблюдателей, иностранных и местных средств массовой информации;

24) координирует деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам подготовки и проведения выборов и референдумов;

25) информирует избирателей, участников референдума о ходе избирательной кампании, кампании референдума, избирательного законодательства и деятельности избирательных комиссий;

26) определяет результаты референдумов, выборов Президента, депутатов Жогорку Кенеша в случаях и порядке, установленных избирательным законодательством, и осуществляет официальное опубликование их в средствах массовой информации;

27) утверждает решения территориальных избирательных комиссий о результатах выборов депутатов местных кенешей, глав исполнительных органов местного самоуправления в случаях и порядке, установленных избирательным законодательством, и осуществляет официальное опубликование их в средствах массовой информации;

28) утверждает решения территориальных избирательных комиссий о досрочном прекращении полномочий депутата

местного кенеша, о передаче вакантного мандата депутата местного кенеша, о выходе из зарегистрированного списка кандидатов в депутаты местных кенешей;

29) регистрирует избранного кандидата в Президенты, избранных кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша и вручает нагрудный знак и удостоверение установленного образца;

30) рассматривает жалобы на решения, действия (бездействие) избирательных комиссий и членов избирательных комиссий, проводит проверки и выносит по ним мотивированные решения в сроки, установленные избирательным законодательством;

31) осуществляет постоянное взаимодействие с нижестоящими избирательными комиссиями по вопросам рассмотрения жалоб, соблюдения сроков и порядка рассмотрения жалоб и ведет реестр жалоб, который публикуется на официальном сайте Центральной избирательной комиссии;

32) вывешивает на своем официальном сайте информацию об итогах голосования по мере их поступления;

33) изучает практику подготовки и проведения выборов, референдумов и представляет в Жогорку Кенеш предложения по совершенствованию избирательного законодательства;

34) регулярно организует независимую оценку уровня доверия населения к избирательной системе, результаты которой обязательны для публикации в средствах массовой информации. Порядок оценки уровня доверия определяется законодательством;

35) разрабатывает обучающие и информационные программы и проводит регулярное обучение членов избирательных комиссий, резерва, а также проводит обучение для иных участников избирательного процесса;

36) избирает и досрочно освобождает от должности председателя и двух заместителей председателя Центральной избирательной комиссии;

37) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством

Кроме того, ЦИК *вправе*:

1) требовать от соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления, государственных

и муниципальных учреждений и предприятий сведения по регистрации и учету граждан Кыргызской Республики;

2) налагать административные взыскания в случаях и порядке, предусмотренных законом;

3) обратиться в правоохранительные органы с представлением о проведении соответствующей проверки и пресечении нарушений настоящего Конституционного закона и избирательного законодательства;

4) отменить регистрацию кандидата, списка кандидатов, инициативной группы в случаях и порядке, предусмотренных избирательным законодательством;

5) отменить решения избирательных комиссий в случае нарушения избирательного законодательства;

6) отозвать аккредитацию международных наблюдателей и средств массовой информации;

7) привлекать к выполнению работ, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, нештатных работников (специалистов) по трудовым соглашениям, оплата которых определяется сметой расходов Центральной избирательной комиссии;

8) вести международное сотрудничество.

#### **Органы управления ЦИК:**

• члены ЦИК – коллегиальный орган управления, на котором принимаются управленческие решения;

• председатель;

• заместители председателя.

#### **Полномочия членов ЦИК:**

1. Принятие решений по вопросам принятия регламента ЦИК, финансового обеспечения подготовки и проведения выборов, референдумов, о регистрации кандидатов, списка кандидатов, инициативной группы, об отмене регистрации кандидатов, списков кандидатов, инициативной группы, об отказе в регистрации кандидатов, списка кандидатов, инициативной группы, о результатах выборов, референдумов, о признании выборов или референдумов несостоявшимися или недействительными, проведении повторного голосования или повторных выборов, об отмене решения нижестоящей избирательной комиссии,

о расформировании нижестоящих избирательных комиссий, досрочном освобождении от должности председателя, заместителей председателя ЦИК принимаются на заседании двумя третями голосов от установленного числа членов ЦИК.

2. По иным вопросам решения принимаются большинством голосов от установленного числа членов ЦИК.

**Полномочия председателя и заместителей председателя:**

1) представляет Центральную избирательную комиссию в государственных органах и органах местного самоуправления, некоммерческих и международных организациях;

2) организует деятельность Центральной избирательной комиссии;

3) созывает и председательствует на заседании Центральной избирательной комиссии;

4) издает приказы и распоряжения по вопросам, отнесенным к его полномочиям;

5) подписывает постановления и иные документы Центральной избирательной комиссии;

6) осуществляет контроль за реализацией решений Центральной избирательной комиссии;

7) распределяет обязанности и поручения между заместителями и членами Центральной избирательной комиссии;

8) осуществляет общее руководство аппаратом Центральной избирательной комиссии;

9) утверждает штатную численность, структуру и смету расходов аппарата Центральной избирательной комиссии, нижестоящих избирательных комиссий;

10) осуществляет прием на работу и увольнение сотрудников аппарата Центральной избирательной комиссии и нештатных работников в соответствии с действующим законодательством;

11) решает вопросы финансового и материально-технического обеспечения деятельности избирательных комиссий;

12) информирует членов Центральной избирательной комиссии обо всех предложениях, заявлениях и жалобах, поступающих в адрес Центральной избирательной комиссии, и организует работу по их рассмотрению;

13) ежегодно представляет доклад Жогорку Кенешу;

14) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством.

В период отсутствия председателя Центральной избирательной комиссии полномочия исполняет его заместитель.

### **Состав ЦИК и порядок назначения членов ЦИК**

Состав Центральной избирательной комиссии формируется сроком на пять лет и состоит из двенадцати членов.

Жогорку Кенеш избирает членов Центральной избирательной комиссии: одну треть состава – по представлению Президента; одну треть – парламентского большинства и одну треть – парламентской оппозиции с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законодательством.

В свою очередь члены ЦИК на первом заседании проводят выборы председателя ЦИК и двух его заместителей.

### **Основания и порядок освобождения от должности члена ЦИК:**

1) подача письменного заявления о сложении своих полномочий;

2) выход из гражданства или утраты гражданства Кыргызской Республики, а также приобретение гражданства иного государства либо получение вида на жительство, подтверждающего право постоянного проживания гражданина на территории иностранного государства;

3) выезд на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики;

4) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении него;

5) признание решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим;

6) систематическое невыполнение обязанностей и поручений – по представлению Центральной избирательной комиссии;

7) по причине смерти – по представлению Центральной избирательной комиссии.

Кроме того, член ЦИК считается освобожденным от обязанностей члена Центральной избирательной комиссии без

решения Жогорку Кенеша в случаях регистрации его кандидатом на должность Президента, кандидатом в депутаты Жогорку Кенеша, в депутаты местных кенешей, на должность главы исполнительного органа местного самоуправления или их представителем. В указанных случаях член Центральной избирательной комиссии обязан сложить свои полномочия в течение 10 дней.

В рамках своей деятельности ЦИК издает постановления, распоряжения, решения. Постановления ЦИК представляют собой нормативных правовой акт, содержащий нормы права в соответствии со статьей 4 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»<sup>27</sup>. Распоряжения ЦИК являются ненормативными правовыми актами, которые направлены на воздействие на управленческие отношения, способные разрешить оперативные вопросы. Решения – акты оперативного характера (решение о регистрации уполномоченного представителя кандидата в депутаты, награждение почетной грамотой ЦИК и т.д.). Председатель в свою очередь издает приказы и распоряжения. Приказ представляют собой локальный акт, который регулирует общественные отношения внутри организации.

## **15.4. Счетная палата**

Счетная палата Кыргызской Республики представляет собой обособленный государственный орган власти в виде юридического лица с самостоятельной организационно-правовой формой. Основная задача Счетной палаты – обеспечение внешнего государственного аудита исполнения бюджетов бюджетной системы Кыргызской Республики, использования государственной и муниципальной собственности и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты. Правовую основу составляют Конституция КР (ст. 1087) и Конституционный закон КР «О Счетной палате Кыргызской Республики» от 31 мая 2023 года № 114 и иные акты.

Счетная палата выполняет ряд важных функций:

---

<sup>27</sup> Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Принят от 20 июля 2009 года №241 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>

1) осуществление аудиторских мероприятий в сфере бюджетных правоотношений, а также использования государственной и муниципальной собственности;

2) представление заключения к проектам республиканского бюджета, бюджетов Социального фонда, Фонда обязательного медицинского страхования;

3) представление заключения к отчетам об исполнении республиканского бюджета, бюджетов Социального фонда, Фонда обязательного медицинского страхования;

4) проведение в пределах своей компетенции экспертно-аналитических мероприятий по доходам и расходам бюджетов бюджетной системы и иным средствам;

5) аудит эффективности предприятий и организаций с большей долей государственного и/или муниципального участия;

6) аудит эффективности использования средств юридическими лицами независимо от форм собственности, индивидуальными предпринимателями, получившими государственную гарантию, поручительство или обеспечение исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершенным за счет государственных и иных ресурсов;

7) аудит Национального банка в части осуществления операций по обслуживанию счетов Кабинета министров;

8) аудит коммерческих банков и других финансово-кредитных организаций в части обслуживания ими средств бюджетов бюджетной системы;

9) аудит финансовой деятельности Национального банка по поручению Президента;

10) осуществление повторного аудита при наличии документов, свидетельствующих о финансовых нарушениях, не выявленных проведенным ранее аудитом, и мотивированного обоснования аудитора с указанием причин, по которым документы не были изучены ранее;

11) анализ формирования и исполнения государственных программ исходя из приоритетов социально-экономического развития Кыргызской Республики и оценка их реализации, рисков;

12) анализ итогов внешнего аудита и экспертно-аналитических мероприятий;

13) взаимодействие с высшими органами государственного аудита других государств и их международными объединениями на двусторонней и многосторонней основе;

14) аудиторские и экспертно-аналитические мероприятия по освоению финансовых средств, выделенных Кыргызской Республике международными организациями;

15) взаимодействие с государственными и иными органами, заключение с ними соглашений о сотрудничестве;

16) внесение в Жогорку Кенеш и Кабинет министров предложений о совершенствовании законодательства по вопросам, относящимся к компетенции Счетной палаты;

17) аудит использования внебюджетных средств.

Помимо основных функций на Счетную палату не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных Конституционным законом КР «О Счетной палате Кыргызской Республики».

#### **Органы управления Счетной палаты:**

- Совет Счетной палаты;
- председатель;
- руководители территориальных подразделений.

#### **Полномочия Совета Счетной палаты:**

1) рассматривает и утверждает стратегический и годовые планы аудиторской деятельности, а также вносит изменения в них;

2) утверждает Этический кодекс сотрудников Счетной палаты, Регламент Счетной палаты, стандарты внешнего государственного аудита и другие документы методологического и методического обеспечения аудиторской деятельности Счетной палаты;

3) заслушивает проекты отчетов аудиторских и экспертно-аналитических мероприятий и по результатам принимает соответствующие решения;

4) заслушивает проект ежегодного отчета председателя Счетной палаты о деятельности Счетной палаты;

5) заслушивает отчеты руководителей территориальных подразделений об их деятельности по итогам года;

6) вносит предложения Президенту, в Жогорку Кенеш и Кабинет министров по совершенствованию соответствующих нормативных правовых актов;

7) утверждает проект бюджета Счетной палаты на соответствующий год;

8) заслушивает результаты проведенного независимого аудита финансовой отчетности Счетной палаты.

**Полномочия председателя:**

1) представляет Счетную палату в органах государственной власти и профессиональных международных организациях;

2) принимает участие в заседаниях Жогорку Кенеша и его комитетов, заседаниях Кабинета министров по вопросам, входящим в компетенцию Счетной палаты;

3) председательствует на заседаниях Совета Счетной палаты и подписывает его решения;

4) возлагает при необходимости свои полномочия на одного из аудиторов Счетной палаты на срок не более трех месяцев;

5) закрепляет направления деятельности Счетной палаты за аудиторами Счетной палаты;

6) возбуждает дисциплинарное производство в отношении аудиторов и сотрудников Счетной палаты;

7) вносит представление Президенту по вопросу присвоения, снижения и лишения высших классов чинов служащих Счетной палаты в установленном порядке;

8) вносит Жогорку Кенешу предложение о досрочном освобождении от должности аудитора Счетной палаты в случае выявления оснований, о чем информирует Президента;

9) утверждает структуру и штатное расписание Счетной палаты в пределах утвержденного бюджета и штатной численности;

10) утверждает нормативные документы, определяющие порядок работы аппарата Счетной палаты;

11) утверждает квалификационные требования к сотрудникам Счетной палаты;

12) назначает на должность и освобождает от должности сотрудников Счетной палаты;

13) издает приказы, обязательные для исполнения аудиторами и сотрудниками Счетной палаты;

14) решает вопрос о проведении повторного аудита;

15) принимает решение о проведении внеплановых аудиторских мероприятий с последующим его утверждением на Совете Счетной палаты;

16) продлевает при необходимости сроки проведения аудиторских мероприятий, приостанавливает их и отменяет приказы на их проведение;

17) заключает договора с внешними специалистами;

18) ведет прием граждан, рассматривает их обращения;

19) является распорядителем бюджетных средств;

20) заключает хозяйственные и иные договоры;

**Полномочия руководителя территориального подразделения:<sup>28</sup>**

– осуществляет руководство деятельностью территориального подразделения и организует его работу;

– ведет заседание коллегии территориального подразделения и подписывает его решения;

– издает в пределах своей компетенции приказы, обязательные для исполнения сотрудниками территориального подразделения;

– подписывает отчеты об аудитах, проведенных территориальным подразделением;

– по запросу предоставляет в аппарат Счетной палаты отчеты об аудитах и другие отчеты, подготавливаемые в рамках компетенции территориального подразделения Счетной палаты;

– информирует председателя Счетной палаты о деятельности территориального подразделения;

– вносит по согласованию с председателем Счетной палаты на рассмотрение Совета Счетной палаты проекты отчетов по отдельным аудитам;

– вносит предложения в годовой план аудиторской деятельности;

– вносит предложения по совершенствованию бюджетного права;

– принимает и увольняет технический и младший обслуживающий персонал территориального подразделения;

---

<sup>28</sup> Регламент Счетной палаты Кыргызской Республики. Утвержден Постановлением Совета Счетной палаты Кыргызской Республики от 10 октября 2023 года №01-22/46. <https://www.esep.kg/images/reglamentrus.pdf>

– вносит предложение председателю Счетной палаты по направлению информации Президенту, Жогорку Кенешу и Кабинету министров по результатам аудитов, экспертно-аналитических мероприятий территориального подразделения Счетной палаты;

– вносит предложение председателю Счетной палаты о возбуждении дисциплинарного производства в отношении служащих территориального подразделения.

### **Состав Счетной палаты и порядок назначения аудиторов Счетной палаты.**

Счетная палата состоит из девяти аудиторов, назначенного из их состава председателя, аппарата Счетной палаты, ее территориальных подразделений.

Председатель Счетной палаты назначается на должность Президентом из числа избранных Жогорку Кенешем аудиторов Счетной палаты сроком на пять лет. Жогорку Кенеш дает оценку ежегодному отчету председателя Счетной палаты о деятельности Счетной палаты.

### **Основания и порядок освобождения от должности председателя Счетной палаты.**

Председатель Счетной палаты досрочно освобождается от должности в случаях:

1) допущения им нарушений законодательства Кыргызской Республики, предусматривающих уголовную ответственность;

2) подачи личного заявления об отставке;

3) признания его недееспособным вступившим в законную силу решением суда;

4) в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных Законом КР «О противодействии коррупции», а также совершения им действий, дающих основание для утраты доверия Президента;

5) принятия гражданства другого государства.

Решение о досрочном освобождении от должности председателя Счетной палаты оформляется Указом Президента.

Аудиторы избираются Жогорку Кенешем: одну треть состава – по представлению Президента; две трети – по собственной инициативе; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных настоящим Конституционным законом.

Аудиторы Счетной палаты избираются Жогорку Кенешем сроком на 5 лет. Одно и то же лицо не может избираться на должность аудитора больше двух сроков подряд.

Аудитор освобождается от должности Жогорку Кенешем в случаях:

1) допущения им нарушений законодательства Кыргызской Республики, предусматривающих уголовную ответственность, злоупотребления служебным положением, систематического неисполнения или ненадлежащего исполнения служебных (должностных) обязанностей, если за такое решение проголосует большинство от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;

2) личного заявления об отставке;

3) признания его недееспособным вступившим в законную силу решением суда;

4) в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных Законом КР «О противодействии коррупции», а также совершения действий, являющихся основанием для утраты к нему доверия Жогорку Кенеша;

5) принятия гражданства другого государства.

Решение о досрочном освобождении от должности аудитора Счетной палаты оформляется постановлением Жогорку Кенеша.

В рамках своей деятельности Счетная палата издает постановления, протоколы. Постановления Счетной палаты представляют собой нормативных правовой акт, содержащий нормы права в соответствии со статьей 4 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»<sup>29</sup>. Протокол Счетной палаты являются ненормативными правовыми актами, которые направлены на воздействие на управленческие отношения, способные разрешить оперативные вопросы.

## **15.5. Акыйкатчы (Омбудсмен)**

Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики представляет собой обособленный государственный орган в виде юридического лица с самостоятельной организационно-правовой

---

<sup>29</sup> Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Принят от 20 июля 2009 года №241. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>

формой. Основной целью Акыйкатчы (Омбудсмен) является осуществление парламентского контроля за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики и в пределах ее юрисдикции. Правовой основой является Конституция КР (ст. 109) и Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики»<sup>30</sup> и иные акты.

Акыйкатчы наделен следующими полномочиями:

1) защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой;

2) соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина субъектами, указанными в статье 2 настоящего Закона;

3) предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;

4) содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией, международными стандартами в этой области;

5) улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;

6) предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод;

7) содействие правовой информированности населения и защита конфиденциальной информации о частном лице.

В своей деятельности Омбудсмен (Акыйкатчы) независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц. Вмешательство в его деятельность, воздействие на него в любой форме запрещаются и влекут за собой ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Омбудсмен (Акыйкатчы) обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий, и без согласия Жогорку

---

<sup>30</sup> Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». Принят 01 июля 2002 года №136. <https://cbd.minjust.gov.kg/1093/edition/847780/ru>

Кенеша не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут обыску или личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено законодательством Кыргызской Республики для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Омбудсмана (Акыйкатчы) распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы. Заместители Омбудсмана (Акыйкатчы) также не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке без согласия Жогорку Кенеша.

**Порядок избрания и освобождения от должности Акыйкатчы:**

Омбудсменом (Акыйкатчы) может быть избран гражданин Кыргызской Республики, владеющий государственным и официальным языками, не моложе 30 и не старше 65 лет. Омбудсменом (Акыйкатчы) не может быть избрано лицо, имеющее судимость за совершение преступления, если эта судимость не погашена и не снята в установленном законом порядке. Правом представления кандидатуры на должность Омбудсмана (Акыйкатчы) обладают парламентские фракции Жогорку Кенеша, но не более трех кандидатур от каждой фракции. Процесс избрания проходит посредством тайного голосования.

Омбудсмен (Акыйкатчы), его заместитель считается избранным, если за его кандидатуру проголосовало большинство от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 депутатов Жогорку Кенеша. Если ни одна из кандидатур не набрала необходимого количества голосов депутатов, то проводится второй тур голосования по двум кандидатурам, набравшим наибольшее количество голосов. Избранным во втором туре голосования считается кандидатура, набравшая большинство голосов от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосов депутатов Жогорку Кенеша.

Омбудсмен (Акыйкатчы) избирается сроком на 5 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Омбудсмена (Акыйкатчы) более двух сроков подряд.

Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики имеет не более двух заместителей, избираемых сроком на 5 лет. Заместителей избирает и освобождает от должности Жогорку Кенеш по представлению Омбудсмена (Акыйкатчы). Заместители Омбудсмена (Акыйкатчы) избираются с учетом требования гендерного представительства, установленного законодательством.

В рамках своей деятельности Омбудсмен (Акыйкатчы) издает акты реагирования – представления, состоящие из двух видов:<sup>31</sup>

1) представление Омбудсмена (Акыйкатчы) в органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностным лицам для принятия в месячный срок мер по устранению выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина;

2) представление Омбудсмена (Акыйкатчы) в государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностных лиц и служащих, нарушивших права и свободы человека и гражданина.

Кроме того, в целях развития национального законодательства в области защиты прав субъектов права, в 2018 году было принято Положение об уполномоченном лице по защите прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен), которое ввело новой правовой институт – Бизнес-омбудсмен<sup>32</sup>. В Конституции КР данный правовой институт не отображен, но логически он продолжает защиту прав субъектов права, которые занимаются предпринимательской деятельностью.

### **Полномочия Бизнес-омбудсмена:**

---

<sup>31</sup> Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». Принят от 31 июля 2002 года №136. <https://cbd.minjust.gov.kg/1093/edition/847780/ru>

<sup>32</sup> Положение об уполномоченном лице по защите прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен). Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 декабря 2018 года №647. <https://cbd.minjust.gov.kg/12867/edition/923110/ru>

1) рассматривает жалобы субъектов предпринимательской деятельности относительно нарушений их прав, свобод и/или законных интересов со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий государственного сектора и их должностных лиц;

2) обращается с запросами в государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия государственного сектора;

3) осуществляет сбор, обработку и систематизирует информацию по рассматриваемым жалобам субъектов предпринимательской деятельности;

4) публикует в средствах массовой информации и на веб-сайте Бизнес-омбудсмена периодические отчеты о своей деятельности, в том числе результаты рассмотрения дел относительно совершения коррупционных деяний и/или других нарушений прав, свобод и/или законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;

5) направляет в Правительство, Жогорку Кенеш и Президенту предложения относительно внесения изменений в нормативные правовые акты с целью защиты прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности от коррупционных деяний и/или других нарушений со стороны государственных органов;

6) заключает меморандумы о взаимодействии с Кабинетом министров, другими государственными органами, органами местного самоуправления и предприятиями государственного сектора для выполнения возложенных на Бизнес-омбудсмена задач;

7) представляет регулярные отчеты о своей деятельности Наблюдательному совету, образованному группой сторон согласно настоящему Положению.

Бизнес-омбудсмен издает рекомендации, представления.

*Рекомендации* – акт реагирования Бизнес-омбудсмена, направленный в государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия государственного сектора, их должностным лицам, содержащий предложения по устранению выявленных по итогам деятельности Бизнес-омбудсмена нарушений прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

*Представление* – акт реагирования Бизнес-омбудсмeна, направленный в государственные органы и органы местного самоуправления, предприятия государственного сектора, их должностным лицам о дальнейшем или дополнительном рассмотрении дела и определении шагов, направленных на устранение выявленных нарушений и предотвращение их в будущем, в том числе вариантов возбуждения дисциплинарного или административного производства в отношении соответствующих должностных лиц и служащих.

В дальнейшем возможно появление новых разновидностей омбудсмeна. Например: налоговый омбудсмен, инвестиционный омбудсмен и т.д. Все зависит от потребностей общества и государства в развитии правового института омбудсмeна с отдельными полномочиями.

# ЛИТЕРАТУРА

## **1. Нормативные правовые акты Кыргызской Республики**

1. Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан. Принята от 15 декабря 1990 года № 273-ХП.

2. Декларация о государственной независимости Республики Кыргызстан. Принята от 31 августа 1991 года № 578-ХП.

3. Конституция Кыргызской Республики. Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года.

4. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) от 27 июня 2010 года.

5. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) от 5 мая 2021 года №59.

6. Конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Принят от 2 июля 2011 года №68.

7. Конституционный закон КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики». Принят от 11 октября 2021 года № 122.

8. Конституционный закон КР «О чрезвычайном положении». Принят от 24 октября 1998 года №135.

9. Конституционный закон КР «О военном положении». Принят от 30 апреля 2009 года №149.

10. Конституционный закон КР «О референдуме Кыргызской Республики». Принят от 31 октября 2016 года №173.

11. Конституционный закон КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах». Принят от 15 ноября 2021 года №134.

12. Конституционный закон КР «О Конституционном суде Кыргызской Республики». Принят от 15 ноября 2021 года №133.

13. Конституционный закон КР «О статусе судей Кыргызской Республики». Принят от 15 ноября 2021 года №138.

14. Конституционный закон КР «О прокуратуре Кыргызской Республики». Принят от 10 сентября 2021 года №114.

15. Конституционный закон КР «О Национальном банке Кыргызской Республики». Принят от 11 августа 2022 года №92.

16. Конституционный закон КР «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики». Принят от 26 июня 2021 года №79.

17. Конституционный закон КР «О Счетной палате Кыргызской Республики». Принят от 31 мая 2023 года №114.
18. Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях от 28 октября 2021 года №128.
19. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года №127.
20. Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 года №201.
21. Кодекс Кыргызской Республики о детях. Принят от 10 июля 2012 года №100.
22. Гражданский кодекс КР. Ч.1. Принят от 8 мая 1996 года №15.
23. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики. Принят от 28 октября 2021 года №129.
24. Трудовой кодекс Кыргызской Республики. Принят от 4 августа 2004 года №106.
25. Жилищный кодекс Кыргызской Республики. Принят от 9 июля 2013 года №117.
26. Налоговый кодекс Кыргызской Республики. Принят от 18 января 2022 года №3.
27. Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики. Принят от 25 января 2017 года №14.
28. Закон КР «О защите от недостоверной (ложной) информации. Принят от 23 августа 2021 года №101.
29. Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». Принят от 31 июля 2002 года №136.
30. Закон КР «О свободе вероисповеданий и религиозных организациях в Кыргызской Республике». Принят от 31 декабря 2008 года № 282.
31. Закон КР «О беженцах». Принят от 25 марта 2002 года №44.
32. Закон КР «О введении безвизового режима для граждан некоторых государств сроком до 60 дней». Принят от 21 июля 2012 года №121.
33. Закон КР «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики». Принят от 4 июля 2012 года №96.
34. Закон КР «О внешней миграции». Принят от 17 июля 2000 года №61.
35. Закон КР «О внутренней миграции». Принят от 30 июля 2002 года №133.

36. Закон КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах». Принят от 9 февраля 2009 года №43.

37. Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей». Принят от 14 июля 2011 года №98.

38. Закон КР «О гарантированной государством юридической помощи». Принят от 10 августа 2022 года №91.

39. Закон КР «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики и статусе экс-президента Кыргызской Республики». Принят от 18 июля 2003 года №152.

40. Закон КР «О гарантиях и свободе доступа к информации». Принят от 5 декабря 1997 года №89.

41. Закон КР «О Государственной границе Кыргызской Республики». Принят от 16 мая 2015 года №98.

42. Закон КР «О государственном пенсионном социальном страховании». Принят 21 июля 1997 года №57.

43. Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин». Принят от 4 августа 2008 года №184.

44. Закон КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику». Принят от 26 ноября 2007 года №175.

45. Закон КР «О государственных и муниципальных услугах». Принят от 17 июля 2014 года №139.

46. Закон КР «О Гражданской защите». Принят от 24 мая 2018 года №54.

47. Закон КР «О политических партиях». Принят от 12 июня 1999 года №50.

48. Закон КР «О гражданстве Кыргызской Республики». Принят от 21 мая 2007 года №70.

49. Закон КР «О коммерческой тайне». Принят от 30 марта 1998 года №27.

50. Закон КР «О культуре». Принят от 7 апреля 2009 года №119.

51. Закон КР «О медиации». Принят от 28 июля 2017 года №161.

52. Закон КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления». Принят от 20 октября 2021 года №123.

53. Закон КР «О мирных собраниях». Принят от 23 мая 2012 года №64.

54. Закон КР «О молодежи». Принят от 4 августа 2023 года №157.

55. Закон КР «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике». Принят от 16 ноября 2011 года №212.

56. Закон КР «О науке». Принят от 8 августа 2023 года №170.
57. Закон КР «О некоммерческих организациях». Принят от 15 октября 1999 года №111.
58. Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Принят от 20 июля 2009 года №241.
59. Закон КР «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья». Принят от 3 апреля 2008 года №38.
60. Закон КР «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике». Принят от 14 декабря 1993 года № 1296-ХП.
61. Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми». Принят от 17 марта 2055 года №55.
62. Закон КР «О присоединении Кыргызской Республики ко Второму Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленному на отмену смертной казни, принятому резолюцией 44/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1989 года». Принят от 16 марта 2010 года №52.
63. Закон КР «О присоединении Кыргызской Республики к Конвенции о рабстве и к протоколу о внесении изменений в Конвенцию о рабстве». Принят от 26 июля 1996 года №51.
64. Закон КР «О присяжных заседателях в судах Кыргызской Республики». Принят от 15 июля 2009 года №215
65. Закон КР «О профессиональных союзах». Принят от 16 октября 1998 года №130.
66. Закон КР «О ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан о создании Узбекско-Кыргызского Фонда развития, подписанного 11 марта 2021 года в городе Ташкент». Принят от 9 августа 2021 года №96.
67. Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Принят от 16 ноября 2022 года №106
68. Закон КР «О Совете безопасности Кыргызской Республики». Принят от 17 июня 2017 года №107.
69. Закон КР «О судах аксакалов». Принят от 19 февраля 2024 года №52.
70. Закон КР «О товарных знаках, знаках обслуживания, географических указаниях и наименованиях мест прохождения товаров». Принят от 24 марта 2023 года №70.
71. Закон КР «О третейских судах в Кыргызской Республике». Принят от 30 июля 2002 года №135.
72. Закон КР «Об авторском праве и смежных правах». Принят от 14 января 1998 года №6.

73. Закон КР «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности». Принят от 14 июля 2014 года №135.

74. Закон КР «Об информации персонального характера». Принят от 14 апреля 2008 года №58.

75. Закон КР «Об образовании». Принят от 11 августа 2023 года №179.

76. Закон КР «Об общественном здравоохранении». Принят от 24 июля 2009 года №248.

77. Закон КР «Об общественных советах государственных органов». Принят от 24 мая 2014 года №74. Утратил силу в соответствии с Законом Кыргызской Республики от 9 января 2024 года №2.

78. Закон КР «Об оперативно-розыскной деятельности». Принят от 16 октября 1998 года №131.

79. Закон КР «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики». Принят от 5 июля 2022 года №57.

80. Закон КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике». Принят от 19 декабря 2001 года №111.

81. Закон КР «Об охране окружающей среды». Принят от 16 июня 1999 года №53.

82. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по формированию Централизованного банка данных правовой информации Кыргызской Республики». Принят от 10 февраля 2001 года УП № 56.

83. Указ Президента Кыргызской Республики «О мероприятиях, связанных с 50-летием Всеобщей декларации прав человека». Принят от 4 декабря 1998 года УП № 369.

84. Национальная программа «Права человека» на период 2002-2010 годы (проект основных направлений). Утверждена Указом Президента КР от 2 января 2002 года №1

85. Указ Президента Кыргызской Республики «О продлении срока моратория на исполнение смертной казни в Кыргызской Республике». Принят от 29 декабря 2005 года УП №667.

86. Указ Президента Кыргызской Республики «О развитии и составе Кабинета министров Кыргызской Республики и прогресса Администрации Президента Кыргызской Республики». Принят от 12 октября 2021 года УП № 425.

87. Указ Президента КР «О введении чрезвычайного положения на территории города Бишкек Кыргызской Республики» от 24 марта 2020 года УП № 55.

88. Указ Президента КР «О введении чрезвычайного положения на территории города Ош, Ноокатского и Кара-Суйского районов Ошской области КР» от 24 марта 2020 года УП №56.

89. Указ Президента КР «О введении чрезвычайного положения на территории города Джалал-Абад и Сузакского района Джалал-Абадской области КР» от 24 марта 2020 года УП №57.

90. Указ Президента КР «О введении чрезвычайного положения на территории города Нарын и Ат-Башинского района Нарынской области Кыргызской Республики». Принят от 14 апреля 2020 года УП №72.

91. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по упорядочению семейных торжеств и поминальных обрядов в Кыргызской Республике». Принят от 24 февраля 2022 года УП №54.

92. Постановление Правительства КР «О мерах по предотвращению угрозы возникновения и распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Кыргызской Республики» от 17 марта 2020 года №163.

93. Распоряжение Правительства КР от 22 марта 2020 года №93-р.

94. Распоряжение Кабинета Министров Кыргызской Республики от 27 октября 2022 года №582-р.

95. Положение о временной комиссии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Утверждено Постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 19 мая 2016 года №552-VI.

96. Программа Правительства Кыргызской Республики по поддержке семьи и защите детей на 2018-2028 годы. Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 августа 2017 года №479.

97. Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 12 октября 2021 года №435.

98. Концепция развития гражданской идентичности – Кыргыз жараны в Кыргызской Республике на период на 2021-2026 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 13 ноября 2020 №39.

99. Концепция внешней политики Кыргызской Республики. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 11 марта 2019 года УП №37.

100. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года УП №221.

101. Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2030 года Утверждена Постановлением Кабинета министров Кыргызской Республики от 16 сентября 2022 года №513.

102. Положение о национальных паспортах граждан Кыргызской Республики. Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 апреля 2017 года №196.

103. Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2021-2026 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 30 сентября 2021 года №412.

104. Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 12 октября 2021 года №435.

105. Программа государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью. Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 ноября 2015 года №790.

106. Концепция правовой информатизации в Кыргызской Республике. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 17 октября 1997 года УП №285.

107. Жилищная программа Кыргызской Республики «Мой дом» на 2021-2026 годы. Утверждена Постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 13 июля 2021 года №75.

108. Порядок приема в высшие учебные заведения Кыргызской Республики. Утвержден Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 мая 2011 года №256.

109. Программа развития образования в Кыргызской Республике на 2021-2040 годы. Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 мая 2021 года №200.

110. Концепция развития инклюзивного образования в Кыргызской Республике на 2019-2023 годы. Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 июля 2019 года №360.

111. Концепция молодежной политики на 2020-2030 годы. Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 октября 2019 года №562.

112. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 2 января 2013 года №11.

113. Программа Правительства Кыргызской Республики «Кайрылман» по оказанию содействия этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику, и кайрылманам на 2017-2022 годы. Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2016 года №518.

114. Положение о порядке оформления и выдачи временного и постоянного видов на жительство иностранным гражданам и лицам без гражданства на территории Кыргызской Республики. Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 ноября 2008 года №626.

115. Положение об уполномоченном лице по защите прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен). Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 декабря 2018 года №647.

116. Приказ комендатуры года Бишкек «О дополнительных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения» от 30 марта 2020 года №15.

117. Приказ комендатуры года Бишкек «О дополнительных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения» от 30 марта 2020 года №15-пр.

118. Регламент Счетной палаты Кыргызской Республики. Утвержден Постановлением Совета Счетной палаты Кыргызской Республики от 10 октября 2023 года №01-22/46.

119. Приказ Министерства образования и науки КР «Об установлении преждевременных каникул в образовательных организациях КР» от 14 марта 2020 года №282/1.

## **2. Международные нормативные правовые акты**

120. Венская конвенция о консульских сношениях. Принята от 24 апреля 1963 года Кыргызская Республика присоединилась Постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года №1408-ХП.

121. Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А(III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

122. Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни. Принят резолюцией 44/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1989 года.

123. Декларация о территориальном убежище. Принята резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1967 года.

124. Договор о Евразийском экономическом союзе. Принят от 29 мая 2014 года.

125. Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов, и обычаев, сходных с рабством. Принята Конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 608 (XXI) Экономического и Социального Совета от 30 апреля 1956 года и составлена в Женеве 7 сентября 1956 года.

126. Конвенция Международной Организации Труда № 105 об упразднении принудительного труда. Принята от 25 июня 1957 года

Ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 19 марта 1998 года №22.

127. Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Принята от 25 июня 1998 года Ратифицирована Законом КР от 12 января 2001 года №5.

128. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 года Кыргызская Республика присоединилась Постановлениями Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года 3 № 320-1 и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П № 257-1.

129. Конвенция о правах инвалидов. Принята от 13 декабря 2006 года Ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 13 марта 2019 года №34. Одобрена Распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 16 сентября 2011 года №422-р.

130. Конвенция о рабстве. Подписана в Женеве 25 сентября 1926 года.

131. Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации брака. Принята резолюцией 1763 А (XVII) Генеральной Ассамблеи ООН от 7 ноября 1962 года Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции постановлением Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года 3 № 322-1 и постановлением Собрания народных представителей Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П № 260-1.

132. Конвенция о сокращении без гражданства. Принята от 30 августа 1961 года

133. Конвенция о статусе беженцев. Принята от 28 июля 1951 года Кыргызская Республика присоединилась Постановлениями Законодательного Собрания Жогорку Кенеша КР от 30 октября 1995 года 3 № 241-1 и Собрания Народных Представителей Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П № 255-1.

134. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинства обращения и наказания. Принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 года Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции в соответствии с Законом КР от 26 июля 1996 года №46.

135. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека. Принята от 26 мая 1995 года Ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 1 августа 2003 года №182.

136. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 26 июля 1996 года №48.

137. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года Кыргызская Республики присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

138. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года Кыргызская Республики присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

139. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принята от 16 декабря 1966 года Кыргызская Республика присоединилась Постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХII.

140. Прием Республики Кыргызстан в члены Организации Объединенных Наций. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 июля 1992 года A/RES/46/225.

141. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2995 (XXVII). Сотрудничество между государствами в области окружающей среды. 2112-е пленарное заседания. 15 декабря 1972 года.

142. Хартия экономических прав и обязанностей государств. Принята резолюцией 3281 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1974 года.

### **3. Специальная литература**

143. Абдыкаимов Е.Д. Конституционно-правовые аспекты укрепления суверенитета народа Кыргызстана / Е. Д. Абдыкаимов, Э. Н. Рахимбаев // Общество и право. – 2014. – № 4(50). – С. 318-321.

144. Аманалиев У.О. Место и роль политических партий в выборах депутатов местных кенешей / У.О. Аманалиев, Н. Сейдахматова // Бюллетень науки и практики. – 2022. – Т. 8, № 4. – С. 477-483.

145. Аманалиев У.О. Форма правления в Кыргызской Республике: теоретико-правовое исследование / У.О. Аманалиев // Бюллетень науки и практики. – 2023. – Т. 9, № 8. – С. 176-183.

146. Арабаев Ч.И. Развитие законодательства Кыргызской Республики / Ч.И. Арабаев, З.Ч. Чикеева // Доклады Национальной академии наук Кыргызской Республики. – 2019. – № 1. – С. 100-108.

147. Арабаев Ч.И. Трансформация власти Кыргызстана в эпоху глобализации / Ч.И. Арабаев // Известия Национальной Академии наук Кыргызской Республики. – 2021. – № . – С. 6-11.

148. Бейшембиев Э.Ж. Кыргызская Республика и современное международное право. Б.: Тип. КНУ им. Ж. Баласагына. 2020. – 244 с.

149. Бидильдаева Г.А. Конституционное законодательство Кыргызстана о личных правах и свободах человека и гражданина / Г.А. Бидильдаева // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2020. – Т. 20 (№ 3). – С. 63-68.

150. Бидильдаева Г.А. Конституция Кыргызской Республики об охране и защите прав, свобод человека и гражданина / Г. Бидильдаева // Вестник Тувинского государственного университета: №1 Социальные и гуманитарные науки. – 2015. – № 1(24). – С. 45-52.

151. Боруашов Б. И. Основы конституционного строя Кыргызской Республики / Б. И. Боруашов // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2008. – Т. 8 (№ 2). – С. 3-10.

152. Боруашов Б.И. Конституционно-правовое развитие Кыргызской Республики / Б.И. Боруашов, Т.А. Нурматов, Н.С. Турсунбаева, С.Б. Чогулдунов // Труды Института постсоветских и межрегиональных исследований. – 2022. – № 5. – С. 124-147.

153. Будянский Д.М. История беженцев-киргизов. – Бишкек: 2007. – 196 с.

154. Бурла В.М. Содружество независимых государств. Конституционная аксиология и конституционные ценности: монография. – М.: Проспект, 2024. – 96 с.

155. Введение в историю кыргызской государственности: курс лекций для вузов / Под ред. А.Ч. Какеева, В.М. Плоских. – Бишкек: АРХИ, 2004. – 320 с.

156. Галиева З.И. Основные механизмы реализации и защиты прав и свобод человека в Кыргызской Республике / З.И. Галиева // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2013. – Т. 13 (№12). – С. 17-19.

157. Ганиева Т.И. Правовые вопросы судебной власти и ее осуществления в Кыргызстане: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т.И. Ганиева. – Екатеринбург, 2003. – 33 с.

158. Ганиева Т.И. Судебная власть в Кыргызской Республике: понятие, сущность, генезис развития, организационно-правовые основы и принципы осуществления (1864-2002 годы): монография. – Бишкек, 2004. – 243 с.

159. Ганиева Т.И. Становление и развитие гражданского права Кыргызстана (1864-2005 годы): монография. – Бишкек, 2012. – 325 с.

160. Джумагулов А.М. Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики и юридическая ответственность в сфере охраны окружающей среды / А.М. Джумагулов, А.И. Тукубашева, М.Т. Акимканов // Бюллетень науки и практики. – 2023. – Т. 9 (№7). – С. 329-333.

161. Дмитриенко И.А. Этапы становления парламентаризма в Кыргызской Республике / И.А. Дмитриенко // Таврические чтения 2017. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность: Сборник научных статей. В 2 т. / Под ред. А.Б. Николаева. Т. 2. – СПб: СМА СНГ, 2018. – С. 234-241.

162. Дубанаев Б.С. Местное самоуправление – основа демократии. – Бишкек, 2000. – 156 с.

163. Жумабекова Т.А. Конституционализм как юридическая предпосылка закрепления прав человека в кыргызской республике / Т.А. Жумабекова // Известия ВУЗов (Кыргызстан). – 2010. – № 8. – С. 127-129.

164. Жумабекова Т.А. Конституционные права человека в Кыргызской Республике / Т.А. Жумабекова // Наука и новые технологии. – 2012. – № 8. – С. 158-161.

165. Ибраимов Р.Т. Обеспечение конституционного права на реализацию права частной собственности / Р.Т. Ибраимов // Юридические науки. – 2012. – № 4. – С. 67-70.

166. Исманов Т.К. Международно-правовые нормы, регулирующие права человека на свободу передвижения и регистрации граждан Кыргызстана / Т.К. Исманов // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2008. – Т. 8 (№ 2). – С. 62-68.

167. Исманов Т.К. Становление и развитие правоохранительных органов Кыргызстана 1917–1937 гг.: монография. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2012. – 439 с.

168. Исманов Т.К. Трансформация советских судебных органов периода возрождения кыргызской государственности / Т.К. Исманов // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2013. – Т.13 (№ 5). – С. 42-45.

169. История государства и права Кыргызстана / Т.К. Исманов, Г.Т. Кудалиева. Учебное пособие. – Б.: Алтын Принт, 2024. – 364 с.

170. История политических и правовых учений. Учебник для вузов / Под ред. О.Э. Лейста, В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2009. – 584 с.

171. Калматов А. Б. О некоторых проблемах конституционно-правовой ответственности в институте гражданства / А.Б. Калматов // Известия вузов (Кыргызстан). – 2013. – № 4. – С. 254-255.

172. Керебеков К. К. Конституционные основы безопасности предпринимательства по законодательству Кыргызской Республики / К.К. Керебеков // Закон. – 2008. – № 5. – С. 205-208.

173. Койчуйев Т.К. Теория постсоветского реформирования / Национальная академия наук Кыргызской Республики. – Бишкек: Илим, 1997. – 120 с.

174. Койчуйев Т. Послемартковский Кыргызстан: идеология, политика, экономика. – Бишкек, 2006.

175. Князев А. Государственный переворот. 24 марта 2005 года в Киргизии. – Алматы-Бишкек, 2005. – 419 с.

176. Крыленко Н.В. Основы судостроительства СССР и союзных республик. – М.: Изд-во НКЮ, 1927. – 53 с.

177. Курманов З. Этапы становления государственности в Кыргызстане // Кыргызы и Кыргызстан... - С. 158-161.

178. Кыргызская государственность в XX веке. (документы, история, комментарий): учебное пособие / Сост. А. Джуманалиев. – Бишкек, 2003. – 612 с.

179. Комментарий к Конституции Кыргызской Республики / Коллек. авторов / Отв. ред. Б.И. Борубашов – Бишкек. 2024. – 720 с.

180. Конституционное право зарубежных стран СНГ и Балтии: учебник / К.М. Худолей. – М.: КноРус, 2024. – 240 с.

181. Конституционное право Кыргызской Республики: учеб-метод. пособие / под ред. Ч.А. Мусабековой, Р.М. Мырзалимова. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2006. - 211 с.

182. Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г.А. Василевич. – 2-е изд., перераб. – Минск: Вышэйшая школа, 2021. – 407 с.

183. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс: В 2-х т. Т.1 / Под общ. ред. К.А. Мами. – Алматы, 2021. – 640 с.

184. Конституционное право России: учебник для вузов / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – 5-е изд., изм. И доп. – М.: Проспект, 2024. – 584 с.

185. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М.В. Баглай. – 14-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2023. – 704 с.

186. Кулдышева Г.К. Некоторые конституционно-правовые проблемы местного государственного управления и самоуправления в Кыргызстане / Г.К. Кулдышева // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2011. – Т. 11 (№ 10). – С. 40-44.

187. Курманов З., Джакупова Г. Парламентаризм в Кыргызстане: первый опыт. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 1998. – 200 с.

188. Лукашева Е.А. Права человека: учебник для вузов. – М.: Норма, 1999. – 573 с.

189. Малаева Н. А. Конституционно-правовые гарантии защиты прав человека в Кыргызской Республике / Н.А. Малаева // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2008. – Т. 8 (№ 2). – С. 74-79.

190. Малаева Н. А. Конституционно-правовые нормы и развитие национального законодательства о правах человека в Кыргызской Республике / Н.А. Малаева // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2008. – Т. 8 (№ 2). – С. 146-151.

191. Международное право: учебник / Отв. Ред. Б.И. Борубашов. 1-е изд. Бишкек: КРСУ, 2013. – 560 с.

192. Международное публичное право: учебно-методическое пособие / Т.К. Исманов, Г.Т. Кулалиева. Бишкек: УНПК МУК, 2021. - 322 с.

193. Муратбеков Б.И. Полномочия Президента как единоначального органа Кыргызстана по Конституции 2021 года / У.О. Джоропов, М.Б. Татенов, Д.М. Мураталиев [и др.] // Вестник филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный социальный университет» в г. Ош Кыргызской Республики. – 2022. – № 1(25). – С. 64-67.

194. Муратбеков Б.И. Правовой статус Жогорку Кенеша по Конституции Кыргызстана 2021 года / Б.И. Муратбеков, М.Б. Татенов, Э. Усон Кызы, М. К. Абакирова // Вестник филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный социальный университет» в г. Ош Кыргызской Республики. – 2022. – № 1(25). – С. 166-170.

195. Мырзалимов Р. М. Конституционное правосудие и права человека / Р.М. Мырзалимов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2013. – № 1. – С. 80-90.

196. Научно-правовой комментарий к Конституции Кыргызской Республики / К.М. Осмоналиев, Т.А. Жумабекова. Отв. ред. К.М. Осмоналиев. – Бишкек: Алтын Принт, 2017. – 277 с.

197. Нерсесянц В.С. Философия права: учебник. – М.: Норма, 2011. – 848 с.

198. Нурбеков К. Возникновение Кыргызской Советской Национальной государственности. – Фрунзе: Кыргызстан, 1964. – 148 с.

199. Нурбеков К. Образование Кыргызской ССР. – Фрунзе: Кыргызгосиздат, 1960. – 66 с.

200. Нуралиев Э., Нурбеков К.Н. Высшие органы государственной власти Кыргызской ССР. – Фрунзе: Кыргызгосиздат, 1962. – 69 с.
201. Общая теория государства и права: В 2 т. Т.1: Теория государства / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – 416 с.
202. Общая теория государства и права. В 2 т. Т.2: Теория права / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – 640 с.
203. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Российская Академия Наук; Российский фонд культуры. – 3 изд. – М.: АЗЪ, 1996. – 928 с.
204. Права человека: теория и практика / Р.М. Хакимов, З.Ч. Чикеева, З.И. Галиева [и др.]. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 1998. – 292 с.
205. Политическая история Кыргызстана / Под. общ. ред. А. Акунова, М.Т. Артыкбаева. – Бишкек: КГНУ, 2001. – 315 с.
206. Рахимбаев Э.Н. Факторы и пути развития системы народовластия в Кыргызской Республике / Э.Н. Рахимбаев // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2009. – Т. 9 (№ 4). – С. 155-159.
207. Рахимбаев Э.Н. Конституционно-правовые основы системы народовластия в зарубежных странах и Кыргызской Республике. – Бишкек: Салам, 2008. – 292 с.
208. Саянова А. Конституция и основы развития судебной власти / А. Саянова // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2008. – Т. 8 (№2). – С. 104-108.
209. Сборник Конституций Кыргызской Республики и отдельных стран Европейского Союза / Сост. К.М. Осмоналиев. – [2-е изд. доп.]. – Бишкек: [б.и.], 2010. – 183 с.
210. Семенов Н.С. Право на информацию как правовая основа информационных отношений в Кыргызской Республике / Н.С. Семенов, С.Р. Семенов // Вестник Международного университета Кыргызстана. – 2023. – № 4(52). – С. 251-256.
211. Семенов Н.С. Электронный парламент и информационные отношения. / Н.С. Семенов, Т.К. Исманов // Бюллетень науки и практики. – 2024. – Т. 10 (№ 3). – С. 477-484.
212. Семенов Н.С. Правовые особенности электронных парламентов в контексте информационных отношений на примере России, Узбекистана и Кыргызстана / Н.С. Семенов, Т.К. Исманов // Бюллетень науки и практики. – 2024. – Т. 10 (№ 3). – С. 485-492.
213. Семенов Н. С. Современное естественное право: монография / Н.С. Семенов. – Бишкек, 2020. – 263 с.

214. Сооданбеков С.С. Конституционное право Кыргызской Республики. Общая и особенная части: учебник для вузов. / С.С. Сооданбеков, М.К. Укушев. - Бишкек, 2001, - 400 с.
215. Сооданбеков С.С. Проблемы становления и развития конституционно-правовой основы государственной власти в Кыргызской Республике. – Бишкек: Илим, 2002. – 312 с.
216. Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики. – Бишкек: Кыргызстан, 1996. – 456 с.
217. Тегизбекова Ж. Политические основы конституционного строя Кыргызской Республики / Ж. Тегизбекова // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2008. – Т. 8 (№ 2). – С. 19-26.
218. Токтобаев Б.Т. Генезис развития политических прав и свобод человека и гражданина / Б.Т. Токтобаев, А.Д. Сыдыков // Бюллетень науки и практики. – 2024. – Т. 10 (№ 7). – С. 433-442.
219. Токтобаев Б.Т. Функции государства: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Б.Т. Токтобаев. – Бишкек, 1999. – 21 с.
220. Тургунбеков Р. Становление и развитие суверенного государства киргизского народа. – Фрунзе: Илим, 1969. – 144 с.
221. Ураимова Т.А. Конституционно-правовые основы права граждан на охрану здоровья в Кыргызской Республике / Т.А. Ураимова // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. – 2015. – № 12. – С. 78-81.
222. Ураимова Т. А. Особенности Конституционной реформы 2010 года / Т.А. Ураимова // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. – 2015. – № 6. – С. 123-125.
223. Чотаев З. Дж. Парламентская форма правления в Кыргызстане: проблемы и перспективы. – Бишкек, 2012. – 124 с.
224. Чотонов У. Суверенный Кыргызстан: Выбор исторического пути. – Бишкек, 1995.
225. Чиналиев У.К. Политические партии Кыргызстана. – М., 1999.
226. Шамурзаев Т.Т. Некоторые вопросы статуса судьи (суда) в уголовном судопроизводстве Кыргызской Республики после принятия Конституции 2021 года / Т.Т. Шамурзаев, А.У. Кадыров, Н.Н. Китаев // Союз криминалистов и кримиологов. – 2021. – № 4. – С. 65-69.
227. Шерипов Н.Т. Конституционное право Кыргызской Республики: учебное пособие / Н.Т. Шерипов. – Бишкек, 2010. – 335 с.

#### **4. Перечень ресурсов сети «Интернет»**

228. <http://kyrlibnet.kg/ru/ec/> - Электронная библиотека Кирлибнет
229. <http://library.iuk.kg/ru/> - Электронная библиотека МУК

230. <http://www.biblioteka.kg/> Электронная библиотека Кыргызстана
231. <https://edu.gov.kg/ru/> - Министерство образования и науки Кыргызской Республики.
232. <https://www.cambridge.org/core> - Электронный портал Кембриджа.
233. <https://www.who.int/hinari/en/> - Всемирная организация здравоохранения.
234. [www.fortunecity.com](http://www.fortunecity.com) [www.history.ru/hist.htm](http://www.history.ru/hist.htm) [www.rsl.ru](http://www.rsl.ru) – российская государственная библиотека.
235. [www.hist.msu.ru/ER/index.html](http://www.hist.msu.ru/ER/index.html) – библиотека исторического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова.
236. [www.history.krsu.edu.kg](http://www.history.krsu.edu.kg) – сайт исторического факультета КРСУ.
237. [www.iprbookshop.ru](http://www.iprbookshop.ru) – Электронная библиотека IprSmart.
238. [www.istok.net.kg](http://www.istok.net.kg) – сайт НАН КР.
239. [www.nlkgov.kg](http://www.nlkgov.kg) – Национальная библиотека Кыргызской Республики.
240. Информационно-правовая система «ТОКТОМ Юрист Про».
241. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. Министерство юстиции Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/ru-ru/nprakr/Search>
242. Организация Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/>
243. Гендерная статистика. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. URL: <http://www.stat.kg/ru/gendernaya-statistika/>
244. Общее количество этнических кыргызов, иммигрировавших в Кыргызстан с 1991 года, составляет более 75 000 человек. Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики. URL: <https://mlsp.gov.kg/ru/2021/11/05/obshhee-kolichestvo-etnicheskih-kyrgyzov-immigrirovavshih-v-kyrgyzstan-s-1991-goda-sostavlyayet-bolee-75-000-chelovek/>
245. Устав Узбекско-Кыргызского Фонда развития. Узбекско-Кыргызский Фонд развития. URL: [https://uk-df.org/?page\\_id=30](https://uk-df.org/?page_id=30)

Исманов Т.К., Семенов Н.С.

**Конституционное право  
Кыргызской Республики**

Учебник для студентов  
юридических вузов

Технический редактор: О.П. Тимаева.  
Верстка и дизайн: Союзбек кызы Нурзада.

Подписано в печать 20-.09.2024  
Типография: “Алтын Принт”  
Зак. № 315 объем 33,7 уч. изд. л.,  
Тираж 500 экз.

---

г. Бишкек, ул.Орозбекова 44,  
тел.: 62-13-10  
e-mail: altyntamga@mail.ru