

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
КЫРГЫЗСКО-РОССИЙСКИЙ СЛАВЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра международного и конституционного права

А. М. Джумагулов

КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

*Посвящается 30-летию
Кыргызско-Российского Славянского
университета имени Б.Н. Ельцина*



Бишкек 2023

УДК [(575.2):341.1](035.3)

ББК 67.91

Д 40

Рецензенты:

Б.И. Борубашов, д-р юрид. наук, профессор КРСУ
им. Б.Н. Ельцина, чл.-корр. НАН КР,

Б.Т. Токтобаев, д-р юрид. наук, профессор Кыргызского
национального университета им. Ж. Баласагына,

Т.К. Исманов, д-р юрид. наук, доцент, и. о. профессора
кафедры юриспруденции и международного права
УНПК «Международный университет Кыргызстана»

Рекомендовано к изданию Учёным советом
ГОУВПО КРСУ им. Б.Н. Ельцина

Джумагулов, А.М.

Д 40 **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ:**
монография. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2023. – 254 с.

ISBN 978-9967-19-992-7

В монографии рассмотрены теоретико-методологические основы понятия правовой политики, многообразие теоретико-доктринальных подходов к пониманию её сущности и роли в формировании механизмов правового регулирования, принципы, субъекты формирования, основные приоритеты, формы и практика реализации правовой политики в Кыргызской Республике.

Анализируются предыстория права и государства и генезис предпосылок формирования правовой политики в сфере международных отношений в ходе эволюции кыргызской государственности и национальной правовой системы. Раскрывается сущность, категориальный аппарат, принципы и субъектный состав формирования и реализации конституционно-правовой политики в сфере международных отношений. Исследуются актуальные политико-правовые проблемы обеспечения и защиты национальных интересов в приоритетных для Кыргызской Республики сферах внешней политики.

Материалы монографии могут быть использованы при проведении дальнейших научных исследований в области конституционного права, международного права, теории правовой политики, а также в правотворческой и практической деятельности должностных лиц и государственных органов, формирующих и реализующих конституционно-правовую политику в данной сфере.

УДК [(575.2):341.1](035.3)

ББК 67.91

© ГОУВПО КРСУ, 2023

© Джумагулов А.М., 2023

ISBN 978-9967-19-992-7

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Процессы формирования национальной правовой системы неразрывно связаны с целями, определёнными в преамбуле Конституции Кыргызской Республики, – обеспечение верховенства права, справедливости и равноправия, утверждение основ подлинного народовластия, прав и интересов народа, сохранение и укрепление государственности, приверженность к защите, уважению прав и свобод человека и гражданина, признавая общечеловеческие принципы и ценности, стремление к социальной справедливости, экономическому благосостоянию, развитию образования, науки и духовности и др. [1]. В связи с этим исследование сущности, содержания, целей, основных направлений, форм и средств реализации правовой политики является в настоящее время одной из основных проблем юридической науки в Кыргызстане. В национальной юридической науке теория правовой политики, являющейся результатом сочетания политики и права, фактически не разрабатывалась. Вопросы правовой политики несколько актуализировались в связи с распоряжением в ту пору Президента Кыргызской Республики Р.И. Отунбаевой от 25 февраля 2011 года № 37, которым «в целях осуществления системной правовой политики, утверждения принципов верховенства права, а также эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина» была образована рабочая группа по разработке проекта Концепции правовой политики. Группа была образована из числа представителей органов государственной власти, международных организаций, высших учебных заведений и гражданского сообщества. Документ, подготовленный рабочей группой, должен был быть представлен на рассмотрение Правительства страны через три месяца [2]. Однако проект Концепции правовой политики опубликован не был, на момент написания данного исследования названная концепция какого-либо нормативного закрепления в Кыргызстане не получила. При этом в зарубежной юридической, политологической, социологической и других науках (особенно в России и Казахстане) теория правовой политики активно разрабатывается (см.: *Малько А.В.* Теория правовой политики. – М.: Юрлитинформ, 2012 [3]; *Ударцев С.Ф.* Право-

вая политика в Республике Казахстан: новые приоритеты развития и преемственность // Вестн. РУДН. Сер. Юрид. науки. – 2010. – № 3. – С. 86–97; Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг. // Казахстанская правда. – 2009. – 27 авг.; и др.), за правовой политикой признаётся статус междисциплинарной категории с богатым потенциалом применения в общественных науках [4, с. 17] и в государственно-правовом строительстве [5, с. 16–17].

В наше время в условиях глобализации, расширяющегося противостояния так называемых «великих» держав, процессов создания многополюсного мира, «не великим», но не перестающим от этого быть суверенными, государствам уже невозможно выстроить национальную внешнюю политику на основе лишь собственных желаний, интуиции, воли и других субъективных качеств тех или иных политиков, правителей и т.п. Государственная, в том числе и правовая, политика Кыргызстана в сфере международных отношений должна основываться на объективных факторах, т. е. на основе глубокого научного и политического, в том числе международно-правового, анализа мировых и региональных процессов, происходящих на внешнеполитической арене. Как определено в Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы, «Кыргызская Республика находит разумный баланс и принимает взвешенные и выверенные внешнеполитические решения. Внешняя политика Кыргызской Республики руководствуется внутренними потребностями развития и проводится на основе равноправного диалога со всеми нашими внешними партнёрами. Кыргызская Республика проводит предсказуемую, прагматичную и целенаправленную политику укрепления всестороннего сотрудничества с сопредельными странами, союзниками и стратегическими партнёрами, государствами ближнего и дальнего зарубежья» [6]. Эти приоритеты получили развитие и в Концепции внешней политики Кыргызской Республики, утверждённой в марте 2019 года: «Кыргызская Республика выстраивает свой внешнеполитический курс, руководствуясь стратегическими целями развития страны, на основе анализа и прогнозирования международной обстановки, изменений и тенденций в мире для обеспечения

и защиты своих национальных интересов» [7]. Данные обстоятельства обуславливают актуальность исследования генезиса предпосылок формирования правовой политики в сфере международных отношений в ходе эволюции кыргызской государственности и национальной правовой системы, сущности, категориального аппарата, принципов и субъектного состава формирования и реализации правовой политики в сфере международных отношений, актуальных политико-правовых проблем обеспечения и защиты национальных интересов в приоритетных для Кыргызской Республики сферах внешней политики.

Теоретическую основу исследования составили монографические труды и научные публикации таких ученых, как С.С. Алексеев, Е.Б. Абдрасулов, И.А. Иванников, В.М. Корельский, А.П. Коробова, В.В. Лазарев, В.Я. Любашиц, А.П. Мазуренко, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.Д. Перевалов, А.В. Поляков, В.А. Рудковский, О.Ю. Рыбаков, С.Ф. Ударцев, К.В. Шундииков, и др. Правоведы Кыргызстана в своих исследованиях в той или иной мере, так или иначе, прямым или каким-либо косвенным образом затрагивали и затрагивают проблемы отраслевых правовых политик, но специальных трудов, посвящённых именно общей или отраслевой правовой политике Кыргызской Республики, за исключением защищённой в Москве докторской диссертации К.М. Осмоналиева по уголовно-правовой политике [8] и нескольких статей отдельных авторов, фактически нет.

Теоретико-правовым и международно-правовым аспектам формирования кыргызской государственности и национальной правовой системы уделяли внимание в своих исследованиях Р.Т. Тургунбеков, К. Нурбеков, Э.Ж. Бейшембиев, Г.А. Мукамбаева, Ч.И. Арабаев, А.А. Арабаев, Т.А. Асаналиев, Ж.А. Бокоев, М.К. Укушов, Б.И. Борубашов Б.И., Н.Р. Розахунова, С.С. Сооданбеков, Б.Т. Токтобаев, Э.Э. Молдоев, Т.А. Жумабекова, А.Н. Ниязова, С.К. Насбекова, Г.Т. Искакова, Т.К. Исманов, Г.К. Кулдышева, З.Ч. Чикеева, А.Ш. Маралбаева и др.

Э.Ж. Бейшембиевым, Б.И. Борубашовым, Б.Т. Токтобаевым, А.Б. Баетовым, Ч.А. Мусабековой, М.Б. Мырзалиевым, Т.К. Ибрагимовым, Т.А. Нурматовым, Ж.Ч. Тегизбековой, А.И. Тукубаше-

вой и другими учёными опубликованы труды по историко-правовым аспектам и правовым основам внешней политики и дипломатии Кыргызстана, развитию отдельных отраслей международного права, взаимодействию международного и национального права, правовому регулированию двусторонних отношений, однако специальных исследований, посвящённых такой важной и актуальной проблематике, как правовая политика государства в сфере международных отношений с позиции теории права и государства, в юридической науке Кыргызстана не осуществлялось. В русскоязычном сегменте юридических исследований, схожих по отдельным аспектам тематики, автор выделяет кандидатскую диссертацию И.Г. Сердюковой [9], докторские диссертации П.П. Кремнева [10], А.Б. Баетова [11] и С.Н. Туманова [12].

Глава 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

1.1. Правовая политика как общетеоретическая категория

Набрав на клавиатуре компьютера словосочетание «правовая политика», в русскоязычном сегменте поисковика «Google» мы получим свыше 35 миллионов результатов за полминуты. Однако в национальной юридической науке теория правовой политики, являющейся результатом сочетания политики и права, фактически не разрабатывалась. Исследование сущности, содержания, целей, основных направлений, форм и средств реализации правовой политики является в настоящее время одной из основных проблем юридической науки в Кыргызстане. Безусловно, что все исследования в юридической сфере так или иначе прямым либо каким-либо косвенным образом затрагивали и затрагивают проблемы отраслевых правовых политик, но специальных трудов, посвящённых именно общей или отраслевой правовой политике Кыргызской Республики, за исключением защищённой в Москве докторской диссертации К.М. Осмоналиева по уголовно-правовой политике [8] и нескольких статей отдельных авторов [13, с. 145–154; 14, с. 148–151; 15], фактически нет. Вопросы правовой политики несколько актуализировались в связи с распоряжением в ту пору Президента Кыргызской Республики Р.И. Отунбаевой от 25 февраля 2011 года № 37, которым «в целях осуществления системной правовой политики, утверждения принципов верховенства права, а также эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина» была образована рабочая группа по разработке проекта Концепции правовой политики. Группа была образована из числа представителей органов государственной власти, международных организаций, высших учебных заведений и гражданского сообщества. Документ, подготовленный рабочей группой, должен был быть пред-

ставлен на рассмотрение Правительства страны через три месяца [2]. Однако проект Концепции правовой политики опубликован не был, на момент написания данного исследования названная концепция какого-либо нормативного закрепления в Кыргызстане не получила. При этом в зарубежной юридической, политологической, социологической и других науках (особенно в России и Казахстане) исследования категории и понятия «правовая политика» активно развиваются [3, с. 19–27; 4, с. 17; 5, с. 16–17; 16, с. 291; 17, с. 132; 18, с. 22; 19, с. 7; 20, с. 86–97; 21].

Задача уточнения категориального аппарата правовой политики особенно остро стоит перед юриспруденцией как наукой, активно использующей аппарат других социальных наук. Категориальный аппарат служит каркасом любой науки, во многом определяя специфику дифференциации наук. Разработка проблем категорий правовой политики имеет важное значение в современной теории права, когда уже накоплен достаточный эмпирический материал и сформировалась возможность системного описания данного феномена правовой реальности, используя присущий юриспруденции научный аппарат.

Н.Ш. Салиева справедливо аргументирует: «Всестороннее исследование современной правовой политики происходит ныне в условиях расширения общетеоретических знаний, формирования в составе общей теории государства и права новых научных направлений, модернизации метатеорий, углубления междисциплинарных научных знаний» [22, с. 57–58]. По мнению О.А. Рыбакова, «речь идёт о правовой политике тогда, когда затрагиваются принципы, цели законодательства, параметры, приоритеты создания и реализации норм права» [23, с. 102].

А.Д. Шминке отмечает: «Именно правовая политика является связующим звеном двух систем – системы права и системы законодательства. Рассматривая систему права и систему законодательства как целостную единую сущность, мы неизбежно сталкиваемся с правовой политикой государства. <...> Поэтому поиск методологии внутренне согласованной, практически значимой и последовательно реализуемой общей концепции правовой политики весьма актуален» [24, с. 23].

Один из крупнейших российских разработчиков теории правовой политики и создатель соответствующей научной школы А.В. Малько справедливо утверждает: «Правовая политика образует организующее начало всей правовой жизни, вырабатывает стратегию и тактику правового развития общества, выступает одной из форм проведения государственной политики, средством юридической легитимации официального политического курса страны. <...> Правовая политика тактически направлена на совершенствование всего комплекса правовых средств, на обеспечение реализации поставленных обществом и государством задач юридическими ресурсами, а стратегически – на использование данных ресурсов для обеспечения наиболее оптимального развития всех сфер социальной жизни» [25, с. 7; 26, с. 7].

Г. Еллинек писал: «...прикладной или практической наукой о государстве является политика, т. е. учение о достижении определённых государственных целей и, следовательно, анализ явлений государственной жизни с определённых телеологических [27, с. 854–855] точек зрения, являющихся в то же время критическим мерилom при обсуждении явлений и отношений государственной жизни... Политика как наука прикладная есть в то же время учение об искусстве государственной деятельности» [29, с. 50–51].

А.Н. Федоров аргументирует: «В современном русском языке термин “политика” также многозначен. Ему соответствуют деятельность государственной власти, партии или общественной группы в области внутригосударственного управления и международных отношений; события и вопросы внутренней и международной общественной жизни, а производное от него слово “политический” означает основывающийся на политике, обращённый к политике, относящийся к политике, осуществляющий политику, связанный с политикой, государственно-правовой, например: политический режим, политический строй, политическое устройство» [30, с. 42–49].

Начало учению о правовой политике было положено в науке Древнего мира, однако «учение о том, как политику сделать правовой, как внести системность, последовательность и научную обоснованность в правовое развитие общества стало формировать-

ся лишь в XIX веке. Причём сначала вполне логично складывается политическое направление в правоведении, которое назвали «политика права» и которое было ориентировано на критику действующего права, а также на пути оптимизации существующего правового регулирования» (А.В. Малько) [3, с. 6]. Исследования в этом направлении осуществляли европейские ученые Б. Констан, К. Бергбом, Г. Радбрух, Р. Штаммлер, Г. Еллинек, Р. Иеринг, Ф. Жени и др. Обоснованность такого научного направления была признана и в России.

Со второй половины XX века учёные-юристы термин «правовая политика» употребляли преимущественно в уголовно-правовой науке [31–38], при этом зачастую термин применялся достаточно формально [19; 39–41].

Как справедливо отмечает С.Ю. Чапчиков, сейчас «с помощью правовой политики рассчитывают поднять эффективность социальных реформ. Насколько с помощью права можно решать все эти проблемы – этот вопрос остается дискуссионным до сих пор» [42, с. 131].

Полагаем, исходя из контекста нашего исследования, что в данной работе нет необходимости детально анализировать труды европейских, российских и советских учёных XIX–XX веков, внёсших тот или иной вклад в развитие теоретико-методологических основ учения о правовой политике, повторяя уже проделанную видными российскими правоведами огромную работу, в первую очередь представителями саратовской школы права (А.В. Малько, Н.И. Матузов, О.Ю. Рыбаков и др.) [43, с. 88]. Считаем необходимым выделить деятельность доктора юридических наук, профессора А.В. Малько, трудами которого, по справедливому мнению заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора В.М. Сырых, «создана теория правовой политики современного государства, которая ранее российскими правоведами исследовалась лишь в самом общем виде. Совокупность аспирантов и докторантов, успешно защитившихся под руководством А.В. Малько по проблемам правовой политики и последовательно развивавших его идеи, можно рассматривать, по нашему мнению, как самостоятельную научную школу» [44, с. 22].

При этом как «политика», так и «правовая политика» до настоящего времени остаются дискуссионными понятиями, в научной литературе даётся несколько основных трактовок понятия правовой политики [19, с. 10–11; 45, с. 62].

К настоящему времени в русскоязычном сегменте теории правовой политики в основном сложились два основных направления её исследования – «идеологический» и «деятельностный» подходы [46, с. 8–9]. Для первого подхода характерно понимание правовой политики как идейной абстракции, понятия, отражающего главным образом должное состояние правовой формы, её идеальную модель, совокупность представлений о том, какими путями и средствами можно воздействовать на правовую ситуацию в обществе [47, с. 27; 48].

С точки зрения сторонников второго подхода правовая политика является «научно обоснованной, последовательной и системной деятельностью уполномоченных и заинтересованных субъектов, связанной с созданием эффективного механизма правового регулирования, цивилизованным использованием юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование социально ориентированной правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности» [49, с. 1614–1617] (А.В. Малько, О.Ю. Рыбаков, А.И. Бортенев, М.А. Орлов, С.А. Киреева, В.В. Трофимов, А.П. Коробова, Н.В. Исаков. Т.А. Золотухина и др.) [3, с. 34, 42; 26, с. 7; 50, с. 15; 51; 52, с. 30; 53, с. 15; 54, с. 30; 55, с. 184; 56, с. 163; 57, с. 105; 58, с. 33; 59, с. 26].

В.С. Нерсисянц выдвинул определение правовой политики на основе синтеза обеих точек зрения [60, с. 69].

Такая ситуация, по мнению представителей иных позиций, не отменяет потребности в новых методологических разработках, основная часть научных исследований правовой политики, с их точек зрения, отличается определённой переоценкой позитивистского методологического инструментария.

О.Ю. Рыбаков и С.В. Тихонова полагают, что «сложившиеся подходы не являются исчерпывающими, они не отменяют потреб-

ности в новых методологических разработках» [46, с. 8–9] и считают, что необходимо различать понятие «правовая политика» и «государственно-правовая политика». Как они полагают, эта политика «возможна там и тогда, где государством признано естественное право, а значит, есть задача подчинить позитивное право естественному праву, эталоном развития права является реализация и защита естественных прав. У государственно-правовой политики могут быть другие эталоны, определяемые господствующей в данном конкретном обществе идеологией или религией» [46, с. 8–9]. Там же: «Правовая политика может быть определена как управление позитивным правом для подчинения его праву естественному. Если это управление преследует иную цель, то речь должна идти о государственно-правовой политике, также управляющей развитием позитивного права» [46, с. 13].

А.В. Краснов и А.В. Скоробогатов полагают, что «большая часть научных исследований правовой политики как в прошлом, так и настоящем отличается определённой переоценкой позитивистского методологического инструментария: её понимание увязывается главным образом с правовыми средствами, совокупностью правовых действий, правовым обоснованием проводимых реформ» [61, с. 9]. Вопрос о правовой политике, её содержании во многом упирается в проблему правопонимания. А.В. Краснов и А.В. Скоробогатов отмечают, «что в современном правопонимании сформировалось немало подходов постклассического методологического толка. В качестве таковых можно обозначить интегративизм, коммуникативную, диалогическую и антрополого-правовую концепции правопонимания. В качестве основополагающих методов постклассического характера» указанные авторы называют «феноменологический, герменевтический, антрополого-правовой методы» [61, с. 10].

Во всяком случае, как мы видим из приведённых выше формулировок, имеется общий знаменатель – «деятельность». Деятельность «по управлению государством», «деятельность государства в сфере правового регулирования» или по созданию «механизма правового регулирования», так называемый «деятельный» аспект.

Понятие «деятельность» в настоящее время является одним из самых широких понятий социально-гуманитарных наук, которое особенно часто используется в современной философии, социологии, психологии и юриспруденции.

В исследованиях различных гуманитарных наук человеческая деятельность изучается в различных аспектах: как специфически человеческая форма активного отношения к окружающему миру, содержание которой составляет его целесообразное изменение и преобразование [62–65]; «как некий реальный процесс, складывающийся из совокупности действий и операций (Леонтьев А.Н.); как взаимосвязь противоположных, но предполагающих друг друга акций: опредмечивание и распредмечивание (Г.Е. Батищев); как силу, производящую культуру (Э.С. Маркарян). В обобщённом виде человеческую деятельность можно охарактеризовать как: а) особый способ существования человека, развитие его жизненных сил и способностей; б) особое свойство человека, специфический способ его жизненной активности путём взаимодействия со средой в целях создания и улучшения условий для своего существования; в) совокупность действий, объединённых общей целью и выполняющих определённую общественную функцию» [66, с. 11].

Юридическая деятельность «... появилась в обществе не случайно, не на пустом месте и не сама собой. Её возникновение, развитие и функционирование обусловлено всеми процессами, происходящими в обществе, его экономической и политической системами, социальной и несобственной структурой» [67, с. 17].

Здесь необходимо иметь в виду, что с точки зрения субъектно-го состава категория «правовая деятельность» шире категории «юридическая деятельность», поскольку призвана охватить действия не только публичных субъектов, осуществляющих государственную власть, но и всех юридических и физических лиц, гарантированные и охраняемые государством [68; 69, с. 88–98].

Термины «юридический» и «правовой» выводятся из различных смысловых значений. Категория «правовая деятельность» необходима для фиксации всех деяний, признаваемых обществом и государством правильными, справедливыми, какими бы субъектами они ни осуществлялись. Правовая деятельность как деятель-

ность практическая представляет собой определенный вид социальной активности, мотивированно осуществляемой субъектами в различных сферах общественной жизни в целях удовлетворения их разнообразных потребностей способом, признаваемым обществом и государством правильным, справедливым, а также, в случае необходимости, – и юридически значимым. Правовая деятельность в современном обществе не может обходиться без деятельности юридической, обеспечивающей первой необходимую степень «признания». Юридическая же деятельность должна осуществляться лишь на профессиональной основе, юристами, поскольку связана со специальными операциями по поводу правовых явлений, требует особых навыков и умений. Именно в ходе юридической деятельности создаются правовые тексты, в которых официальные эталоны правовой деятельности возводятся в ранг обязательных (в том числе и для самой юридической деятельности, и для политико-правовой). Таким образом, юридическая деятельность (правотворческая, правоприменительная и т.д.), будучи в основной своей массе в современном обществе также «правовой», организованной посредством процедурных или процессуальных норм, осуществляется путём принятия государственно-властных решений как общего, так и индивидуального характера. Значительную роль при этом играет профессиональная и теоретико-прикладная составляющая [69].

Мы согласны с мнением В.В. Сорокиной о том, что «юридическая деятельность – это опосредованная правом деятельность не всех, а лишь соответствующих управомоченных субъектов, направленная на удовлетворение потребностей общественного развития, являющаяся разновидностью социальной деятельности. Она осуществляется, как правило, на профессиональной основе, требует особой подготовки, навыков и умений, осуществляется путём принятия государственно-властных решений общего и индивидуального характера» [66, с. 12].

Полагаем справедливыми выводы М.В. Шугурова: «Таким образом, правовая политика распространяется не только на сферу правотворчества, но и на реализацию права, а также обеспечение её условий, например через правовое просвещение и юридическое

образование. Из этого следует, что понятие «правовая политика» шире понятия «юридическая политика», так как распространяется на всю правовую систему в целом, являясь способом воздействия на неё. К целям правовой политики, безусловно, относится не только стабилизация, но и развитие права, приведение правовых норм в соответствие с требованиями времени, что выражается в ведении новых правовых конструкций и заботе о повышении эффективности реализации права и эффективности правового регулирования в целом. Это достигается, в частности, через ориентацию на баланс интересов субъектов права. Воздействие на право является неотъемлемым свойством государства, что может иметь как форму правовых реформ, так и ординарных преобразований действующего права» [70, с. 200].

Анализ правовой политики как теоретико-правовой категории предполагает обозначение её признаков. Несмотря на отсутствие единства мнений исследователей по этому вопросу, исходя из анализа, можно выделить следующие наиболее важные признаки правовой политики: «основанность на праве и связь с ним; осуществление правовыми методами; охват правовой сферы деятельности; наличие государственно-волевого характера; в случае необходимости применение принуждения; публичность; нормативно-организационные начала; участие многочисленных субъектов в её формировании; соответствие интересам личности, общества и государства; признание эффективным средством преобразования общества и ограничения власти законом» [71, с. 74–78; 72, с. 118].

Правовая политика формируется и реализуется на основе принципов. Как известно, принцип [от лат. *prīncipiūm* – начало] – это «основное начало, на котором построено что-нибудь (научная система, теория, политика, устройство и т.п.)» [73]. Принципы правовой политики в литературе определяются и как основные начала, которыми руководствуются субъекты политической системы при разработке и осуществлении мероприятий в сфере правового регулирования и использования правовой формы [74, с. 142–143], и как основополагающие идеи, определяющие общие подходы гражданского общества и государственной власти к стратегически ориентированной деятельности в сфере правового регу-

лирования социальных отношений [75, с. 231], и т.д. В.А. Рудковский в дополнение к этому предлагает и такую дефиницию: принципы правовой политики – «это системно взаимосвязанные компоненты государственно-правовой идеологии, выражающие основные начала (требования) деятельности государства и иных субъектов политической системы в сфере совершенствования и развития действующего права» [76, с. 14].

Они вытекают из объективных закономерностей правового развития, его предназначения и направленности, призваны унифицировать характер целенаправленного воздействия на социальные отношения при помощи правовых средств, а также служить критериями оценки правильности предпринимаемых правотворческих и правореализационных решений [77, с. 33; 78, с. 3; 79, с. 142].

Среди принципов современной правовой политики А.В. Малько справедливо выделяет: «1) научную обоснованность; 2) системность; 3) последовательность; 4) целенаправленность; 5) прогнозность, 6) реалистичность» [77, с. 3].

Правовая политика, отмечают А.В. Малько и Я.В. Гайворонская, «позволяет связать воедино доктрину, правотворчество и правоприменительную юридическую практику, обеспечивая тем самым научно обоснованный характер государственной деятельности» [80, с. 5]. «Понимаемая в качестве продуманного комплекса мероприятий правовая политика нацелена на целостное реформирование правовой системы общества и с этой точки зрения является инструментом правового прогресса» [80, с. 5].

А.В. Малько и Я.В. Гайворонская справедливо аргументируют, что «если рассматривать приоритетные направления правовой политики только как наиболее значимые цели стратегического плана, то мы рискуем потерять методологическую определенность, что приведёт к размыванию различий между стратегическими целями и приоритетами правового развития. Приоритеты правовой политики должны быть ориентирами на ближайшие 3–5 лет правового развития и отличаться конкретностью» [80, с. 6–7].

Данные приоритеты А.В. Малько и Я.В. Гайворонская условно делят на две группы: содержательные (целевые) и инструментальные [80, с. 6–7].

Содержательные приоритеты связаны с выбором наиболее значимых и проблемных на данном этапе правового развития отношений, формирование или совершенствование которых образует ближайшие цели, связанные с улучшением качества правовой жизни, совершенствованием правовой системы, оптимизацией правового регулирования. Содержательные цели напрямую связаны с экономическими, политическими, демографическими, социальными, международными, экологическими и другими условиями функционирования национальной правовой системы. Например, такими приоритетами могут быть реформирование судебной системы, выстраивание вертикали публичной власти, создание механизмов защиты прав граждан и подконтрольности власти народу, развитие межгосударственной интеграции, защита экологической, информационной безопасности общества и т.д.

Инструментальные приоритеты связаны с формированием и реализацией самой правовой политики как деятельности государства и иных субъектов. Под инструментальными приоритетами понимаются проблемы, которые нужно решить, чтобы были основания говорить, во-первых, о правовой политике государства, во-вторых, об её эффективности. Иными словами, для дальнейшего существования и развития правовой системы нужно сформировать правовую политику как деятельность по планомерному системному правовому развитию.

Правовая политика – комплексное явление, в связи с чем может классифицироваться на виды по различным основаниям. В зависимости от предмета правового регулирования правовая политика может быть отраслевой; в зависимости от уровня осуществления – общегосударственной, муниципальной, локальной; в зависимости от содержания, от субъекта её формирования и реализации – законодательной, исполнительной, судебной, и др.; в зависимости от функций права – праворегулятивной, правоохранительной и правовосстановительной; и пр. [50; 52; 81; 82, с. 5–6; 83, с. 29–30; 84, с. 77–81].

Для обозначения относительно самостоятельных разновидностей обширного явления «правовая политика», её частей, элементов, способов её претворения в жизнь, воплощения на практике

многие авторы обоснованно используют термин «формы реализации правовой политики» [85, с. 104; 86, с. 179; 87, с. 9–10; 88, с. 181; 89, с. 128].

Критерии научной классификации форм правовой политики в рассматриваемой области могут быть разными. «Прежде всего, следует обратить внимание на тот факт, что организационные формы правовой политики существенно различаются по своим государственно-правовым характеристикам. Если сопоставить, например, с одной стороны, деятельность парламента в сфере правовой политики, а с другой – деятельность научно-исследовательского института, то окажется, что первый действует от имени государства, в то время как второй, даже если речь идёт о государственном научном учреждении, подобными правами не обладает» (В.А. Рудковский) [90, с. 81–82]. По мнению В.А. Рудковского, применительно к правовой политике категория «форма» должна быть использована по её прямому назначению, то есть для обозначения способов существования и внешнего выражения содержания правовой политики [91, с. 213]. А.П. Коробова считает, что можно «говорить о трёх формах реализации правовой политики государства: правотворчестве, правоприменении и правовом воспитании» [92, с. 19]. В свою очередь, Н.И. Матузов отмечает: «Формы реализации права (соблюдение, исполнение, использование и применение) представляют собой по своей сути и формы осуществления правовой политики» [93, с. 324]. На наш взгляд, справедливым является мнение А.В. Малько, полагающего, что основными направлениями (формами) реализации правовой политики вполне могут считаться: «1) правотворческая; 2) правоприменительная; 3) интерпретационная; 4) доктринальная; 5) правообучающая и т.п.» [94, с. 277].

Выводы по разделу 1.1

К настоящему времени в русскоязычном сегменте теории правовой политики в основном сложились два основных направления её исследования – «идеологический» и «деятельностный» подходы. Такая ситуация, по мнению представителей иных позиций, не отменяет потребности в новых методологических разработках, основная часть научных исследований правовой политики, с их то-

чек зрения, отличается определённой переоценкой позитивистского методологического инструментария. В качестве основополагающих методов «постклассического характера» эти исследователи называют «феноменологический, герменевтический, антрополого-правовой методы».

Автор разделяет точку зрения сторонников праксеологического (деятельностного) подхода и по итогам анализа, осуществлённого в разделе, полагает, что правовая политика Кыргызской Республики представляет собой совокупную деятельность гражданского общества, органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц, по определению приоритетов правового развития, формированию и совершенствованию адекватной современным критериям правового государства правовой системы и созданию эффективного механизма правового регулирования.

1.2. Конституционно-правовая политика в Кыргызской Республике: основные приоритеты, практика реализации, итоги формирования

С момента распада СССР и провозглашения Кыргызстана в качестве суверенного государства происходит процесс выстраивания национальной внешней и внутренней политики страны. Частью этого процесса является правовая политика Кыргызской Республики, представляющая собой, по нашему мнению (как уже было сформулировано автором в разделе 1.1), деятельность по формированию и совершенствованию адекватной современным критериям правового государства правовой системы и созданию эффективного механизма правового регулирования.

Конституционно-правовая политика является особым, базовым видом правовой политики государства. Она представляет собой стратегию развития конституционного права современного государства, осуществляемую посредством научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных и муници-

пальных органов, а также общественных объединений по формированию системы конституционного права и законодательства.

Как отмечает А.В. Малько, среди отраслевых видов правовой политики конституционно-правовая политика «по степени своей злободневности всё больше и больше выдвигается на первый план среди всех иных разновидностей правовой политики. Ей посвящено уже несколько специальных работ» (www.elibrary.ru/item.asp?id=23399975; см.: *Малько А.В.* Конституционно-правовая политика России: понятие и основные направления [Текст] / А.В. Малько; под ред. Г. Н. Комковой // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. трудов. – Саратов, 2001. – Вып. 2. – С. 5–14; *Малько А.В.* Льготная и поощрительная правовая политика: монография [Текст] / А.В. Малько. – СПб., 2004. – С. 28–34; *Малько А.В.* Конституционная политика как особая разновидность правовой политики [Текст] / А.В. Малько // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 2–5; *Рыбаков О.Ю.* Конституционно-правовая политика [Текст] / О.Ю. Рыбаков, Т.М. Пряхина; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько // Российская правовая политика: курс лекций. – М., 2003. – Лекция 12; *Рыбаков О.Ю.* Конституционно-правовая политика и защита прав и свобод личности [Текст] / О. Ю. Рыбаков // Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: монография. – СПб., 2004. – С. 98–156; *Витрук Н.В.* Конституционно-правовая политика как гарантия правового статуса личности [Текст] / Н.В. Витрук // Общая теория правового положения личности: монография. – М., 2008. – С. 327–330; *Гаджиев Г.А.* Об эластичности конституционных принципов и конституционная политика [Текст] / Г.А. Гаджиев; под ред. А.А. Ливеровского // Конституционные основы экономических и социальных отношений. Конституционная юстиция: материалы IV Всерос. науч. конф. по конституционному праву (31 марта – 1 апреля 2006 года). – СПб., 2006. – С. 50–55; *Дубровина М.А.* Конституционно-правовая политика в сфере реализации свободы слова в России [Текст] / М.А. Дубровина; под ред. В.Т. Кабышева // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. – Саратов, 2009. – Вып. 10. – С. 174–179; и др.).

Что представляет собой конституционно-правовая политика? О.Ю. Рыбаков и Т.М. Пряхина полагают, что это «выработка на основе Конституции ключевых концептуальных положений в области создания и применения права; деятельность государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, индивидов и их объединений, направленная на признание, соблюдение и защиту прав и свобод личности, а также на охрану конституционного строя, обеспечиваемых правовыми средствами» (см.: *Рыбаков О.Ю. Конституционно-правовая политика / О.Ю. Рыбаков, Т.М. Пряхина // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 2003. – С. 235*). А.В. Малько определяет, что «конституционно-правовая политика – есть научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования, по оптимизации конституционного развития конкретной страны»¹.

А.В. Малько указывает, что конституционная политика во многом состоит в выработке и осуществлении юридических идей стратегического плана, представляет собой систему приоритетов в конституционно-правовой сфере, основывается на общепризнанных нормах международного права, ориентирует общество и соответствующие органы государства и местного самоуправления на решение самых важных и актуальных проблем. Стержнем её выступает именно конституция. Обобщая признаки и характеристики конституционно-правовой политики, следует признать, что она определяет тенденции, направления, вектор развития правовой системы государства; формулирует приоритеты и принципы права, механизмы формирования конституционного правосознания и конституционно-правовой культуры. Благодаря ей повышается уровень защищённости человека, интересов государства и общества, упорядоченности и системности конституционного законодательства, а также организованности политической жизни общества и государства.

¹ <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=23399975>

Конституционно-правовая политика определяет правотворчество, правореализационную, правоохранительную и правозащитную деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, призвана учитывать участие населения в правообразовании, в процессах создания, изменения, отмены правовых норм и изменению сферы их действия.

15 декабря 1990 года Верховный Совет (как тогда назывался парламент страны) принял Декларацию о государственном суверенитете Республики Кыргызстан [95], которая провозгласила государственный суверенитет и закрепила ряд принципиальных положений, которые определяли пути дальнейшего развития. В Декларации впервые в истории страны был провозглашён курс на построение правового государства и закреплены его принципы – приоритет прав и свобод человека, «осуществление государственной власти на основе её разделения на законодательную, исполнительную и судебную, осуществление политической жизни на основе принципа плюрализма» [96, с. 83].

В документе объявлялось, что Декларация является основой для разработки и принятия новой Конституции и законов республики (ст. 15).

31 августа 1991 года после провала государственного переворота в СССР Верховный Совет республики принял Декларацию о государственной независимости Кыргызской Республики. Декларация торжественно объявила «Республику Кыргызстан независимым, суверенным демократическим государством. Территория Республики Кыргызстан является целостной и неделимой, на ней действует только Конституция Республики Кыргызстан» [97]. Начался новый этап развития национальной государственности кыргызского народа – этап независимого, самостоятельного развития [96, с. 84].

5 мая 1993 года была принята первая Конституция эпохи независимости Кыргызстана. В ранее проведённом исследовании, осуществлённом в рамках работы над докторской диссертацией, автор отмечал: «Разработка и принятие Основного закона проходила в сложной обстановке экономико-социального кризиса начального постсоветского периода и столкновения между двумя идеологиями – находившегося в глубоком кризисе марксизма-

ленинизма и расцветшего в тот период либерализма, что явно отражается в духе и букве Конституции» (<http://elibrary.ru/item.asp?id=36942274>). Как справедливо, по нашему мнению, пишет один из разработчиков документа М.К. Укушев, долгие годы руководивший юридической службой администрации главы государства, Конституция 1993 года «создала легитимную основу кыргызской государственности, основанную на общечеловеческих демократических ценностях, стала фактором общественно-политической стабилизации, обеспечив общество и государственную власть цивилизованными формами разрешения конфликтов, противоречий между ветвями власти». Основной закон «является демократическим и прогрессивным и по духу, и по содержанию», в нём нашли «отражение основные тенденции современного конституционализма: принцип разделения властей; частная собственность и её неприкосновенность; принципы открытого общества и неприкосновенности личности, равенства всех перед законом; судебный контроль, местное самоуправление» [98]. В то же время, как отмечает М.К. Укушев, в Конституции 1993 года не были преодолены «рецидивы устаревших идеологических подходов при регулировании прав и свобод человека; взаимоотношений гражданина и государства; независимости судебной власти; правового статуса, компетенции и взаимоотношений органов государственной власти; самостоятельности местного самоуправления ... Это привело к нарушению баланса полномочий между ветвями государственной власти, что и стало перманентным источником “подковёрной борьбы” между Президентом и Правительством, с одной стороны, и Жогорку Кенешем – с другой» [98].

Последующие этапы развития правовой системы государства достаточно подробно исследованы в юридической науке Кыргызстана [99–109]. Напомним лишь, что в период с 1996 по 2007 годы семь раз изменялась Конституция, в 2010 году принята новая Конституция, менялась форма правления от президентско-парламентской к парламентско-президентской и обратно, соответственно, реформировались правовой статус должностных лиц и государственных органов, ответственных за формирование правовой политики. Как справедливо опять же пишет М.К. Укушев,

«эти реформы стали одной из причин распространения в нашем обществе правового нигилизма, т. е. фактического отношения к праву, к закону как к чему-то формальному, не очень обязательному, чем во имя неких “высших интересов” можно и пренебречь. Общественно-политические деятели, а также представители юридического сообщества, причастные к формированию правовой политики государства, либо не знают, либо “забывают” о том, что, помимо собственно внесения поправок в Конституцию, возможны и иные способы адаптации норм Конституции к реальной жизни» [98]. Он же утверждает, что «у нас ни одна версия Конституции никогда не была реализована в полном объёме из-за того, что многие её нормы не были конкретизированы в законах либо мы попросту не успевали приводить действующее законодательство в соответствие с Конституцией» [98]. Общественно-политическая и социально-экономическая ситуация в Кыргызстане, обусловленная пандемией COVID-19 и событиями, связанными с парламентскими выборами 2020 года, наглядно показали отсутствие эффективной и отвечающей требованиям правового государства конституционно-правовой политики в Кыргызстане, что привело к очередной конституционной реформе, разработана новая Конституция, одобренная на референдуме 11 апреля 2021 года, введённая в действие законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года.

Частое изменение Конституции, при этом не всегда по объективным причинам, приводит к негативным последствиям – неуважению к Конституции, правовому нигилизму, коррекции в сторону ухудшения политической и социально-экономической сущности государственного законодательства, перекосов в системе разделения властей и др.

С другой стороны, перманентное конституционно-правовое реформирование является показателем того, что Конституция в нашей стране перестаёт быть сборником декларативных положений зачастую фиктивного характера, народ Кыргызстана всё больше осознаёт системообразующую роль данного нормативного акта, обладающего высшей юридической силой, в процессе построения демократического, правового, социального государства, основная масса населения желает реально жить по нормам Кон-

ституции, основанным на идеях справедливости и ответственности государства пред людьми.

Нельзя не отметить и субъективный фактор в процессе формирования и реализации правовой политики в Кыргызстане. Как отмечал автор в ранее опубликованной статье в рамках работы над данным исследованием, «исходя из социально-моральных аспектов ориентации права и перехода таких абстрактно-теоретических понятий, как гуманизм и справедливость права и т.д., в практическую плоскость, необходимо учитывать, что правовую политику и её реализацию в стране зачастую определяли либо не лучшие в моральном плане индивиды (большинство бывших президентов и коррумпированных премьеров, ряд других высокопоставленных чиновников), либо непрофессионалы, а иногда и просто невежественные люди. Правовая политика должна способствовать утверждению идеалов добра и справедливости в обществе, а не быть инструментом реализации субъективных, зачастую аморальных, амбиций» (<http://elibrary.ru/item.asp?id=36942274>).

Итоги социально-экономического и политико-правового развития страны, на наш взгляд, достаточно объективно были обобщены в Национальной стратегии устойчивого развития на 2013 – 2017 годы [110]. Как было отмечено, «в 90-е годы в Кыргызстане были сформированы все основные институты государства. Наша страна принимает участие в деятельности многих крупнейших международных организаций. Вместе с тем непоследовательность проводимой до последнего времени политики привела к тому, что многие международные эксперты и наблюдатели по-прежнему относят Кыргызстан в разряд "недееспособных" государств. Подвергаются сомнению перспективы самой кыргызской государственности» [110] (ч. 1 гл. 1).

При этом впервые в современной истории «постсоветский период развития Кыргызстана был охарактеризован такими словосочетаниями, как «время потерянных возможностей», «неэффективность государственного управления», «коррупция, а также криминализация отдельных государственных структур», «отсутствие последовательности и целенаправленности государственной политики», неспособность «существовавшей до недавнего времени системы государственного управления обеспечить законность и вы-

вести страну на путь устойчивого развития» и т.п. Состояние правовой системы было обозначено как неадекватное "современным требованиям и вызовам. Её состояние породило правовой нигилизм в обществе, а также в самих институтах государства". Нормативная база характеризовалась как несбалансированная и несистемная, и др.» (<http://elibrary.ru/item.asp?id=36942274>). В Национальной программе было отмечено, что «отсутствие законности и пренебрежение законными интересами граждан дважды привело к революционной смене власти в Кыргызстане» [110].

С данным термином прямо связан «Рейтинг недееспособности государств (англ. – Fragile States Index, ранее – Failed States Index) – индекс, призванный оценить неспособность властей контролировать целостность территории, а также демографическую, политическую и экономическую ситуацию в стране» [111] (от англ. – Fragile – хрупкий, ломкий, слабый, недолговечный и т.п.). Индекс разрабатывается Фондом мира и журналом «Foreign policy» (США), впервые был опубликован в 2006 году.

В рейтинге страны мира классифицируются по группам: несостоявшиеся государства; «очень неустойчивые, слабые государства, имеющие при неблагоприятном для них развитии событий шанс перейти в разряд несостоявшихся государств; государства, в той или иной степени неудовлетворительно справляющиеся с отдельными функциями, которое должно выполнять государство; стабильные государства; образцовые государства» [111]. «Оценка производится по следующим параметрам: демографическое давление (определяется плотностью населения и наличием противоборствующих этнических групп); уровень эмиграции и перемещение беженцев внутри страны; уровень экономического неравенства; экономическая ситуация; криминализация государства; раздробленность в силовых структурах и элите» [111]; количество предоставляемых государством услуг; приверженность исполнению законов и соблюдению прав человека; внешнее вмешательство (риски иностранного вмешательства в политические и военные конфликты, а также зависимость от внешнего финансирования); рост реваншистских настроений (реваншизм – от фр. *revanchisme, revanche* – «месть, отплата, возмездие») – «стремление государств, партий или общественных групп к реваншу путём

пересмотра результатов нанесённых им военных и политических поражений» [112]. Среди прочих эти требования могут включать возвращение потерянных территорий, политического положения и влияния и т.п.) [113].

Чем выше место, тем хуже стабильность государства. Самое высокое (нестабильное) положение Кыргызстан занимал в 2006 году – 28-е место, первый год составления рейтинга). 1-е место – Судан, 177-е – последнее (образцовое государство) – Финляндия. В рейтинге 2011 года – 31-е (1-е место – Сомали, 177-е – Финляндия) [114], а через десять лет, в рейтинге 2021 года, Кыргызская Республика занимает 68-е место (1-е – Йемен, 179-е – Финляндия) (см.: Рейтинг стран мира по уровню слабости / Гуманитарный портал: Исследования [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2006–2022 (последняя редакция: 18.07.2022). URL: <https://gtmarket.ru/ratings/fragile-states-index>. Интерес представляет место в рейтинге 2021 года соседей по региону: Узбекистан – 80-е, Таджикистан – 71-е. Гораздо лучше положение со стабильностью у Казахстана (116-е) и Туркменистана (97-е). Отметим, что эти данные по итогам 2022 года могут существенно измениться в связи с новыми геополитическими реалиями (российско-украинский вооруженный конфликт, начавшийся в феврале 2022 года и его последствия, санкционные войны, январские события 2022 года в Казахстане и их последствия и др.).

Автор в ранее проведённом исследовании, осуществлявшемся в рамках работы над докторской диссертацией, отмечал: «Национальная стратегия устойчивого развития на 2013–2017 годы как юридический документ политико-программного характера, безусловно, сыграла определённую роль в активизации усилий по реформатированию правовой политики, в ней были обоснованно и правильно сформулированы цели, приоритеты, задачи, прогнозы. Главными приоритетами сфере строительства правового государства были определены: "укрепление правовой системы государства, обеспечение верховенства права и законности во всех сферах жизни"; "обеспечение реального приоритета прав и свобод человека и гражданина"; "преодоление отчуждения между властью и населением, достижение существенного роста доверия населения

к государственной власти"; "выстраивание эффективной системы разделения властей"; "завершение судебной реформы, повышение независимости и авторитета судебной власти"; "формирование работоспособной модели государственного управления"; "повышение правовой культуры"; совершенствование института выборов; борьба с коррупцией; развитие местного самоуправления и т.п. Таким образом, главными приоритетами развития правовой политики в основном были определены традиционные, но дополненные некоторыми особенностями постреволюционной ситуации» (<http://elibrary.ru/item.asp?id=36942274>).

К примеру, особый упор и значение в Стратегии придавались обеспечению «стабильности Конституции и законов» (п. 2.2 главы 2). Отмечалось, что неэффективность «отдельных положений Конституции не должна ставить под сомнение стабильность конституционного строя. ... Основной акцент в совершенствовании конституционно-правовых отношений следует сделать не на изменении действующей Конституции Кыргызской Республики, а на принятом в мировой практике гибком развитии её принципов и норм к потребностям реальной жизни. Для пересмотра любого положения Конституции должны быть более чем веские основания, и каждый такой пересмотр следует осуществлять с максимальной осторожностью» [114].

К сожалению, как показали дальнейшие события, эти правильные слова остались лишь словами. Несмотря на прямой конституционный запрет, власти страны в 2016 году всё равно навязали народу референдум с целью реформирования властных полномочий с усилением позиций премьер-министра. При этом из-за субъективизма и волюнтаризма главы государства в Конституции были существенно ограничены действия международно-правовых норм в сфере прав человека.

В 2016 году группа депутатов парламента инициировала принятие ряда изменений в Конституцию. Данные изменения имели спорный и сомнительный характер, вызвав острую полемику [115] и разочарование в политико-юридическом сообществе. Полагаем справедливыми выводы, сделанные юристами оппозиционной на то время и авторитетной в стране правовой клиники «Адилет»

(Общественный фонд): «В целом основные изменения направлены на чрезмерное усиление полномочий Премьер-министра, ослабление позиции Парламента, а также усиление контроля за судебной властью, что повлечёт за собой дисбаланс сил в существующей системе сдержек и противовесов. Кроме того, законопроект содержит целый ряд инициатив, принятие которых реально не повлечёт каких-либо позитивных изменений в жизни граждан, а наоборот выставит Кыргызскую Республику перед всем цивилизованным миром как страну с отсталым уровнем демократии. Другая группа изменений, направленная на регулирование сроков давности по уголовным преступлениям, запрет на заключение однополых браков, официальное разрешение на прослушивание судей может быть урегулирована внесением изменений в действующее законодательство, без внесения изменений в действующую Конституцию» [116].

В референдуме 11 декабря 2016 года приняли участие лишь 42 % избирателей, 79 % из которых поддержали поправки [117]. Изменения были внесены законом в конце декабря 2016 года [118]. Как отмечал автор, «глава государства (на тот момент А.Ш. Атамбаев), подписавший в январе 2013 года указ об утверждении Национальной стратегии устойчивого развития, где были зафиксированы вышеназванные фразы о “стабильности” Конституции, в 2016 подписывает Закон «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики», не избежав тем самым соблазна в очередной раз «подправить» Конституцию страны в интересах приближённых к нему должностных лиц и нарушив ст. 4 Закона Кыргызской Республики “О введении в действие Конституции Кыргызской Республики” от 27 июня 2010 года, в которой был введён запрет на внесение изменений в Конституцию до 1 сентября 2020 года» (<http://elibrary.ru/item.asp?id=36942274>). Неправильным считаем также то, что из ст. 6 Конституции был исключён абзац, устанавливающий прямое действие и приоритет норм международных договоров по правам человека над нормами других международных договоров, а из ст. 41 исключено положение о том, что в случае признания международными органами по правам человека нарушений прав и свобод человека государство обязано

было принять меры по восстановлению и/или возмещению причинённого вреда. Этот факт является прямым доказательством того, что, несмотря на все декларации и популистские лозунги, права человека не стали основным приоритетом для руководителей государства, определяющих правовую политику на тот момент. И без сомнения, эти события в правовой жизни явно ухудшили и без того кризисный уровень правового нигилизма, правовой культуры и никоим образом не способствовали правовому воспитанию населения. Конституционная реформа также была подвергнута критике страновой командой ООН [119]. В январе 2020 года в Докладе Управления Верховного комиссара ООН по правам человека было отмечено, что «достигнутый прогресс был ограничен поправками, утверждёнными в декабре 2016 года, которые были направлены на сокращение независимости судебной власти и на ограничение конституционного надзора за исполнительной и законодательной ветвями власти. Была исключена содержавшаяся в ст. 6 Конституции ссылка на международные договоры по правам человека, имеющие преимущественную силу над другими международными договорами. ... Страновая группа ООН отметила, что государство приняло ряд пагубных законодательных мер в отношении основных свобод, включая конституционные поправки 2016 года, которые понизили статус международного права прав человека» (см.: Подборка информации по Кыргызстану. Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Совет по правам человека Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. Тридцать пятая сессия 20–31 января 2020 года. A/HRC/WG.6/35/KGZ/2).

В Национальной стратегии устойчивого развития на 2013–2017 годы нашли отражение и такие приоритеты, как борьба с коррупцией и «совершенствование кадровой политики, предусматривающее подбор руководящих кадров на профессиональной основе с учётом морально-этических аспектов» [110]. В принятой чуть раньше Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики среди множества причин коррупции были выделены такие ключевые факторы, как то, что «коррупция стала составной частью механизма государственного управления. Большинство органов государственного управления

и государственных учреждений выполняют свои функции исключительно в обмен на законные (утверждённые Правительством) и незаконные платежи от населения и хозяйствующих субъектов. Государственная служба стала источником незаконных доходов, а не деятельностью на благо общества. Чрезмерное и плохо регламентированное вмешательство государства в деятельность хозяйствующих субъектов создаёт широкие возможности для чиновников регулирующих и контролирующих органов злоупотреблять своими полномочиями. Низкая заработная плата государственных служащих стала для них дополнительным стимулом поиска побочных заработков в виде взяток, подарков за исполнение или неисполнение своих должностных обязанностей» [120]. Со своей стороны, отметим, что низкая заработная плата в образовательной, медицинской и иных сферах социальных услуг обусловила коррупционные проявления как некой соразмерной компенсации за затраченные усилия. Такой стандарт поведения в традиционных обществах, как справедливо, на наш взгляд, пишут А.В. Краснов и А.В. Скоробогатов, «рассматривается как необходимый элемент уважения к авторитету (в данном случае неформальному), то есть субъекту, от действий которого в той или иной степени зависит судьба индивида, не говоря уже о сложившихся “обычаях делового оборота” в сфере взаимоотношений некоторых представителей бизнеса с отдельными представителями чиновничества. Соответственно, научные исследования в указанной области должны охватывать причины, условия, содержание такого рода массовых правил поведения. Это обуславливает трансформацию цели правовой политики, в качестве которой можно обозначить не только и не столько совершенствование мер отслеживания действий граждан и должностных лиц и не бесконечное усиление мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения (такого рода меры во многом направлены на борьбу со следствиями, а не причинами коррупции), сколько вытеснение из общественного правосознания самого факта приемлемости такого рода деяний, воздействие на систему сложившихся ценностей, которые могут способствовать массовым проявлениям коррупционного поведения. Мы несколько не пытаемся оправдать такого рода модели поведения, однако учёный должен оставаться объективным, видеть причины

и условия сложившейся ситуации и не стараться предлагать простые лекарства для лечения сложных хронических болезней, особенно в угоду политической конъюнктуре» [61].

Несмотря на предпринимаемые усилия в этих сферах, эксперты страновой команды ООН в Кыргызстане в 2016 году резюмировали, что «тесные связи между нарушениями прав человека и коррупционной практикой остаются. А именно, атмосфера безнаказанности сотрудников служб безопасности и других государственных органов, которые совершают нарушения и вовлечены в коррупционные практики, преобладает, без последовательных попыток Правительства решить их» [119].

Мерами первостепенной важности в Антикоррупционной стратегии определены: «сокращение и упорядочение регулятивных функций государства и реформа оплаты труда государственных служащих в сторону её повышения и изменения тарифной сетки, при сокращении государственного аппарата, которая будет сопровождаться реформой системы подбора, обучения и расстановки кадров» [120]. Что касается подбора руководящих кадров, автор со своей стороны отмечал «что в годы реализации Стратегии 2013–2017 наряду с назначением действительно достойных в профессионально-моральном аспекте руководителей, зачастую в деятельности главы государства имели место и несовместимые с этикой госслужбы проявления так называемой “инцитатной” кадровой политики. Напомним, «Инцитатом» (от лат. Incitatus – быстроногий, борзой) звали любимого коня римского императора Калигулы, согласно легенде, назначенного Калигулой римским сенатором» (<http://elibrary.ru/item.asp?id=36942274>). «В переносном смысле – пример своевластия правителя; сумасшедших приказов, которые, тем не менее, приводятся в исполнение; назначения на должность человека, совсем не подходящего для неё по всем параметрам» [121]. К сожалению, проявления «инцитатной» кадровой политики имели место и продолжают иметь место и сейчас, к примеру, при назначении как рядовых сотрудников, так и руководящего состава в зарубежных дипломатических и консульских представительствах Кыргызстана.

Наряду с Государственной стратегией антикоррупционной политики в ходе разработки Национальной стратегии устойчивого

развития на 2013–2017 годы была также начата разработка целого ряда актов политико-программного характера (концепций, программ, доктрин и др.) «в сфере национальной безопасности, внешней политики, обеспечения законности, прав человека, борьбы с коррупцией, решения межэтнических, межрегиональных, религиозных проблем, создания работоспособной системы государственного управления и эффективной государственной службы, развития местного самоуправления» [110]. К таким документам относятся Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики [122], Военная доктрина Кыргызской Республики [123], Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике [124], Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014–2020 годы [125], Концепция повышения правовой культуры населения Кыргызской Республики на 2016–2020 годы [126] и др. На момент завершения данной работы утверждены «Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы» [6], «Концепция внешней политики Кыргызской Республики» [7], Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года (Утверждена указом Президента Кыргызской Республики от 12 октября 2021 года УП № 435. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430700?cl=ru-ru>).

Необходимо иметь в виду, что такие акты политико-программного характера (или как их иначе называют в литературе, доктринальные (стратегические) правовые акты) «представляют собой разновидность правовых актов, которые специально созданы для формирования и фиксации правовой политики» [80]. Как справедливо отмечают А.В. Малько и Я.В. Гайворонская, доктринальные (стратегические) правовые акты «пока не могут в полной мере раскрыть свой потенциал как средство правового регулирования и особый инструмент правовой политики. Их правовая природа, юридическая сила и степень обязательности не определены. Эти акты не имеют устоявшейся формы принятия», «их юридическая сила будет зависеть от акта, утвердившего соответствующую доктрину или иной стратегической документ» [80]. При этом, ана-

лизируя сущность различных стратегий, концепций, «посланий к народу» и т.п., принимаемых главой государства, в юридической науке появилась доктрина так называемых «скрытых или подразумеваемых» полномочий [127] и высказываются обоснованные сомнения в возможных превышениях полномочий, определяемых в Конституции [128], «очевидного внеконституционного расширения полномочий Президента с превышением пределов компетенции за счёт компетенции других институтов» [129, с. 14; 130, с. 25–31] и т. д.

Поэтому значимость и особая важность таких документов как инструмента правовой политики актуализирует необходимость определения и закрепления их правового статуса в законодательстве Кыргызской Республики. В связи с изложенным, полагаем целесообразным разработать и внести соответствующие изменения в Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» [131], закрепив в ст. 4 «Виды нормативных актов» понятие «акты политико-программного характера» – национальные стратегии, концепции, программы и доктрины, утверждаемые главой государства, представляющие собой юридические документы и содержащие в основном нормы-принципы, нормы-цели, нормы-идеи, иные нормы, закрепляющие перспективные цели и задачи правового регулирования в какой-либо сфере общественных отношений, фиксирующие круг проблем в данной сфере, формулирующие основные направления деятельности и блоки мероприятий, необходимых для реализации в будущем, структурированные в порядке перспективного планирования. Понятно, что это вызовет дискуссии в условиях формирующейся парламентской республики, однако определяться в политико-правовом плане с ролью и местом в национальной правовой системе различных стратегий, концепций и доктрин, принимаемых главой государства, в том числе и в целях развития государственной правовой политики в сфере международных отношений, актуально и крайне необходимо.

Как уже выше указывалось, в настоящее время действует Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы, в которой отмечается: «Принятие Национальной стратегии устойчивого развития на 2013–2017 годы позволило консолидировать общество вокруг общенациональных целей

и стать крепкой основой кыргызской государственности. Данный шаг полностью оправдал себя: от бессистемного реагирования на постоянно возникающие угрозы Кыргызстан перешёл к стратегически выверенной внутренней и внешней политике» [6].

Стратегия определяла основные ориентиры развития страны с учётом предполагаемых вызовов, в ней были сформулированы основные принципы и пути достижения целей развития во всех сферах жизни и определены первоочередные шаги, отмечено, что Стратегия «должна рассматриваться как фундаментальный документ, который задаёт политику развития государства во всех сферах жизни общества» [6], в том числе и в сфере утверждения верховенства права и обеспечения законности.

В настоящее время введены в действие новые Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Кыргызской Республики, Закон «Об основах амнистии и порядке её применения» [132].

Ожидается, что реализация новых кодексов и законов приведёт к созданию новой и эффективной судебной-правовой системы. Научный анализ результатов этих изменений и нововведений, их влияния на состояние правовой политики в сфере борьбы с правонарушениями, ещё предстоит.

Принятие этих нормативных правовых актов отражает тенденции гуманизации государственной правовой политики в правоохранительной сфере. Безусловно, вектор развития правовой политики задаётся целями, определёнными в преамбуле Конституции Кыргызской Республики [1]. Эти ценности априори появились в нашей правовой системе в большей мере благодаря международному праву, в том числе Всеобщей декларации прав человека и международным пактам о правах. Реализация нашим государством идей и принципов, закреплённых в международных стандартах прав человека постепенно перестаёт быть лишь декларацией, обретает конкретику, преодолевается в рамках формирования правовой культуры ментальность «фиктивности» и «вторичности» прав человека.

Приведём иллюстративный пример. Автору в ноябре 2012 года довелось выступать в Университете Канзаса (США) перед студентами и преподавателями, специализирующимися в сфере меж-

дународных отношений и международного права с информацией о влиянии международного права на развитие правовой системы Кыргызстана (см.: The University of Kansas. School of Law Kyrgyzstan visitors sign memorandum of understanding with KU law // <http://law.ku.edu/kyrgyzstan-visitors-sign-memorandum-understanding-ku-law> Tuesday, November 13, 2012). Первый же вопрос, который задали представители американской профессуры, был таков: «Ратифицировала ли Кыргызская Республика Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года»? Вопрос был задан не случайно. Как известно, США являются крупнейшим государством мира, подписавшим Пакт в 1977 году, но не ратифицировавшим его. Кыргызстан же присоединился к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), к Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП) и Факультативному протоколу к нему одним постановлением парламента в 1994 году [133; 134, с. 16; 135]. Контекст вопроса был очевиден – позволяет ли социально-экономическое состояние нашего государства на тот момент обеспечить, в том числе и на законодательном уровне, реализацию комплекса прав, закреплённых в Пакте.

Ответ автором был сформулирован следующим образом. Время принятия МПЭСКП (1966 год) – время острого противостояния двух мировых систем – капиталистической и социалистической. Пакт разрабатывался и принимался в условиях деколонизации и под большим влиянием СССР и его союзников, где функционировала централизованная плановая экономика и государственные системы обеспечения жильём и трудовыми местами, бесплатного образования всех форм, медицинского обслуживания, социального обеспечения, а также отсутствовала безработица. Контекст Пакта заключался в создании государственных централизованных систем для аккумуляции средств и их распределения в целях обеспечения названных социальных благ. В США, в условиях децентрализации и предельного разграничения полномочий федеральных и штатов, данные структуры в условиях свободных рыночных отношений фактически находились и находятся в частных руках, которыми жестко контролируются федеральные и местные расходы, а вместо

государственного контроля действуют рыночные механизмы. Вероятно, эти факторы и явились причиной не ратификации.

Кыргызстан на момент ратификации находился в состоянии переходного периода от советской системы к рыночной и начального этапа реализации права на самоопределение. Это было время так называемого «политического романтизма», для которого характерны надежды на будущие «волшебные» результаты либерализации хозяйственных отношений и развития международного сотрудничества, в процессе которого ратифицированные договоры будут самоисполняться. Правовая политика выстраивалась на основе советских представлений о роли государства, обязанного обеспечить реализацию прав, указанных в Пакте. При этом основное значение придавалось части первой МПЭСКП, состоявшей из единственной статьи, в которой провозглашалось (ст. 1): «1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают своё экономическое, социальное и культурное развитие. 2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишён принадлежащих ему средств существования» [136].

К настоящему времени ситуация изменилась, на смену «романтизму» и декларативности в основном пришли прагматизм и понимание ответственности государства за неисполнение принятых международных обязательств, в первую очередь в сфере прав человека. Эволюцию политико-правовых аспектов в сфере реализации международно-правовых норм можно проследить на примере Уголовно-исполнительного кодекса, где в 2007 году ст. 3 определяла: «(1) Уголовно-исполнительное законодательство учитывает международные договоры Кыргызской Республики и соблюдает общепризнанные принципы международного права, относящиеся к исполнению наказания и обращению с осуждёнными, в соответствии с социально-экономическими возможностями. (4) Рекомендации (декларации) международных организаций по вопросам ис-

полнения наказаний и обращения с осуждёнными реализуются в уголовно-исполнительном законодательстве при наличии необходимых социально-экономических возможностей» [137]. В новом УИК 2017 года ст. 1 звучит уже несколько иначе: «2. Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью уголовно-исполнительного законодательства» [138], а вот норма о рекомендациях (декларациях) международных организаций «по вопросам исполнения наказаний и обращения с осуждёнными» осталась в редакции 2007 года.

Полагаем необходимым отметить, что в январе 2020 года в Докладе Управления Верховного комиссара ООН по правам человека Кыргызстану была дана рекомендация ратифицировать Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию о домашних работниках 2011 года (№ 189), поправку к п. 6 ст. 8 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и те международные договоры о правах человека, которые он ещё не ратифицировал (см.: Подборка информации по Кыргызстану. Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Совет по правам человека Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. Тридцать пятая сессия 20–31 января 2020 года. A/HRC/WG.6/35/KGZ/2).

Заключение по первой главе

Подводя итоги исследования в первой главе, полагаем возможным сформулировать следующие **выводы**:

1. В национальной юридической науке теория правовой политики, являющейся результатом сочетания политики и права, фактически не разрабатывалась. Исследование сущности, содержания, целей, основных направлений, форм и средств реализации правовой политики в настоящее время является одной из основных проблем юридической науки в Кыргызстане. К настоящему времени в русскоязычном сегменте теории правовой политики в основном сложились два основных направления её исследования – «идеологиче-

ский» и «деятельностный» подходы. Такая ситуация, по мнению представителей иных позиций, не отменяет потребности в новых методологических разработках, основная часть научных исследований правовой политики, с их точек зрения, отличается определённой переоценкой позитивистского методологического инструментария. В качестве основополагающих методов «постклассического характера» эти исследователи называют «феноменологический, герменевтический и антрополого-правовой методы».

2. Автор разделяет точку зрения сторонников праксеологического (деятельностного) подхода и полагает, что правовая политика Кыргызской Республики представляет собой деятельность государственных органов и их должностных лиц, граждан и их объединений по определению приоритетов правового развития, формированию и совершенствованию адекватной современным критериям правового государства правовой системы и созданию эффективного механизма правового регулирования.

3. В Кыргызстане удалось сформировать полноправное суверенное государство, обладающее всеми необходимыми политико-правовыми свойствами и работающим механизмом правового регулирования, а также, может быть не достаточно развитым, но активным гражданским обществом. Осуществляемая в Кыргызской Республике в настоящее время правовая политика постепенно становится реальной, однако не обрела чёткие и понятные населению и мировому сообществу контуры, пока не стала теоретически и практически обоснованной, отвечающей интересам народа и государства.

4. Ожидается, что реализация новых кодексов и законов, созданных на новых принципах и современных тенденциях гуманизации карательной политики, приведёт к созданию новой и эффективной судебно-правовой системы. Научный анализ результатов этих изменений и нововведений, их влияния на состояние правовой политики в сфере борьбы с правонарушениями, ещё предстоит. Принятие этих нормативных правовых актов отражает тенденции гуманизации государственной правовой политики в правоохранительной сфере. Безусловно, вектор развития правовой политики задаётся целями, определёнными в Конституции Кыргызской

Республики. Эти ценности априори появились в нашей правовой системе в большей мере благодаря международному праву прав человека. Реализация нашим государством идей и принципов, закреплённых в международных стандартах прав человека постепенно перестаёт быть лишь декларацией, обретает конкретику, преодолевается в рамках формирования правовой культуры ментальность «фиктивности» и «вторичности» прав человека.

5. Значимость и влияние на приоритеты развития страны стратегий, концепций, программ, доктрин, посланий и других актов политико-программного характера, принимаемых главой государства, актуализирует необходимость определения их роли и места в национальной правовой системе, закрепления их правового статуса в законодательстве Кыргызской Республики в целях профилактики внеконституционного расширения полномочий Президента с превышением пределов компетенции за счёт компетенции других институтов в условиях развития парламентаризма. Также назрела необходимость разработки и утверждения Концепции правовой политики Кыргызской Республики, в которой должны быть сформулированы и систематизированы идеи, цели, задачи, основные принципы и приоритеты, функции, субъекты формирования и осуществления, механизмы и формы реализации, прогнозы развития правовой политики и т. п.

Глава 2

ГЕНЕЗИС НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

2.1. Предпосылки формирования правовой политики Кыргызстана в сфере международных отношений

Внешняя политика и её правовая составляющая у нашего государства возникли не на пустом месте и не в каком-либо гипотетическом вакууме, а являются результатом длительного процесса формирования народа и его государственности, процесса не линейного, в ходе которого прослеживаются как эволюционные, так и революционные явления, события и факты, в своей совокупности образующие соответствующие предпосылки. В словарях содержится следующая возможная дефиниция – предпосылка – «предварительное условие, исходный пункт чего-нибудь» [139]. Повторим тезис о том, что предпосылки формирования правовой политики Кыргызстана в сфере международных отношений неразрывно связаны с генезисом кыргызской государственности.

Вопросы генезиса кыргызской государственности вплоть до XVIII века являются одними из наиболее дискуссионных и сложных в политико-правовой истории Центральной Азии. «Исследования гуннской державы (хунну), Великого Шелкового пути, Тюркских каганатов, “Великодержавия кыргызов”, Карлукского и Караханидского каганатов, истории кыргызов в составе Монгольской империи, борьбы кыргызских племен за независимость, взаимоотношения с другими кочевыми и оседлыми государствами и этническими группами – соседями кыргызов» [140], вплоть до конца XVII – начала XVIII веков, в работах выдающихся русских востоковедов-тюркологов [141], советских учёных [142–146], современных российских и кыргызских исследователей [147–153] наглядно показывают, что процесс формирования и развития кыргызской государственности и складывающейся в её рамках политико-правовой культуры, взаимоотношений с соседями и иными цивилизациями, происходил в условиях продолжительного во

временном отношении воздействия обычных норм патриархального кочевого общества и так называемого права «кочевых цивилизаций» на стыке европоцентристской, китаецентристской и исламской цивилизаций, где «сложилась и на протяжении двух тысячелетий функционировала своеобразная система взаимодействия кочевого и оседлого обществ, обе части которой взаимно обуславливали друг друга» [154, с. 8].

Как пишет известный американский исследователь и антрополог Т. Барфилд, «около 800 г. до н. э. евразийские степи пережили глубокую культурную трансформацию, которой суждено было оказать решающее влияние на мировую историю в течение последующих двух с половиной тысячелетий. Культурные цивилизации юга впервые столкнулись с кочевыми народами, мигрировавшими вместе со своими стадами по пастбищам Внутренней Азии. ... Несмотря на сравнительно небольшую численность, они в течение нескольких веков удерживали господство над степью и создавали огромные империи, которые периодически терроризировали оседлых соседей. Наивысшей точки могущество кочевников достигло в XIII в., когда войска Чингисхана и его преемников завоевали большую часть Евразии. К середине XVIII в. революция в области технологии и транспортных средств решительно изменила соотношение военных сил кочевников и их оседлых соседей, и номады были поглощены расширяющимися Российской и Китайской империями» [154, с. 14].

Как отмечал Б.Т. Токтобаев, «с середины XIX века территория Кыргызстана оказалась в составе России на положении колонии, в связи с чем резко усилились процессы слома многовековых традиционных патриархальных отношений кыргызов и синтеза феодально-кочевых, религиозных и капиталистических общественных отношений, а также начала национально-освободительного и революционного движения» [155, с. 222]. Со второй половины XIX века до революции 1917 года на территории Кыргызстана действовали законы Российской империи в совокупности с адатным правом применительно к кыргызскому этносу, а после Октябрьской революции правовая политика формировалась в условиях становления и развития так называемой «социалистической» правовой системы Советского Союза. В настоящее время Кыргызская Рес-

публика является страной, в большей мере, относящейся к романо-германской правовой системе, объединяющей правовые системы всех государств континентальной Европы и СНГ.

Рубеж XVIII и XIX столетий «стал важным этапом в эволюции международных отношений. К этому времени в Западной Европе окончательно сложилась система суверенных национальных государств. На смену отношениям между царствующими монархами и правящими династиями пришли отношения между государственно-организованными народами-нациями. Недаром в западной традиции понятия «нация» и «государство» являются синонимами. Параллельно с формированием наций завершился процесс становления гражданского общества, подчинившего себе и преобразовавшего в соответствии со своими потребностями государство» [156].

Именно тогда оформилась та «модель международных отношений, которая до недавнего времени считалась эталонной и само собой разумеющейся. В соответствии с ней гражданское общество каждой страны наделяло государство всеми полномочиями в области обеспечения национальной безопасности и внешних сношений. Правительство одного государства в соответствии с этими полномочиями вступало в официальные связи с правительством другого государства, и именно по этому каналу осуществлялось большинство связей не только между государственными структурами, но и между различными субъектами гражданского общества этих стран» [157, с. 7–8].

Формирование национальной правовой политики в сфере международных отношений неразрывно связано со становлением и с развитием кыргызской государственности в составе СССР.

В октябре 1917 года в результате революции рухнула Российская империя, на обломках которой была создана РСФСР. 2 (15) ноября 1917 года В.И. Лениным и И.В. Сталиным была подписана «Декларация прав народов России» [158]. В ней основными в национальном вопросе провозглашались следующие принципы: «1. Равенство и суверенность народов России. 2. Право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. 3. Отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений. 4. Свободное развитие национальных меньшинств и этно-

графических групп, населяющих территорию России» [158]. Как отмечалось в Дипломатическом словаре 1948 года, «хотя эта декларация непосредственно относилась к народам России, однако положенные в основу её принципы сыграли решающую роль при определении путей советской внешней политики» [159].

Названная Декларация, вероятно, отразила политико-правовые концепции народного суверенитета, права народа на восстание и право народов на равенство с целью приобретения независимости, получившие ранее развитие в ходе Нидерландской, Английской и Американской революций и особенно Французской революции XVI–XVIII веков, претворивших в жизнь идеи просветителей о самоопределении народов как магистрального пути для всего человечества, а также обоснования и реализации в политико-правовой мысли Европейских держав в XIX так называемого «принципа национальности» [160].

Право на самоопределение было в центре политической борьбы во время Американской революции. В 60-х годах XVIII столетия по этому вопросу развернулась дискуссия в лице блестящей плеяды американских мыслителей – А. Гамильтона, Дж. Медисона, Т. Джефферсона, Т. Пейна, Дж. Адамса, Дж. Отиса, Б. Франклина и других, отстаивавших на этой основе принцип народного суверенитета и самоопределения [161]. Они ссылались на учения Дж. Уайда, Т. Хукера и Р. Уильямса, но особую популярность среди них получили идеи Дж. Локка, Ш. Монтескье, Г. Мабли, Д. Дидро и других английских и французских просветителей [160].

Анализ идей французских, голландских, английских и американских просветителей XVIII века, а также практика реализации этих идей в контексте европейских и американской революций позволяют говорить о том, что в этот исторический период были подготовлены основные теоретические и практические основы для признания внутреннего и внешнего аспектов самоопределения народов. Из внутреннего аспекта самоопределения, который основывался на концепции «народного суверенитета», в свою очередь, вытекало право народов на внешнее самоопределение, т. е. право на освобождение из-под власти метрополии, империи либо другой внешней власти, препятствовавшей осуществлению «народного суверенитета» [162, с. 23].

Венский конгресс 1814–1815 гг., созданный после разгрома наполеоновской империи, полностью проигнорировал принцип согласия населения как основу для перекройки политической карты Европы, осуществлённой после наполеоновских войн, и только после 1848 года был сделан следующий шаг в эволюции права на самоопределение. Возрождение концепции права на самоопределение связано с борьбой итальянских государств во второй половине XIX столетия за достижение свободы и национального единства. Дж. Маззини, П. Манчини и другие итальянские юристы и патриоты развили «принцип национальностей» (principle of nationalities), в соответствии с которым «народы одной и той же расы, языка, религии и культуры должны объединиться под общими институтами и общими законами» [162, с. 28–29], и тем самым был дан новый содержательный импульс развитию принципа самоопределения. Представителями европейской либеральной мысли середины XIX века были поддержаны требования о самоопределении народов, входивших в Австро-Венгерскую и Российскую империи, представляющих в Европе силы реакции.

В эпоху формирования наций идеи о праве народов на борьбу против абсолютизма и монархии уступили место отделению или воссоединению по национальному признаку. Принцип национальности начинает осознаваться как объективный критерий права наций на независимость. Сущность принципа национальности заключалась «в требовании немедленного отделения от другого национального коллектива, и создании самостоятельного национального государства. Сторонники принципа национальности полагали, что основой международных отношений должно быть национальное право, как естественное право на самостоятельное государственное существование...» [163]. Другими словами, принцип национальности означал право на самоопределение нации вплоть до образования собственного государства.

Не обладая нормативно обязывающей силой, принцип национальности становится, тем не менее, основной политической и морально-этической предпосылкой принципа самоопределения наций, так как реализация национальной идеи опирается в тот исторический период на внутренние и внешние аспекты права наций на самоопределение. Уровень международного правосознания

в эту эпоху (отражённый в межгосударственных договорах и во внешней политике отдельных стран) позволяет говорить не только о подтверждении европейскими государствами прав наций на свободу, независимость и образование самостоятельной государственности, но и о признании прав угнетенных наций на национально-освободительную борьбу как средства реализации принципа национальности. Необходимо отметить, что действие принципа национальности, который в отношении европейских «малых» народов носил в политике ряда европейских держав характер внешнеполитического принципа, а также локальной нормы международной морали, не распространялось на нехристианские народы Востока [162, с. 30].

Проблема самоопределения актуализировалась во время Первой мировой войны, в которой огромные воюющие империи-противники – Австро-Венгрия, Россия, Британская и Османская – использовали фактор самоопределения в своих политических целях [162, с. 30–31].

При этом Великобритания и Франция очень осторожно и неохотно обращались к принципу самоопределения, поскольку боялись влияния, которое данный принцип мог оказать на национальности, являвшиеся частью Российской и Британской империй и колониальной Франции. Однако крах Российской империи по причине Октябрьской революции и вступление в войну США с их особым отношением к проблеме самоопределения наций стали важным фактором в развитии суверенного права народов.

США, приняв активное участие в послевоенном устройстве в Европе и в мире в целом, в лице Президента В. Вильсона 8 января 1918 года предложили принять Программу установления мира, получившую известность как «14 пунктов» Вильсона, в ней одним из важнейших был принцип, согласно которому «при определении всех вопросов о суверенитете интересы заинтересованного населения должны иметь равное значение со справедливыми требованиями правительства, чьё право управлять должно быть определено» [164]. Позднее В. Вильсон уточнил данный пункт: «Центральный принцип, за который мы сражались в течение этой войны, является принципом, согласно которому правительство или группа правительств имеет право распоряжаться территорией или определять политическую лояльность любому свободному народу» [164].

В то же время этот «центральный принцип» не имел универсального значения, а применялся больше «в соответствии с политической целесообразностью и с учётом стратегических, экономических и других политических соображений». Он не рассматривался как юридически обязывающее право, но как политический принцип, который в каждом отдельном случае мог или не мог применяться. В силу этого принцип самоопределения наций не был включён в Статут Лиги Наций, и в нём вообще отсутствовало какое-либо упоминание о самоопределении. Поэтому в период между двумя мировыми войнами «самоопределение» понималось прежде всего как политический принцип, применявшийся без различия ко всем «народам».

Понятно, что Декларация прав народов России в начальный период создания советской государственности сыграла значительную роль и была с воодушевлением воспринята народами России. Так или иначе, но независимость обрели Финляндия, Польша, государства Прибалтики, образованы независимые от РСФСР – Украинская ССР, Белорусская ССР и Закавказская СФСР, созданы автономии татар, башкир, чувашей, немцев Поволжья и других народов. Позднее, осознав опасность потери контроля над огромными пространствами и ресурсами, большевистское руководство в корне изменило национально-территориальную политику. Нарком по делам национальностей РСФСР (на тот момент) И.В. Сталин считал, что окраины должны беспрекословно подчиняться Центру; «если мы теперь же не заменим формальную (фиктивную) независимость формальной же (и вместе с тем реальной) автономией, то через год будет несравненно труднее отстаивать фактическое единство советских республик» [165].

В Средней Азии в начальный период формирующихся республик в выстраивании основ внешней политики, полагаем, определённую роль играли идеология пантюркизма, возникшая наряду с панарабизмом, а также исламский фактор.

Развитие концепции национальности как объективного права наций на самоопределение было характерно для арабской общественно-политической и политико-правовой мысли последней четверти XIX – начала XX столетия. В 1875 году в Бейруте возникло первое известное в новое время арабское политическое общество,

выражавшее национальные интересы арабов Османской империи и призывавшее к предоставлению независимости (в форме национальных автономий) Сирии и Ливану [166, с. 273].

Вместе с тем идея национальности, истоком которой явилось движение арабов Османской империи за национальное освобождение и независимость, под воздействием принципов ислама постепенно трансформируется в концепцию арабского национализма, а впоследствии в концепцию панисламизма. Наиболее существенные отличия концепции национальности от идеи арабского национализма заключались не только в различных источниках (в первом случае это идеи просветителей и идеологов национально-освободительных движений, а во втором – принципы шариата), но, главным образом, в противоположных целях этих теорий. Так, если принцип национальности означал право на самоопределение нации и образование суверенного государства, то идея арабского национализма, напротив, не признавала деления мира на отдельные государства, стремясь все арабские страны объединить под эгидой шариата. С другой стороны, в идею арабского национализма включается (в отличие от принципа национальности) принцип равенства всех народов независимо от расовых, социальных, экономических и других признаков на том основании, что принцип равенства между людьми, группами, обществами и государствами заложен в шариате.

Помимо панарабизма, на национальной идее базируется и пантюркизм, который предусматривал в качестве основы национальной политики необходимость объединения тюркоязычных народов в рамках единого государства при одновременной ликвидации в империи всех нацменьшинств.

Таким образом, концепции арабского и тюркского национализма второй половины XIX – начала XX века, базирующиеся на национальной идее, содержат характеристики, с одной стороны, объединяющие их с принципом национальности, а с другой – противоположные этому принципу. Так, в принципе национальности, а также в указанных концепциях субъектом права на самоопределение являются не государства, а нации. Вместе с тем понятие нации в панарабизме и пантюркизме трактуется настолько широко, что реализация права на самостоятельную государственность была в то время труд-

но осуществимой, так как тенденции к объединению наций противостояла тенденция национального отделения [162].

Многие активные участники революции и представители формировавшейся в начале 1920-х годов национальной советско-партийной номенклатуры в Средней Азии были знакомы с идеологией пантюркизма, как отмечает российский исследователь И. Полонский, «формирование которой было положено в конце XIX века среди тюркских народов Российской империи. Этот процесс был связан с проникновением в традиционные исламские общества Поволжья, Северного Кавказа, Закавказья и Средней Азии европейских философских и политических идей, которые формировали у местной интеллигенции ориентацию не на религиозную, а на национальную идентичность» [167]. Идеология пантюркизма тесно связана с понятием огромного пространства под «названием “Туран” к северу от Ирана и Кавказа до Саян, которое рассматривалось как прародина “туранских народностей”, к которым причислялись все этносы урало-алтайской языковой семьи. При этом тюркский мир мыслился как ось “Турана”, т.е. пантюркизм выступал как концентрированное выражение более широкого и более расплывчатого понятия “пантуранизм”» [168]. В 1883 году «в России появилось первое печатное издание “Терджиман” (“Переводчик”», издававшееся на русском и тюркском (на арабском шрифте) языках. Издание выпускал основной идеолог пантюркизма в Российской империи Исмаил Гаспринский (1851–1914) – крымско-татарский общественный деятель, сын российского офицера» [167]. Как пишет И. Полонский, «И. Гаспринский считал, что Россия должна представлять собой христианско-исламскую державу, в составе которой турки-мусульмане имеют гораздо больше шансов развиваться. ... То есть взгляды Гаспринского представляли собой своеобразный прототип евразийства. Гаспринский призывал Россию и Турцию к взаимной дружбе, подчёркивая, что войны между двумя государствами идут им только во вред» и «способствуют укреплению позиций западных держав – Великобритании, Франции, Австро-Венгрии» [167].

Идеи пантюркизма получили распространение в Средней Азии среди грамотного коренного населения благодаря татарским и башкирским просветителям, религиозным деятелям, педагогам и др. [169].

Наряду с этим руководство Коммунистического интернационала (Коминтерна) и партии большевиков (РКП(б)) в первые годы революции делали ставку на исламский фактор в целях победы в Гражданской войне, деколонизации и разжиганию «мировой революции». Как пишет В.И. Скурлатов, «Исламские обновленцы-модернизаторы увидели шанс для себя в антиимпериалистическом коминтерновском проекте глобализации. ... Большевики возглавили мировую национально-освободительную борьбу и взяли под свою эгиду многочисленные исламские группировки обновленческой направленности».

В январе 1918 года при Народном комиссариате по делам национальностей, который, как известно, возглавлял в тот период И.В. Сталин, был создан «Центральный мусульманский комиссариат (Муском) – организация, созданная для помощи в организации жизни и деятельности мусульманского населения РСФСР» [170]. Первоначально Муском именовался Комиссариат по делам мусульман Внутренней России.

В ноябре 2018 года по решению 1-го Всероссийского съезда коммунистов-мусульман для координации работы мусульманских секций и бюро при местных комитетах РКП(б) было создано Центральное бюро мусульманских организаций РКП(б) (на правах отдела ЦК РКП(б), также возглавляемое И. Сталиным и в состав которого входили секции – татарская, башкирская, киргизская, азербайджанская и др. Для ведения пропагандистской работы среди населения и красноармейцев-мусульман, проведения мобилизации в Красную Армию были образованы отделения по краевым национальным регионам – Поволжье, Кавказ, Туркестан.

При этом, как справедливо отмечает башкирский исследователь Г.Б. Фаизов, «советская власть, возглавляемая Коммунистической партией ... в результате кровопролитной гражданской войны, отдав жизни и многих рядовых мусульман, вышла победительницей и установила невиданную диктатуру государства не только над духовенством, но и над всеми верующими» [171].

Вероятно, что определённую роль тогда сыграла и деятельность турецких панисламистов и пантюркистов, возглавляемых Энвер-пашой и оказавшихся в Средней Азии в результате Ок-

тябрьской революции и поражения Германской и Османской империй в Первой мировой войне. Энвер-паша, бывший военный министр Османской империи, идеолог и практик пантюркизма и панисламизма, будучи одним из главных организаторов геноцида нетурецкого населения на территории Османской империи, после поражения Турции бежал в 1918 году в Германию, где в 1919 году встретился с командированным из Москвы членом ЦК РКП (б) Карлом Радеком. В результате этой встречи в начале 1920 года Энвер прибыл со своими соратниками в Москву и работал в Обществе единства революции с исламом [172]. Нарком иностранных дел РСФСР Г.В. Чичерин посчитал, что популярность идей пантюркизма Энвера поможет Советской власти в Туркестане в борьбе с басмачеством и противодействии англичанам. В 1921 году он прибыл в Бухару «официально вместе с советскими представителями, где проводил сложную политику, представляя интересы Советской России, беседуя с членами правительства Бухарской Народной Советской Республики (БНСР), при этом наводя контакты с басмачами и бухарским эмиром. Он предложил советским властям себя в качестве советника по формированию национальных частей в составе РККА и взаимодействию с басмачами против эмира. После консультаций с местными властями Бухары и с правительством БНСР он написал в Москву письмо с требованиями уважения независимости БНСР и вывода войск Красной Армии с территории Бухары» [172]. Затем Энвер начал продвигать идею единого тюркского среднеазиатского мусульманского государства и, вместо того «чтобы склонить басмачей на сторону Красной Армии, объединил разрозненные отряды басмачей в единую армию и выступил против Советской власти» [173]. В 1921–1922 годах создал подпольный антисоветский Комитет национального объединения, координировал и возглавлял басмаческое движение в ряде регионов современных Таджикистана и Узбекистана, захватил Душанбе, бухарским эмиром был признан «главнокомандующим всеми басмаческими отрядами Бухары, Хивы и части Туркестана» [172]. В августе 1922 года был убит в бою против Красной Армии в Таджикистане. В период гражданской войны в Таджикистане 4 августа 1996 года «прах Энвер-паши был торжественно

передан президенту Турции Сулейману Демирелю таджикским полевым командиром Изатулло Хаёевым» [172].

В это же время в процессе образования Союза ССР происходят события, связанные с инициативой создания тюркского государственного образования со стороны М. Султан-Галиева, в 1919–1921 годах председателя Центрального бюро коммунистических организаций народов Востока при ЦК РКП (б), члена Коллегии Народного комиссариата по делам национальностей РСФСР, основателя и руководителя Российской мусульманской коммунистической партии. М. Султан-Галиев вступил в спор с И. Сталиным по принципиальным вопросам советского национально-государственного строительства, что в дальнейшем привело его к гибели и фабрикации уголовных дел в отношении тюркоязычных революционных деятелей по обвинению в «султангалиевщине» и попытках создания «контрреволюционной» пантюркистской организации. Полагаем, что многие инициативы и идеи М. Султан-Галиева поддерживались и были восприняты в той или иной форме и будущей государственно-партийной элитой в Туркестане, в том числе и основателями кыргызской государственности (Ж. Абдрахманов, И. Айдарбеков, А. Сыдыков и др.).

Как отмечала В.Г. Чеботарёва, «ЦК РКП(б) отклонил проект создания независимой от РСФСР Тюркской республики, однако взгляды Султан-Галиева и Рыскулова в республиках с мусульманским населением разделяли многие. Дальнейшее усиление централизации в управлении союзным государством, нежелание высшего руководства считаться с историческими и религиозными традициями народов бывших колониальных окраин, вызывали в автономиях недовольство в среде не только национальной интеллигенции, но и партийно-советской номенклатуры» [165].

К примеру, летом 1931 года во Фрунзе небольшой группой нарождающейся национальной интеллигенции и партийных деятелей «была основана альтернативная коммунистическим партиям неофициальная организация под названием «Социалистическая Туранская партия» [174, с. 206]. Главной причиной, побудившей к её созданию, послужило недовольство её основателей фактической реализацией социалистического строительства в Кыргызстане: перегибами в проведении аграрной коллективиза-

ции, неграмотностью в решении вопросов национальной политики. Идеологическая база организации представляла собой синтез марксистско-ленинского учения и идей пантюркистского движения Алаш-орда, существовавшего в первые годы после распада Российской империи и ставившего целью создание «Туранского государства» на территории Средней Азии. Весной 1932 года на квартире у одного из руководителей организации была принята программа Социалистической Туранской партии (СТП) – руководство к действию по корректировке проводимого советской властью политико-экономического курса и исправлению недостатков национальной политики. В конечной перспективе планировалось создание единого тюркского государства на социалистических началах. Спустя год, в мае 1933 года все участники СТП были арестованы по обвинению в контрреволюционной деятельности. В целом же обвинения носили фиктивный характер, иначе исход судебного процесса не был бы сравнительно мягким: из 23 человек, проходивших по делу Социал-Туранской партии, один был приговорён к расстрелу, один освобождён, остальным дали различные сроки лагерного заключения – от трёх до десяти лет. На заседании коллегии ОГПУ 28 февраля 1934 года А. Шабданова приговорили к расстрелу, который в тот же день и состоялся. Подсудимых А. Сыдыкова, Дж. Солтоноева, С. Курманова, Т. Сопиева, М. Комбарова, М. Ахметова, Н. Кашимбекова приговорили к расстрелу с заменой заключением в исправительных трудовых лагерях сроком на 10 лет. Так, не успев проявить себя какими-либо практическими акциями, Социалистическая Туранская партия прекратила своё существование [175, с. 189–205]. Однако впоследствии, в годы «активной фазы» репрессий, по обвинениям в принадлежности к Социал-Туранской партии и связям с руководством вымышленного «пантюркистского центра», репрессиям подверглись многие тысячи коммунистов и беспартийных, расстреляны А. Сыдыков, Ж. Абдрахманов, Б. Исакеев, Х. Джиенбаев, Т. Айтматов и др. [176].

Подводя итоги, отметим, что становление государственности в Кыргызстане в первые годы Советской власти в виде автономий в составе РСФСР явилось результатом борьбы самых разных теорий и доктрин, идеологий и мнений и отражает весь накал полити-

ческих страстей, сопровождавших революционные потрясения на огромной территории планеты. И даже если создателям кыргызской государственности не удалось реализовать свои замыслы в полной мере, что в те времена априори было невозможно, нельзя отрицать их величайшего и неоценимого вклада в создание и становление Кыргызской Республики как независимого и суверенного государства.

После образования СССР формирование конституционно-правовой политики в сфере международных отношений было неразрывно связано со становлением и с развитием кыргызской государственности в составе Советского Союза и так называемой «социалистической» правовой системы.

2.2. Конституционно-правовое регулирование внешних связей Кыргызстана в составе СССР

В декабре 1922 года был создан «Союз Советских Социалистических Республик как единое федеративное государство на основе Договора об образовании СССР, заключённого между РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и ЗСФСР» [10, с. 129].

Особенности Договора 1922 года как единственного в своём роде международного договора учредительного характера и отличие его от обычных межгосударственных соглашений породили различные взгляды относительно его юридической природы: международно-правовой [177, с. 264–265; 178; 179; 180, с. 18; 181, с. 3; 182 и др.]), внутригосударственной [183–185]) и двойственной [186, с. 19; 187, с. 79]. Анализ взглядов учёных, рассмотрение статуса сторон Договора 1922 года, процедуры и условий его заключения, на наш взгляд, в необходимой степени исследованы в научной литературе [10]. Давая оценку юридической природе Договора об образовании СССР, П.П. Кремнев делает вывод, что «Договор 1922 года имел международно-правовую юридическую природу. ... То обстоятельство, что содержание Договора преимущественно составляли положения конституционного плана, не меняло юридическую природу Договора» [10, с. 137–138].

Противоположную позицию занимает Д.А. Лукашевич, считающий Договор об образовании СССР 1922 г. учредительным актом, имеющим внутригосударственную правовую природу [188].

14 октября 1924 года была образована Кара-Киргизская автономная область в составе РСФСР. 25 мая 1925 года Кара-Киргизская АО была переименована в Киргизскую автономную область – административно-территориальную единицу РСФСР, существовавшую до 1 февраля 1926 года. В этот день была образована Киргизская Автономная Советская Социалистическая Республика – автономная республика в составе РСФСР. 30 апреля 1929 года Вторым Всекиргизским съездом Советов Киргизской АССР была утверждена Конституция Киргизской АССР.

После принятия «сталинской» конституции 5 декабря 1936 года Киргизская АССР была преобразована в Киргизскую ССР, а 23 марта 1937 года принята Конституция Киргизской ССР [189]. Мы согласны с выводами П.П. Кремнева о том, что в результате обретения статуса «союзных» республики Средней Азии также становились участниками Договора 1922 года, поскольку «изменение конституционного статуса части территории государства-участника договора ... не может изъять эту территорию из территориальной сферы действия договора» [10, с. 140].

В ст. 13 гл. 2 «Государственное устройство» Конституции Киргизской ССР 1937 года констатировалось, что «в целях осуществления взаимопомощи по линии экономической и политической, равно как и по линии обороны» Киргизская ССР «добровольно объединилась с другими равноправными Советскими Социалистическими Республиками ... в союзное государство» – СССР. Исходя из этого, «Киргизская ССР обеспечивает за СССР в лице его высших органов власти и органов государственного управления права, определённые статьей 14 Конституции СССР». Также были продублированы нормы, рецепирированные из Договора 1922 года, – Киргизская ССР «сохраняет за собой право свободного выхода из Союза Советских Социалистических Республик» (ст. 15) и «Территория Киргизской ССР не может быть изменяема без согласия Киргизской ССР» (ст. 16).

Ст. 14 Конституции СССР 1936 года устанавливала, что ведению СССР «в лице его высших органов власти и органов государ-

ственного управления» подлежат следующие полномочия в сфере международных отношений: «а) представительство Союза в международных сношениях, заключение и ратификация договоров с другими государствами; б) вопросы войны и мира; в) принятие в состав СССР новых республик; г) контроль за исполнением Конституции СССР и обеспечение соответствия Конституций союзных республик с Конституцией СССР; д) утверждение изменений границ между союзными республиками; е) утверждение образования новых краев и областей, а также новых автономных республик в составе союзных республик; ж) организация обороны СССР и руководство всеми вооружёнными силами СССР; з) внешняя торговля на основе государственной монополии; и) охрана государственной безопасности» [190].

В ходе Великой Отечественной войны (Второй мировой), вероятно, что в связи с возникновением проектов создания после окончания войны новой универсальной организации (ООН), «руководство СССР решило образовать в союзных республиках народные комиссариаты иностранных дел, сделать их членами будущей организации и тем самым занять определённое количество голосов» [191].

В Законе СССР от 1 февраля 1944 года под развернутым названием «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного Комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский» (далее Закон СССР от 1 февраля 1944 г.) устанавливалось: «В целях расширения международных связей и укрепления сотрудничества СССР с другими государствами и учитывая возросшую потребность союзных республик в установлении непосредственных отношений с иностранными государствами, Верховный Совет СССР постановляет: 1. Установить, что союзные республики могут вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами и заключать с ними соглашения. 2. Внести в Конституцию СССР следующие дополнения: А) Дополнить статью 14 пункт “а” Конституции СССР после слов “представительство Союза в международных сношениях, заключение и ратификация договоров” словами – “установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными

ми государствами”, изложив этот пункт следующим образом: “а) Представительство Союза в международных сношениях, заключение и ратификация договоров с другими государствами, установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами”; Б) Дополнить Конституцию СССР статьей 18-А следующего содержания: “Статья 18-А. Каждая союзная республика имеет право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями”; В) Дополнить статью 60 (прим. – о полномочиях республик) Конституции СССР пунктом “б” следующего содержания: “б) Устанавливает представительство союзной республики в международных сношениях”. 3. Преобразовать Народный Комиссариат Иностранных Дел из общесоюзного в союзно-республиканский Народный Комиссариат» [192].

В связи с этим соответствующие дополнения вносились и в конституции других союзных республик, в том числе и в Конституцию Киргизской ССР. В соответствии с этим 17 марта 1944 года Верховный Совет Киргизской ССР принял Закон об образовании Народного Комиссариата Иностранных Дел Киргизской ССР. Таким образом, 17 марта 1944 года принято считать днём образования Министерства иностранных дел Киргизской Республики.

Как создавалось Министерство иностранных дел Киргизской ССР и о его деятельности в советское время достаточно, на наш взгляд, информации на официальном сайте МИД Кыргызстана и в некоторых публикациях [191].

Конституционная система СССР и Киргизской ССР, установленная в 1936–1937 годах, просуществовала почти 40 лет. В ходе последующего развития страны с учётом результатов политического, государственного и хозяйственного строительства в Конституцию СССР, а соответственно, и Киргизской ССР, вносились изменения. В основном они отражали процессы, связанные с преодолением последствий сталинского произвола и беззакония, а также режима личной власти (культ личности) после 1953 года и расширения гарантий ряда конституционных социально-экономических прав граждан (на труд, отдых, образование, пенсионное обеспечение) и др.

Конституции СССР 1936 и 1977 годах уже не содержали упоминаний о союзном договоре, на него также не ссылались в текущем советском законодательстве.

В Конституции СССР 1977 года устанавливались следующие нормы:

- За каждой союзной республикой сохраняется право свободного выхода из СССР (ст. 72);
- Ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и управления подлежат (ст. 73):

1) принятие в состав СССР новых республик; утверждение образования новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик;

2) определение государственной границы СССР и утверждение изменений границ между союзными республиками;

3) установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления;

4) обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории СССР, установление основ законодательства Союза ССР и союзных республик;

8) вопросы мира и войны, защита суверенитета, охрана государственных границ и территории СССР, организация обороны, руководство Вооруженными Силами СССР;

9) обеспечение государственной безопасности;

10) представительство СССР в международных отношениях; связи СССР с иностранными государствами и международными организациями; установление общего порядка и координация отношений союзных республик с иностранными государствами и международными организациями; внешняя торговля и другие виды внешнеэкономической деятельности на основе государственной монополии;

11) контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечение соответствия конституций союзных республик Конституции СССР;

12) решение других вопросов общесоюзного значения.

- Законы СССР имеют одинаковую силу на территории всех союзных республик. В случае расхождения закона союзной республики с общесоюзным законом действует закон СССР (ст. 74);
- Территория Союза Советских Социалистических Республик едина и включает территории союзных республик. Суверенитет СССР распространяется на всю его территорию (ст. 75);
- Союзная республика – суверенное советское социалистическое государство, которое объединилось с другими советскими республиками в СССР. Вне пределов, указанных в ст. 73 Конституции СССР, союзная республика самостоятельно осуществляет государственную власть на своей территории. Союзная республика имеет свою Конституцию, соответствующую Конституции СССР и учитывающую особенности республики (ст. 76);
- Территория союзной республики не может быть изменена без её согласия. Границы между союзными республиками могут изменяться по взаимному соглашению соответствующих республик, которое подлежит утверждению Союзом ССР (ст. 78);
- Союзная республика имеет право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций (ст. 80).

После принятия Конституции СССР в 1977 году 20 апреля 1978 года была принята Конституция Киргизской ССР [193], которая по своей структуре и содержанию соответствовала Конституции СССР.

Конституция 1978 года содержала следующие положения:

- Ст. 28 гл. 4 «Внешнеполитическая деятельность и защита социалистического Отечества» устанавливала, что «Киргизская ССР во внешнеполитической деятельности руководствуется целями, задачами и принципами внешней политики, определёнными Конституцией СССР»;

- Киргизская ССР – суверенное Советское социалистическое государство. В целях успешного строительства коммунистического общества, укрепления экономического и политического единства, обеспечения безопасности и обороны страны Киргизская ССР в результате свободного самоопределения её народа, на основе добровольности и равноправия, вместе с Советскими Социалистическими Республиками ... объединилась в СССР – единое союзное многонациональное государство. Исходя из этого, Киргизская ССР обеспечивает за Союзом ССР в лице его высших органов государственной власти и управления права, определённые статьёй 73 Конституции СССР. Вне пределов, указанных в статье 73 Конституции СССР, Киргизская ССР самостоятельно осуществляет государственную власть на своей территории (ст. 68);
- Киргизская ССР сохраняет за собой право свободного выхода из СССР (ст. 69);
- Территория Киргизской ССР не может быть изменена без её согласия. Границы между Киргизской ССР и другими союзными республиками могут изменяться по взаимному соглашению с соответствующими республиками, которое подлежит утверждению Союзом ССР (ст. 72);
- Киргизская ССР имеет право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций (ст. 73);
- Президиум Верховного Совета Киргизской ССР (ст. 108): принимает в гражданство Киргизской ССР; решает вопросы о предоставлении убежища; ратифицирует и денонсирует международные договоры Киргизской ССР; назначает и отзывает дипломатических представителей Киргизской ССР в иностранных государствах и при международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нём дипломатических представителей иностранных государств;

- Совет Министров Киргизской ССР (ст. 118): принимает меры в пределах, определяемых Конституцией СССР, по обеспечению государственной безопасности и обороноспособности страны; осуществляет руководство в области отношений «Киргизской ССР с иностранными государствами и международными организациями, исходя из установленного Союзом ССР порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами.

Эти конституционные нормы в последующем служили главным доказательством обоснования доктрины о самостоятельности союзных республик в международных отношениях» [194].

Суверенитет субъектов федерации является одним из наиболее сложных и дискуссионных вопросов в общей теории государства [195].

В советской международно-правовой науке признавалась только одна точка зрения, она же официальная позиция властей СССР – субъекты буржуазных федераций в целом не могут быть участниками международных публичных правоотношений, а советские республики – наоборот, являются субъектами международного права [196–199], поскольку по Конституции СССР они наделены правом самостоятельного ведения внешних сношений, имеют право на свободный выход из федерации, обладают внутренним суверенитетом по отношению к территории.

При этом П.П. Кремнев констатирует, что «в обоснование своих позиций советские юристы-международники (равно как и российские) лишь отсылали к соответствующим положениям Конституции СССР. Предметом же серьёзного научного анализа указанные декларативные правомочия союзных республик со стороны специалистов ни в области международного права, ни в области конституционного права, к сожалению, не явились».

Полагаем необходимым отметить, что в Кыргызстане одним из тех, кто высказывал мнения о формальном характере «суверенитета» республики и пытался разрабатывать теоретические основы конституционно-правового механизма реализации права республик на самоопределение и выход из состава СССР, был Кубанычбек Нурбеков – первый кыргызский доктор юридических наук,

автор большого числа научных трудов и иных публикаций, один из авторов и редакторов кыргызского текста Конституции Кыргызской ССР 1978 года. Эта попытка завершилась гонениями со стороны партийно-властных структур и отлучением К. Нурбекова от занимаемых должностей и научно-педагогической работы [200].

Несмотря на принятие Закона СССР от 1 февраля 1944 г. самостоятельным субъектом международного права Кыргызстан в период существования СССР так и не стал. Причины: договорная правоспособность Кыргызской ССР не была реализована в связи с её ограниченностью как правом Союза ССР, так и существовавшей международной практикой заключения международных договоров дискриминационного характера.

Закрепление в советском конституционном законодательстве статуса Кыргызской ССР в качестве суверенного образования было формально-юридическим.

В 1985 году в Советском Союзе начались попытки реформирования политической и экономической системы государства, получившие название «перестройка». Запустив этот процесс, руководство СССР допустило ряд стратегических и глобальных просчётов, мало осознавая их последствия, что в конечном итоге привело к росту демократии и либерализации, национального самосознания в республиках, с одной стороны, и краху так называемой «социалистической» экономики, анархии, межэтническим конфликтам, в итоге к развалу СССР в конце 1991 года – с другой.

27 октября 1990 года, на внеочередной сессии Верховного Совета, состоялись альтернативные выборы, во втором туре которых Аскар Акаев был избран президентом Кыргызской ССР на основании Закона «Об учреждении поста Президента Кыргызской ССР и внесении и изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Кыргызской ССР» от 24 октября 1990 года [201]. Среди других полномочий ст. 114-3 устанавливала, что Президент Кыргызской ССР: представляет Кыргызскую ССР в Совете Федерации СССР, в отношениях с другими субъектами Федерации, а также в международных отношениях (п. 3); ведёт переговоры и подписывает международные договоры Кыргызской ССР; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нём дипломатических представителей иностранных государств; назначает и отзывает ди-

пломатических представителей Киргизской ССР в иностранных государствах и при международных организациях (п. 4)».

В ст. 114-4 определялось, что при Президенте Киргизской ССР действует Президентский совет, задачей которого является выработка мер по реализации основных направлений внутренней и внешней политики республики, обеспечения её безопасности.

В ноябре 1990 года Кыргызстан перестал называться Советской Социалистической Республикой.

В мае 1991 года в соответствии с Указом Президента Республики Кыргызстан от 7.02.1991 года [202] при Президенте был образован Совет по внешним политическим, экономическим и гуманитарным связям, Положение о нём [203].

Как указывалось в документе: «Совет образуется в целях: определения необходимых качественных, количественных и структурных характеристик внешних связей Республики Кыргызстан на основе анализа политических, экономических и социальных интересов республики и потребностей её народного хозяйства; разработки основных направлений внешней политики Республики Кыргызстан; подготовки предложений по совершенствованию организационных структур, призванных осуществлять внешние связи; координации взаимодействия государственных органов и учреждений, общественных и хозяйственных организаций, осуществляющих внешние связи в политической, экономической и гуманитарной сферах; координации всех видов внешних связей в рамках отдельных союзных республик, иностранных государств, международных организаций и фондов; планирования и контроля за расходованием валютных средств Республики Кыргызстан».

Для достижения указанных целей Совет по координации: организует сбор и анализ статистической и иной информации, необходимой для принятия соответствующих решений по формированию и развитию внешних связей; осуществляет мониторинг (наблюдение) экономической и социальной среды, определяющей количественные, качественные и структурные характеристики внешних связей; организует оперативный учёт состояния внешних связей Республики Кыргызстан и контролирует их динамику; проводит изучение общественного мнения по вопросам развития и совершенствования внешних связей; организует исследования

прогнозного характера по внешним связям Республики Кыргызстан; содействует подготовке кадров для внешней экономической, политической и гуманитарной деятельности.

Реализация целей и задач Совета осуществляется в следующих формах:

- проведение заседаний Совета не менее одного раза в месяц;
- заслушивание на заседаниях Совета руководителей государственных органов и учреждений;
- соответствующие поручения руководителям государственных органов и учреждений, общественных и хозяйственных организаций;
- выработка рекомендаций;
- рассмотрение проектов межгосударственных, межправительственных и иных договоров и соглашений, относящихся к внешним связям Республики Кыргызстан;
- рассмотрение проектов законов и указов Президента по вопросам внешних связей Республики Кыргызстан [203].

Как мы видим, на совет (не конституционный орган) был возложен ряд функций будущих внешнеполитических структур аппарата президента, парламента и правительства страны.

В условиях немыслимых ранее процессов демократизации в ходе политических и научных дискуссий рождалась новая идеология, новая политика, в том числе и правовая. Высказывались ранее запрещённые идеи, в том числе о фиктивности конституционных положений о суверенитете союзных республик, о правовой природе федерализма, новых путях развития республик. В Конституцию СССР был внесён ряд изменений, 3 апреля 1990 года был принят Закон СССР «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» [204]. Данный закон был принят после объявления прибалтийскими республиками деклараций о независимости и заявленной ими решимости не подписывать новый Союзный договор [10].

В 1990 году рядом союзных республик были приняты декларации о государственном суверенитете, которые явились «реакцией на искажения в национальной политике и знаменовали собой важнейший этап на пути государственного развития народов,

сравнимый с периодом образования их национальной государственности. ... Декларации, выражая волю народов, не только торжественно провозглашали государственный суверенитет, но и закрепляли ряд принципиальных положений, на которых основывается политический и экономический статус республик и которыми определялись пути их дальнейшего развития» [96, с. 82–83].

Как уже ранее указывалось, 15 декабря 1990 г. была принята «Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан» [95].

В документе подчеркивалось, что «государственный суверенитет Республики Кыргызстан означает верховенство государственной власти республики на всей территории и независимость во внешних сношениях» [95].

Государственный суверенитет Республики Кыргызстан обеспечивался (ст. 5) в том числе: «ратификацией законов Союза суверенных республик, в который входит республика; исключительным правом изменения существующей территории республики; правом представлять и защищать свои интересы в отношении с другими республиками, входящими в Союз суверенных республик, иностранными государствами и международными организациями; правом добровольного вхождения в Союз суверенных республик на основе договора; правом свободного выхода из Союза суверенных республик ...» [95].

Нормы о праве свободного выхода союзных республик из состава СССР носили декларативно-разрешительный характер, были отражены в советском праве, но находилась в положении «неработающего механизма» (Б.Н. Топорнин). В союзной и республиканских конституциях об этом умалчивалось. Известные юристы-международники (Н.А. Ушаков, И.П. Блищенко) справедливо отмечали, что «формально-юридически было установлено право выхода из него союзных республик, хотя ни условий такого выхода, ни соответствующего его механизма не предусматривалось», «несмотря на то что провозглашалось право наций на самоопределение, вплоть до выхода из состава Союза, но механизм выхода не был предусмотрен» [205, с. 265]. Однако и с принятием в 1990 году Закона «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» [206] применение этого юридиче-

ского механизма могло быть заблокировано другим законом от 27 декабря 1990 года № 1869-1 «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» [207]. Таким образом, все изложенное позволяет сделать обоснованный вывод – реальным правом на свободный выход из состава Союза ССР в соответствии с установленным советским конституционным законодательством Кыргызстан, как и другие союзные республики, не обладал.

В Декларации провозглашалось: «Республика Кыргызстан является равноправным участником международного общения, активно способствует укреплению мира и международной безопасности. Как субъект международного права республика осуществляет непосредственные сношения с другими государствами, заключает с ними договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми представительствами, принимает участие в деятельности международных организаций (ст. 13). ... Участие республики в решении вопросов, отнесённых к ведению Союза, обеспечиваются путём представительства республики в союзных органах государственной власти и управления на равных основаниях с другими союзными республиками. Республика обладает правом устанавливать полномочные представительства республики в других союзных республиках (ст. 14)» [95].

Объявлялось, что «Декларация является основой для разработки и принятия новой Конституции Республики Кыргызстан, законов республики и определяет позиции республики при заключении нового Союзного договора и международных соглашений (ст. 15)» [95].

Процессу реформирования Советского Союза на новых федеративных принципах, как известно, помешал августовский путч 1991 года и попытка введения чрезвычайного положения в СССР.

В Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годы справедливо резюмируется: «В новейшей истории Кыргызстана первые шаги к восстановлению государственности, созданию собственной экономики и возрождению национальной культуры были сделаны в XX веке в составе бывшего Советского Союза. Наш народ достиг многого за советский период развития, но та эпоха безвозвратно ушла» [110] (ч. 1 гл. 1).

Закрепление в советском конституционном законодательстве статуса Киргизской ССР в качестве суверенного образования было формально-юридическим, самостоятельным субъектом международного права Кыргызстан в период существования СССР так и не стал. Как справедливо отмечал Э. Бейшембиев, «это право не имело эффективного механизма реализации и оставалось конституционным прикрытием формального суверенитета. ... В этот период Киргизская ССР приобрела опыт государственного управления образованием, наукой и экономикой. В сфере правовой системы освоена практика конституционного законотворчества» [179, с. 18]. Договорная правоспособность Киргизской ССР не была реализована, в связи с её ограниченностью как правом Союза ССР дискриминационного характера; вследствие чего Киргизская ССР не могла вступать в межгосударственные международные организации; Киргизская ССР самостоятельно не определяла свои государственные границы, то есть не обладала таким признаком суверенитета, как единство и верховенство власти в пределах государственной территории; Кыргызстан в реальности не обладал декларируемым, но не закреплённым процедурно в советском конституционном законодательстве правом на свободный выход из состава Союза ССР. В то же время, несмотря на формализм, декларативность и фиктивность ряда политико-правовых положений – в методологическом плане создание Киргизской ССР имело стратегически важное значение для формирования экономических, политических, культурно-образовательных основ национальной государственности, возникновения и развития у государствообразующего этноса понимания государственности, национальной элиты, интеллигенции, научных кадров, управленцев, в том числе. специалистов в сфере международных отношений и международного права.

2.3. Политико-правовые аспекты проблем признания и правопреемства, возникших в результате распада СССР и провозглашения независимости Кыргызской Республики

После провала путча ГКЧП начался экстренный процесс выхода республик из СССР и провозглашения независимости (в августе – сентябре 9 из 15 республик). 31 августа 1991 года Верховный Совет принял Декларацию о государственной независимости, торжественно объявившей «Республику Кыргызстан независимым, суверенным демократическим государством. Территория Республики Кыргызстан является целостной и неделимой, на ней действует только Конституция Республики Кыргызстан. Республика Кыргызстан подчеркивает свою приверженность общепризнанным принципам международного права, руководствуется принципами дружбы и сотрудничества между народами, будет неуклонно соблюдать принятые на себя обязательства, не допуская конфронтацию в международных, межнациональных отношениях» [97].

Первоначальный этап формирования национальной правовой политики в сфере международных отношений проходил в сложной обстановке последствий распада СССР, провозглашения независимости, процессов международно-правового признания в качестве суверенного субъекта международного права, проблем правопреемства и связанных с этим правоотношений, начавшегося строительства нового суверенного государства, выстраивания новой государственной (в том числе внешней и правовой) политики, формирования государственных органов внешних сношений, и всё это в условиях глубокого социально-экономического кризиса.

Население Кыргызстана было охвачено смешанными и противоречивыми чувствами – от недоумения, крушения идеалов, разочарования Советским Союзом, страха перед неизвестным будущим – до эйфории и политического романтизма от свалившейся свободы и открывшихся возможностей, надеждами на лучшее будущее.

В этот период население и политические круги Кыргызстана ещё не полностью осознавали последствия распада СССР и провозглашения суверенитета. Были ликвидированы союзные и республиканские структуры КПСС и ВЛКСМ, однако между государ-

ствами образованного в декабре 1991 года СНГ фактически не было государственных границ, сохранялись объединённые Вооружённые силы, правоохранительные структуры (кроме КГБ), органы внешних сношений, единая валюта и др. Декларировалось, что сохранится единое экономическое и политическое пространство. Многие воспринимали распад Союза ССР лишь как процесс его реформирования. Даже в Декларации о государственной независимости провозглашалось, что «Республика Кыргызстан ... выступает за заключение нового Союзного Договора суверенных государств на равных основаниях» [97]. Далее в Декларации содержался призыв признать независимость Республики Кыргызстан – «парламенты союзных республик и стран мирового сообщества» и поручение «Президенту Республики Кыргызстан и Президиуму Верховного Совета ... образовать комиссию из числа народных депутатов, учёных специалистов для квалифицированной и оперативной подготовки мер (включая проекты договоров), обеспечивающих экономическую и политическую независимость Республики Кыргызстан и внести на рассмотрение очередной сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан» [97].

Как писал известный кыргызский политолог Н. Омаров, «на призыв признать независимость Кыргызстана в конце декабря 1991 года первыми откликнулись три государства» [208, с. 200–201], с одновременным установлением дипломатических отношений (Турция – 24 декабря, Австралия – 26 декабря, США – 27 декабря). А уже в 1992 году дипломатические отношения с Кыргызстаном установили 59 государств мира. Особенно важным для становления независимого молодого государства оказалось то, что в числе этих государств оказались все члены Европейского союза и Швейцария, Китай, Япония, Канада, Россия, Индия, Иран, Пакистан, Южная Корея». 1 февраля 1992 года в Бишкеке открылось посольство США, а 28 марта того же года – турецкое. Затем последовало признание независимости и открытие посольств России, Китая, Германии и др.

Со своей стороны, полагаем необходимым остановиться на следующем моменте. Почти четыре месяца, несмотря на призывы, Кыргызстан, объявив о своей независимости, существовал в условиях «непризнанности» со стороны других субъектов междуна-

родного права. Возникает вопрос – почему десятки государств (в основном западных) признали суверенитет прибалтийских государств в августе [10, с. 195], а нашу страну только в декабре 1991 года? Ответ, по нашему мнению, находится как в общеполитической ситуации того времени и доктрине международного права, так и в самом тексте Декларации (п. 3) – «Республика Кыргызстан ... выступает за заключение нового Союзного Договора суверенных государств на равных основаниях» [97].

Как подчеркивает Р. МакКоркудейл, «последовательная юридическая структура нуждается в развитии для того, чтоб разрешить потенциально конкурирующие требования и обязательства в рамках права на самоопределение. Нормы, составляющие эту структуру, должны быть в состоянии применяться к различным обстоятельствам без создания увеличения угрозы международному миру и безопасности и в то же время содействовать уважению прав и интересов всех членов международного сообщества» [209, с. 858]. В «случае защиты групповых прав, таких как самоопределение, особенно вследствие необходимости очень деликатного балансирования интересов, существования эффективной и восприимчивой правовой системы является чрезвычайно важным» [210, с. 7]. Именно развитие юридической структуры права на самоопределение даёт основания говорить об изменении его содержания в этом направлении.

В то время как каждое государство имеет обязательство «содействовать осуществлению права на самоопределение» (п. 3 ст. 1 обоих Международных пактов о правах человека 1966 г.) и «обязанность уважать это право в соответствии с положениями Устава ООН» (Декларация о принципах международного права 1970 г.), существует беспокойство о международном мире и безопасности, а также опасения дезинтеграции нынешней международной системы, если право на самоопределение будет осуществляться всеми, кто требует его. Как заявил в 1993 году в связи с этим Генеральный Секретарь ООН Бутрос-Бутрос Гали в своей Повестке для мира, «если бы каждая этническая, религиозная или лингвистическая группа потребовала государственности, то исчезли бы рамки для фрагментации, и мир, безопасность и экономическое благосостояние для всех должны были бы стать намного более трудными для

достижения» [211, с. 389]. О трудностях на пути имплементации права на самоопределение в связи с определением субъектов данного права обращал внимание ещё Ганс Кельзен, грамматически и логически толкуя п. 2 ст. 1 Устава ООН, а также Дж. Старке [212].

Как указывается в Декларации о принципах международного права 1970 г., согласно положениям которой ничто в принципе самоопределения народов «не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов, и вследствие этого имеющие правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания и цвета кожи» [213]. Толкование данной Декларации в отношении установления пределов осуществления права на самоопределение во внутреннем аспекте позволяет прийти к следующему выводу: современное международное право устанавливает, что только народы колоний и народы, находящиеся под иностранной оккупацией, могут создавать независимое государство на основе права на самоопределение. К такому выводу приходят и некоторые современные исследователи, в частности голландский юрист-международник Тео Ван Бовэн, который придерживается точки зрения, что современное международное право защищает государство от расчленения «даже в случае, если расчленение пытается осуществить этническая группа, находящаяся под чужой властью» [214, с. 69].

Таким образом, в настоящее время внутренний аспект содержания права народов на самоопределение все больше связывается с доктриной разноаспектного обеспечения в рамках внутренней государственной системы политических прав индивидов и народов и правом народов иметь демократический режим, представляющий всех граждан без различия расы, национальности, религии и проч. К аналогичным выводам приводит нас анализ решений международных судов и содержания различных документов международного характера [215, с. 4; 216].

В настоящее время дальнейшее определение содержания принципа самоопределения народов и его развитие происходит

в противостоянии с принципом территориальной целостности государств. Как отмечает С.Р. Алексанян, «на этом этапе их соотношение можно определить следующим образом: если речь идёт о внутреннем самоопределении, то преимущество имеет реализация принципа самоопределения народов. Если же речь идёт о процессе выхода из государства и выделении части его территории, то верховенство устанавливается за принципом территориальной целостности (если государство соблюдало в своей внутренней политике принцип равноправия и самоопределения народов)» [217].

Полагаю целесообразным напомнить, что в марте 1991 года в большинстве республик СССР, в том числе и в Кыргызстане, прошёл референдум, на котором подавляющее большинство населения высказалось за сохранение федеративного государства. И даже после провала путча ГКЧП и объявления независимости продолжалась работа по обновлению и объединению федерации на новых принципах. После принятия 8 декабря 1991 года Соглашения между РСФСР, Украинской и Белорусской ССР главы республик Средней Азии и Казахстана, для которых Беловежские соглашения оказались неожиданностью, на встрече в Ашхабаде вообще разработали проект создания центральноазиатской конфедерации, что подчеркивает особенности политической ситуации в конце 1991 года.

В результате принятия обоснованных требований глав государств, не принимавших участия в подписании 8 декабря, о вхождении в СНГ на правах его учредителей, 21 декабря 1991 года в Алма-Ате главами 11 бывших союзных республик был подписан Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств, подписанному 8 декабря 1991 года [218], согласно которому все эти государства «на равноправных началах и как Высокие Договаривающиеся Стороны образуют СНГ». В тот же день, 21 декабря, всеми государствами также была подписана Алма-Атинская Декларация [218], в которой провозглашалось: «С образованием Содружества Независимых Государств Союз Советских Социалистических Республик прекращает свое существование». Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств был ратифицирован Кыргызстаном в марте 1992 года.

2 марта 1992 года Кыргызстан был принят в ООН. Значительное увеличение членства ООН в 1991–1992 годах явилось отраже-

нием широкого применения права наций на самоопределение и в нынешнее время, или, по крайней мере, согласие с правом на самоопределение в отношении не колониальных ситуаций [219].

Наряду с международно-правовым признанием перед новым государством возникла прямо вытекающая из признания проблема правопреемства, мало знакомая, по нашему мнению, для представителей политико-правовой сферы Кыргызстана того периода.

Нормы о правопреемстве государств кодифицированы в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 года, а также Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов от 8 апреля 1983 года [220].

На момент провозглашения независимости многие «не специалисты» полагали, что при разделе активов Советского Союза Кыргызстан имеет право на свою долю «союзного пирога». Эти мнения даже получили отражение в Декларации о государственном суверенитете: «Республика Кыргызстан имеет право на свою долю в общесоюзном богатстве соответственно вкладу народа республики, в том числе в алмазном, золотом и валютном фондах» (абз. 6 ст. 10). О доле Кыргызстана в госдолге СССР, достигшем за годы перестройки при М.С. Горбачёве свыше 80 миллиардов долларов США, мало кто задумывался.

Как справедливо отмечает Б.М. Клименко, «отрезвление» наступило достаточно быстро. 28 октября 1991 года между десятью республиками был подписан меморандум о взаимопонимании, согласно которому страны подтвердили свою общую ответственность по выплате внешнего долга СССР [221, с. 3–4]. 4 декабря 1991 года подписан Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР [220]. Данный Договор сохранил силу и после подписания Соглашения о создании СНГ и Алма-Атинской декларации 21 декабря 1991 года, в которой прямо говорилось: «Государства – участники Содружества гарантируют в соответствии со своими конституционными процедурами выполнение международных обязательств, вытекающих из договоров и соглашений бывшего Союза ССР» [222].

Что касается правопреемства в отношении международных договоров СССР, здесь, за исключением редких случаев, в основном вопросы решались Кыргызской Республикой по собственному мнению, исходя из национальных интересов и формируемого законодательства, по «существу этот процесс оказался аналогичным порядку правопреемства договоров новым независимым государством в результате деколонизации, а не категории правопреемства при разделении государства» (П.П. Кремнев). К редким случаям можно отнести Женевские конвенции 1947 года, которые были признаны Кыргызстаном в порядке правопреемства, при этом СССР присоединялся к ним с оговорками. «Принимая во внимание, что Кыргызская Республика признала своё правопреемство в отношении Женевских конвенций 1949 года и Дополнительных протоколов к ним 1977 года», Кыргызская Республика в 1999 году ратифицировала их без каких-либо оговорок [223].

Данный период совпал с так называемым «кризисом самоидентификации» СБСЕ, связанным с процессами утрачивания позиций СБСЕ в качестве переговорной альтернативной площадки в сфере европейской безопасности между НАТО и Организацией Варшавского договора. По многим проблемам и ментальности постсоветские государства оказались в той или иной степени приемниками СССР, в том числе и в восприятии принципов, выработанных СБСЕ. Несмотря на сопротивление отдельных «старых» членов, СБСЕ в целом пришло к мнению о необходимости согласия на присоединение новых членов из числа постсоветских государств, в целях продвижения европейских (западных) либеральных ценностей, поддержки демократических трансформаций, а также профилактики потенциальных очагов нестабильности и предотвращения возможных вооруженных конфликтов.

Ещё до принятия новых постсоветских государств в ООН в решении СМВД СБСЕ, принятом в январе 1992 года, отмечалось: «Получив от каждого из нижеперечисленных государств письма, в которых содержится их согласие выполнять обязательства и ответственность СБСЕ, министры приветствовали Азербайджан, Армению, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Таджикистан, Туркменистан, Украину и Узбекистан в качестве госу-

дарств – участников СБСЕ» (Prague Meeting of CSCE Council, 30–31 January 1992 // Arie Bloed, ed., *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972–1993*. Dordrecht/Boston/London, 1993. P. 826).

Кыргызстан, присоединившись к СБСЕ, подписав 8 июня 1992 года Заключительный акт СБСЕ 1975 года, а чуть позднее (3 июня 1994 года) Парижскую хартию европейской безопасности, принял на себя соответствующие международно-правовые обязательства в рамках трёх измерений деятельности ОБСЕ. В марте 1993 года в Вене было торжественно открыто Постоянное Представительство Кыргызской Республики при ОБСЕ.

Необходимо отметить, что участие республики в ОБСЕ и помощь этой организации на начальном этапе выстраивания национальной внешней и внутренней политики имело большое значение в методическом, практическом и материальном аспектах для молодого государства в сложнейших условиях социально-экономического кризиса после развала СССР, постконфликтного синдрома, связанного с межэтническим конфликтом на юге республики в 1990-е годы, и отсутствия соответствующего внешнеполитического опыта (см.: *Абдырахманов Т.А. Историко-политические предпосылки присоединения Кыргызстана к Советскому Союзу по безопасности и сотрудничеству в Европе / Т.А. Абдырахманов, Ж.К. Боконбаева // Актуальные вопросы образования и науки. – 2020. – № 1 (69). – eLibrary_42560165_13360116.pdf*). Вероятно, что наряду с членством в ООН, руководство Кыргызстана участие в деятельности ОБСЕ справедливо расценивало в качестве дополнительной формы полноценного признания международной правосубъектности нового государства, а также как дополнительный фактор, способный существенно повлиять на развитие международного сотрудничества – и в политической, и в экономической сфере, в том числе и в надежде на масштабное, по меркам небольшой страны, привлечение иностранных инвестиций.

Сотрудничество с ОБСЕ развивалось динамично и взаимовыгодно. У республики сформировался имидж «островка демократии в Центральной Азии», в нормативной сфере в национальную правовую систему были имплементированы положения международно-

правовых актов, содержащих основные стандарты прав человека, страна вступила в ВТО и выполняла фактически безоговорочно требования Всемирного банка и МВФ, тесно сотрудничала с международными организациями, специализирующимися в сферах безопасности, то есть действовала в рамках «трёх измерений» ОБСЕ.

При этом выполнение рекомендаций привело к не тем последствиям, которые ожидалось. Это связано как с неготовностью социума к таким резким и радикальным изменениям экономико-политических основ, так и с субъективными (личностными) факторами руководителей государства и их команд.

Парламентские выборы 2000 года, манипуляции с президентскими выборами фактически на третий неконституционный срок Аскара Акаева, административное и судебное давление на СМИ и политическую оппозицию не могли не вызвать соответствующую критику со стороны ОБСЕ.

Как известно, фальсификации в ходе выборов, тотальная коррупция, nepotизм, трайбализм, недостаточные усилия по повышению крайне низкого уровня жизни основной массы населения, массовые нарушения прав и свобод граждан, грязные политические технологии, рост влияния организованной преступности, слившейся с госструктурами, нежелание прислушиваться к объективному мнению гражданского общества, здоровых политических сил и выполнять рекомендации авторитетных международных организаций, в том числе и ОБСЕ, привели к изгнанию двух президентов в 2005 и в 2010 годах. В обоих случаях присутствие и активная деятельность региональных структур ОБСЕ в республике сыграло важную роль в стабилизации общественно-политической обстановки после свержения режимов.

Вопрос о правопреемстве архивов государствами-преемниками бывшего СССР был урегулирован благодаря заключению в рамках СНГ базового Соглашения о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР от 6 июля 1992 года и соответствующих двусторонних договоров.

В отношении проблем гражданства, связанных с возникновением новых государств, государства образованного СНГ исходили из принципа оптации (право выбора гражданства) и норм международного права, прав человека (ст. 15 Всеобщей декларации прав

человека 1948 года, ст. 24 Международного пакта о гражданских и политических правах 1964 года и др.).

Ещё в Декларации о государственном суверенитете было провозглашено: «Республика Кыргызстан имеет своё гражданство. Основания приобретения или утраты гражданства республики определяются законодательством республики. ... Всем гражданам и лицам без гражданства, проживающим на территории республики, гарантируются права и свободы, предусмотренные Всеобщей Декларацией прав человека и законами республики» (ст. 7) (см.: <http://www.gorby.ru/userfiles/kirgizia.pdf>).

В Законе «О гражданстве Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года, действовавшем до 2007 года, было установлено: «Гражданами Кыргызской Республики являются: 1) лица, которые состояли в гражданстве Кыргызской Республики на день принятия Декларации о государственном суверенитете Кыргызской Республики (15 декабря 1990 года) и не сделали заявления о принадлежности к гражданству другого государства; 2) лица, которые состояли в гражданстве Кыргызской Республики, после принятия Декларации о государственном суверенитете в установленном законом порядке и не утратили его на момент вступления в силу настоящего Закона» [224]. В Законе «О гражданстве Кыргызской Республики» 2007 года: «Гражданами Кыргызской Республики являются: ... лица, которые состояли в гражданстве СССР, постоянно проживают последние пять лет (с момента обращения в органы внутренних дел) на территории Кыргызской Республики и не сделали заявления о принадлежности к гражданству другого государства (п. 2 ст. 5)» [225].

Комиссия международного права [226] в 1993 году на своей 45-й сессии включила в перечень рассматриваемых вопросов проблему последствий правопреемства государств для гражданства физических лиц. В 1999 году комиссией был подготовлен Проект статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств. В разделе 3, озаглавленном «Распад государств», устанавливается: «Когда какое-либо государство распадается и прекращает своё существование, а различные части государства-предшественника образуют два или несколько государств-преемников, каждое государство-преемник предоставляет своё гражданство, если только осуществление права оптации не означа-

ет иного» (ст. 22). Такой принцип, как это следует из анализа национального законодательства о гражданстве, был реализован и в Кыргызской Республике [227].

В контексте выстраивания национальной правовой политики в сфере международных отношений с соседними государствами региона особую актуальность имели проблемы государственной территории и формирования государственной правовой политики в сфере разрешения пограничных вопросов. Эти проблемы возникли ещё во времена СССР, когда территории союзных республик и автономных образований изменялись с грубейшими нарушениями конституционного законодательства нередко волюнтаристскими способами [228, с. 43–68]. Положение Кыргызстана усугублялось ещё и тем, что имелись спорные территории даже на участках бывшей государственной границы СССР и КНР. Это обстоятельство явилось причиной обеспечения охраны госграницы группой пограничных войск РФ в Кыргызстане до 1997 года. В совместной статье Б.Т. Токтобаева и автора настоящего исследования отмечалось: «КНР является одним из первых государств, признавших суверенитет Кыргызстана в декабре 1991 года. Дипломатические отношения были установлены в январе 1992 года на основании «Совместного Коммюнике об установлении дипломатических отношений между Республикой Кыргызстан и КНР от 5 января 1992 года, подписанного в Бишкеке» (см.: <http://elibrary.ru/item.asp?id=25080249>) [229].

В июле 1996 года Кыргызстан и Китай подписали соглашение «О кыргызско-китайской государственной границе», а 17 марта 1998 года парламент Кыргызстана его ратифицировал. Как в том же исследовании отмечал автор, «спорные участки вошли в соглашение с особым статусом, по которому Пекин и Бишкек договорились продолжить переговоры. Дополнительное соглашение «О кыргызско-китайской государственной границе» было подписано руководством двух стран 26 августа 1999 года в Бишкеке. На основании данного соглашения от спорного Бедельского участка площадью 2 840 кв. км Китаю отошло около 900 кв. км; от участка, прилегающего к пику Хан-Тенгри, – 161 кв. км из 450 кв. км; участок Боз-Амир-Ходжент площадью 20 гектаров отдан полностью.» (см.: <http://elibrary.ru/item.asp?id=25080249>) [229–231].

В целях урегулирования двусторонних пограничных вопросов Кыргызской Республики и Республики Казахстан были подписаны: «Договор о кыргызско-казахстанской государственной границе» от 15 декабря 2001 года [232, с. 193–194].

В конце декабря 2017 года был подписан Договор о демаркации государственной границы и завершено, таким образом, юридическое оформление границы.

В январе 2019 года подписан Закон Кыргызской Республики «О ратификации Договора между Кыргызской Республикой и Республикой Казахстан о демаркации кыргызско-казахстанской государственной границы, подписанного 25 декабря 2017 года в городе Астана» [233].

Сложный процесс территориального размежевания в Туркестане привёл к образованию нескольких анклавов. В результате этого уже после распада СССР более 25 лет не удавалось достичь положительных результатов в решении проблем по многим участкам границ между Кыргызстаном – Таджикистаном, Кыргызстаном – Узбекистаном. Только после 2017 года в связи с избранием на пост президента Узбекистана Ш. Мирзиёева отношения между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан стали развиваться в положительном русле. Во время встреч глав государств были подписаны соглашения о согласовании 1 170 километров кыргызско-узбекской границы (85 %). Все условия отмечены в Законе Кыргызской Республики «О ратификации Договора между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан о кыргызско-узбекской государственной границе, подписанного 5 сентября 2017 года в городе Бишкеке.

22 января 2018 года был подписан Закон «О ратификации Соглашения между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан по мерам доверия в районе границы», подписанного в Ташкенте 6 октября 2017 года. Документ направлен на укрепление безопасности и доверия, сохранение спокойствия и стабильности в районе кыргызско-узбекской государственной границы. Соглашение позволит осуществлять сотрудничество по вопросам региональной безопасности и стабильности, борьбы с терроризмом и незаконным оборотом наркотических средств, противодействия новым вызовам и угрозам, а также незаконной миграции через государственную границу.

Всего протяжённость границы между Кыргызстаном и Узбекистаном составляет 1 378 км, 85 % из них описаны. Как сообщила пресс-служба кабинета министров в сентябре 2022 года, «правительственными делегациями Кыргызстана и Узбекистана подписан протокол совместного заседания по делимитации и демаркации кыргызско-узбекской государственной границы. ... Протокол позволяет начать процедуру согласования проекта нового договора об отдельных участках кыргызско-узбекской государственной границы» (https://24.kg/vlast/246348_kyrgyzstan_i_uzbekistan_soglasuyut_dogovoryi_pootdelnyim_uchastkam_granitsyi/). В ноябре 2022 года был подписан Договор между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан об отдельных участках кыргызско-узбекской государственной границы, в который вошли участки, протяжённостью 302,29 км (см: https://www.president.kg/ru/sobytiya/23883_podpisan_zakon_o_ratifikacii_dogovora_meghdu_kirgizstanom_i_uzbekistanom_ob_otdelnih_uchastkah_kirgizsko_uzbekskoy_gosudarstvennoy_granici_podpisanogo_3_noyabrya_2022_goda_v_gorode_bishkek).

Кыргызстан и Таджикистан имеют общую границу протяжённостью 970,8 км. Несогласованными остаются по сей день 451 км. Это более чем 70 спорных участков, в основном населённые пункты на равнинах. Проблемы установления государственной границы крайне актуальны для обеих республик, на границе которых время от времени происходят тревожные инциденты, сопровождаемые стрельбой и силовыми действиями.

С 2012 по 2021 год на кыргызско-таджикском участке госграницы произошло 130 инцидентов, в том числе вооружённых. Как сообщает Погранслужба ГКНБ КР, за 9 месяцев 2022 года на границе с Таджикистаном зафиксировано 14 инцидентов (<https://kg.akipress.org/news:1807661?from=svodka&place=newstopic>). В сентябре 2022 года сразу на нескольких участках на границе со стороны Таджикистана началась стрельба, минометным и артиллерийским обстрелам, ударам авиации подверглись пограничные заставы и населённые пункты в Лейлекском, Баткенском и Чон-Алайском районах, десятки тысяч жителей покинули свои дома, ранены 198 человек, погибли 62. В Баткенской области ввели режим чрезвычайной ситуации. Генеральная прокуратура Кыргызстана возбудила уголовное дело по статье «Преступления против мира»

УК КР ([https://24.kg/vlast/246547_deputaty_i_vnov_vzakrytom_rejime_obsujdayut_vopros_granits_/](https://24.kg/vlast/246547_deputaty_i_vnov_vzakrytom_rejime_obsujdayut_vopros_granits/)).

Таким образом, можно определить ряд итогов. Статус самостоятельного и суверенного субъекта международного права Кыргызская Республика обрела в соответствии с международно-правовыми принципами, нормами и обычаями на основании провозглашения Декларации о государственном суверенитете и политико-правового факта прекращения существования СССР. Совокупность данных факторов привела к признанию нашего государства мировым сообществом и возникновению проблем правоприменения в отношении населения, международных договоров, государственной территории, государственных долгов и государственной собственности, государственных архивов, которые в основном удалось разрешить на основе соответствующих принципов международного права. Не разрешёнными окончательно являются оставшиеся в «наследство» от СССР спорные территории на некоторых участках границ с Таджикистаном и Узбекистаном, появившиеся в результате неправомерной и субъективной практики изменения административных границ советскими властями, сопровождавшейся грубыми нарушениями Конституции СССР и конституций союзных республик. В марте 2019 года, как отмечалось выше, была утверждена новая «Концепция внешней политики Кыргызской Республики» [7], в которой среди внешнеполитических приоритетов в политической сфере определено «полное юридическое оформление государственной границы Кыргызской Республики, создание и укрепление мер доверия в приграничных зонах с сопредельными странами» [7], а также «формирование дружественного окружения и укрепление добрососедства с государствами Центральноазиатского региона на принципах взаимного уважения суверенитета, территориальной целостности, нерушимости границ, равноправия и общей безопасности» [7].

Заключение по второй главе

По итогам второй главы полагаем возможным сформулировать следующие **выводы**:

1. Предпосылки формирования правовой политики Кыргызстана в сфере международных отношений неразрывно связаны

с генезисом кыргызской государственности. Процесс формирования и развития кыргызской государственности и складывающейся в её рамках политико-правовой культуры, взаимоотношений с соседями и иными цивилизациями, происходил в условиях продолжительного во временном отношении воздействия обычных норм патриархального кочевого общества и так называемого права «кочевых цивилизаций» на стыке европоцентристской, китаецентристской и исламской цивилизаций, а также сравнительно короткого, но чрезвычайно важного периода становления кыргызской государственности в составе СССР. Процессы распада Российской империи в результате революции 1917 года, возникновение политико-правовых основ государственности в Кыргызстане в первые годы Советской власти в виде автономий в составе РСФСР явились результатом борьбы самых разных теорий и доктрин, идеологий и мнений и отражают весь накал политических страстей, сопровождавших революционные потрясения на огромной территории планеты. И даже если создателям кыргызской государственности не удалось реализовать свои замыслы в полной мере, что в те времена априори было невозможно, нельзя отрицать их величайшего и неопределимого вклада в создание и становление Кыргызской Республики.

2. Закрепление в советском конституционном законодательстве статуса Кыргызской ССР в качестве суверенного образования было формально-юридическим, самостоятельным субъектом международного права Кыргызстан в период существования СССР так и не стал по следующим причинам: закрепление в советском конституционном законодательстве статуса Кыргызской ССР в качестве суверенного образования было формально-юридическим, самостоятельным субъектом международного права Кыргызстан в период существования СССР так и не стал по следующим причинам: договорная правоспособность Кыргызской ССР не была реализована, в связи с её ограниченностью как правом Союза ССР дискриминационного характера; вследствие чего Кыргызская ССР не могла вступать в межгосударственные международные организации; Кыргызская ССР самостоятельно не определяла свои государственные границы, то есть не обладала таким признаком суве-

ренитета как единство и верховенство власти в пределах государственной территории; Кыргызстан в реальности не обладал декларируемым, но не закреплённым процедурно в советском конституционном законодательстве, правом на свободный выход из состава Союза ССР. Несмотря на формализм, декларативность и фиктивность ряда политико-правовых положений – в методологическом плане создание Киргизской ССР имело стратегически важное значение для формирования экономических, политических, культурно-образовательных основ национальной государственности, возникновения и развития у государствообразующего этноса понимания государственности, национальной элиты, интеллигенции, научных кадров, управленцев, в том числе специалистов в сфере международных отношений и международного права.

3. Статус самостоятельного и суверенного субъекта международного права Кыргызская Республика обрела в соответствии с международно-правовыми принципами, нормами и обычаями на основании провозглашения Декларации о государственном суверенитете и политико-правового факта прекращения существования СССР. Совокупность данных факторов привела к признанию нашего государства мировым сообществом и возникновению проблем правопреемства в отношении населения, международных договоров, государственной территории, государственных долгов и государственной собственности, государственных архивов, которые, в основном, удалось разрешить на основе соответствующих принципов международного права. Не разрешенными окончательно являются оставшиеся в «наследство» от СССР спорные территории на некоторых участках границ с Таджикистаном и Узбекистаном, появившиеся в результате не правомерной и субъективной практики изменения административных границ советскими властями, сопровождавшихся грубыми нарушениями конституции СССР и конституций союзных республик. Правовая политика в этой сфере должна быть направлена на развитие двустороннего сотрудничества соседних государств и её необходимо выстраивать на основе принципов разрешения международных споров мирными средствами, неприменения силы и угрозы силой, суверенного

равноправия государств при обязательном взаимном уважении, справедливости и соблюдении законных интересов обеих сторон.

4. Кыргызстан, присоединившись к СБСЕ, подписав 8 июня 1992 года Заключительный акт СБСЕ 1975 г. и 3 июня 1994 г. Парижскую хартию европейской безопасности, принял на себя соответствующие международно-правовые обязательства в рамках трёх измерений деятельности ОБСЕ. Принятие Кыргызской Республики в ОБСЕ и помощь этой организации на начальном этапе выстраивания национальной внешней и внутренней политики имело большое значение в методическом, практическом и материальном аспектах для молодого государства в сложнейших условиях социально-экономического кризиса после развала СССР, постконфликтного синдрома, связанного с межэтническим конфликтом на юге республики в 1990-е годы и отсутствия соответствующего внешнеполитического опыта. Присоединение Кыргызской Республики к СБСЕ/ОБСЕ и внедрение в национальную правовую систему принципов, выработанных в рамках СБСЕ, оказало в целом положительное влияние на формирование политико-правовой системы государства, механизмов защиты прав и свобод человека, правоохранительную деятельность, развитие материально-технической базы и профессионализма правоохранительных органов. В то же время, права человека не стали основным приоритетом для государственных властных структур, руководство государства (в основном) оказалось не готовым к полной практической реализации взятых на себя международно-правовых обязательств в рамках так называемого «человеческого измерения» ОБСЕ, и в настоящее время сосредоточено в большей мере на развитии сотрудничества с ОБСЕ по второму измерению (военно-политической сфере и политике безопасности) в целях укрепления материально-технического оснащения правоохранительных, военных, антитеррористических, пограничных и иных силовых структур, повышения качества их профессиональной подготовки.

Глава 3

СУЩНОСТЬ И СУБЪЕКТНЫЙ СОСТАВ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

3.1. Категориальный аппарат, сущность и принципы конституционно-правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений

Отдельными исследователями опубликованы труды по истории международных отношений, внешней политики и дипломатии Кыргызстана [234–237], развитию отдельных отраслей международного права, влиянию международного права на национальную правовую систему [238–242] и правовому регулированию двусторонних отношений [243; 244], однако специальных исследований, посвящённых такой важной и актуальной проблематике, как конституционно-правовая политика государства в сфере международных отношений, не осуществлялось.

В современных условиях глобализации, расширяющегося противостояния так называемых «великих» держав, процессов создания многополюсного мира «не великим», но не перестающим от этого быть суверенными, государствам, уже невозможно выстроить национальную внешнюю политику на основе лишь собственных желаний, интуиции, воли и других субъективных качеств тех или иных политиков, правителей и т.п. Государственная, в том числе и правовая, политика Кыргызстана в сфере международных отношений должна основываться на объективных факторах, т.е. на основе глубокого научного и политического, в том числе международно-правового, анализа мировых и региональных процессов, происходящих на внешнеполитической арене.

Как уже отмечалось, категориальный аппарат служит каркасом любой науки, во многом определяя специфику дифференциации наук. Категории «международная политика», «мировая политика», «внешняя политика», «международное сотрудничество», «междуна-

родное право», их содержание, взаимосвязь и соотношение по-разному интерпретируются в социальных науках, но общим знаменателем и системообразующим понятием является категория «международные отношения». Термин «международные отношения» (international relations) в научный оборот ввёл английский мыслитель Джереми (Иеремия) Бентам (1748–1832), «который понимал под ним общение между государствами. Впоследствии он был воспринят юристами и применялся исключительно для обозначения правовых межгосударственных взаимодействий» [245, с. 19].

Не углубляясь в специфику различных подходов к определению данного вида общественных отношений, выработанных в науке (к примеру, с позиций канонических и современных парадигм в теории международных отношений), исходя из проблематики исследования и критериев того, что основными участниками международных отношений и основными субъектами международного права являются государства, полагаем правильным в данной работе рассматривать категорию «международные отношения» как совокупность межгосударственных, и (или) образуемых ими организаций, отношений в экономической, политической и иных, определяемых государствами, сферах.

При этом считаем необходимым отметить, что Кыргызская Республика при определении своего внешнеполитического курса не может исходить из какой-то одной современной научной парадигмы теорий международных отношений для обоснования своей внешней политики или объяснения каких-либо её изменений.

Международные отношения обладают сложной структурой, в которой главное и системообразующее место занимает международная политика и международные политические отношения. Данные отношения возникли вместе с политикой и такой организацией политической власти, как государство. Власть, как известно, в основном представляет собой способность управлять, т.е. способность какого-либо или каких-нибудь субъектов силой или убеждением заставить другого или других исполнять свою волю. Данное явление объективно экстраполируется как на внутригосударственную, так и на международную политику, где одни субъекты международного права (если речь вести о правовых отношениях) влияют или пытаются влиять на других, зачастую руковод-

ствуясь не общемировыми или общерегиональными, а своими собственными интересами. Из этой проблемы возникает проблема войны или мира, проблема международного конфликта или международного сотрудничества.

Понятие «мировая политика» является одним из наиболее часто употребляемых и в то же время одним из наиболее дискутируемых и неясных понятий в социальных науках. Это подтверждается следующим фактом – словосочетание «мировая политика» только на русском языке в поисковой системе Google на момент написания данных строк выдает свыше 25 млн результатов менее чем за 0,35 секунды.

Термины «международная политика» и «мировая политика» нередко ассоциируются как синонимы, что представляется не совсем правильным.

Мировая политика как явление возникла и формируется на базе международных отношений и мировой экономики. Как писал В.И. Ленин, «политика есть концентрированное выражение экономики». Мировая экономика, в свою очередь, возникла в результате процессов международного разделения труда и сейчас представляет собой глобальную многоуровневую систему международных связей национальных экономик государств. При этом, в отличие от мировой политики, мировая экономика имеет конкретные глобальные характеристики, к примеру рост мировой экономики, замедление темпов роста, суммарный ВВП всех стран мира и т. п. [246, с. 161–172]. В эпоху глобализации субъектами мировой политики могут быть не только государства, но и иные нетрадиционные участники – международные неправительственные организации, ТНК, политические партии и их международные объединения, СМИ, религиозные конфессии и даже международные преступные группировки самого разного характера, действующие в нарушение принципов и норм международного и внутригосударственного права. Как правильно, на наш взгляд, отмечается рядом авторов, «мировая политика – это не просто международная политика глобального масштаба. Появление мировой политики стало качественно новым этапом развития всей политической сферы. Мировая политика отличается от международной политики предшествующих столетий и по содержанию проблем, стоящих

в её центре, и по характеру субъектов, действующих в её рамках. ... Мировая политика включает и международную политику, но не сводится к ней, она шире по своей проблематике и по числу задействованных в ней субъектов» [157, с. 10].

Термину «международная политика», по нашему мнению, соответствует деятельность государств: с одной стороны, это может быть деятельность государств по развитию сотрудничества и взаимодействию в различных сферах и на самых различных уровнях, вплоть до отказа от некоторой доли национального суверенитета и создания наднациональных органов публичной власти: с другой стороны, это может быть деятельность государств, направленная на обострение противоречий, соперничество, создание ситуаций столкновения и даже вооружённого противостояния.

Также не должны ассоциироваться как синонимы понятия «международная политика» и «внешняя политика», несмотря на их безусловную взаимосвязь и взаимовлияние. В Конституции устанавливается, что «Кыргызская Республика обладает полнотой государственной власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику» (п. 2 ст. 1) [1]. Понятие «внешней политики», в свою очередь, конкретизируется в законодательстве: «внешняя политика Кыргызской Республики – целенаправленная деятельность Кыргызской Республики в сфере международных отношений» [247] (ст. 2 Закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики»). Эта норма, на наш взгляд, правильно определяет суть внешней политики государства – практическая реализация, в первую очередь органами внешних сношений Кыргызстана, основных направлений развития страны на международной арене, отражающих национальные интересы. Как справедливо писал И.И. Лукашук, «внешняя политика – это стратегия международной деятельности государства, ею определяется расстановка всего арсенала средств воздействия на окружающую среду, в состав которого входит международное право. Политика является главным выражением национальных и интернациональных интересов государства, у которого нет каких-то особых юридических национальных интересов. Руководствуясь целями и принципами своей политики, государства создают и применяют нормы международного права» [248, с. 55].

Динамика международных отношений привела также к развитию понятия международного сотрудничества и его типов. В настоящее время это понятие «отражает такой процесс взаимодействия двух или нескольких акторов, в котором исключается применение вооружённого насилия и доминируют совместные поиски реализации общих интересов. Вопреки обыденному пониманию, сотрудничество – это не отсутствие конфликта, а “избавление” от его крайних, кризисных форм» [245, с. 340–341]. Сотрудничество государств является краеугольным камнем в системе принципов международного права. Развитие международного сотрудничества привело к возникновению и формированию целого ряда межгосударственных организаций самой разной направленности.

Продуктом длительного в темпоральном аспекте взаимодействия и сотрудничества государств в правовой сфере международных отношений является международное право, представляющее собой систему «юридических принципов и норм, регулирующих межгосударственные отношения в целях обеспечения мира и сотрудничества» [248, с. 11]. При этом международное право, регулируя международные отношения и развиваясь, в свою очередь, существенно влияет и даже переформатирует современные международные отношения в международные правовые отношения.

Тема взаимосвязи современного международного права после создания ООН и международных отношений, на наш взгляд, в необходимой степени на данный момент исследована в науке [249].

Государство в системе международных отношений находится в двойственном положении: с одной стороны, оно является основным участником международных политических отношений и субъектом международного права, с другой – основным субъектом формирования и реализации внутригосударственной политики, в том числе и правовой.

«Все юридическое в основе своей имеет политическую природу», – писал Ф. Энгельс. Как отмечено известным французским правоведом Э. Жиро, «изначальная связь, объединяющая право и политику – это связь, объединяющая творение с его творцом, с тем, что это творение породило. Право есть дитя политики» [250, с. 428]. А.Н. Вылегжанин и И.П. Дудькина справедливо отмечают, «что, хотя политика конкретного государства и международное

право взаимосвязаны, но последнее – “дитя политики” не одного конкретного государства и возвращается не одним государством; международное право через века формируется поколениями государств, уточняется под влиянием совокупности внешнеполитических действий многих и многих государств, причем на разных уровнях – универсальном, региональном, двустороннем; достижение “общего знаменателя” при осуществлении государствами своей политики обеспечивается в контексте международного права, действующего в данный период времени. Помимо международного права, нет иного, общеобязательного регулятора отношений государств, нередко конкурирующих между собой, имеющих и общие, и разные национальные интересы» [251, с. 24]. Г. Гроций еще в начале XVII века писал: «Народ, нарушающий право естественное и право народов, подрывает основу своего собственного спокойствия в будущем. Даже в том случае, когда нарушение международного права не повлекло за собой немедленное привлечение к ответственности конкретного государства, последствия данного международно-правового нарушения неизбежно проявятся негативно для государства-нарушителя» [251, с. 25].

Международное право как результат международной политики государств является объектом специфической, реализуемой на международном уровне, государственной правовой политики.

В самом общем плане международно-правовую политику, по справедливому, на наш взгляд, мнению М.В. Шугурова, «можно определить в качестве одного из важнейших элементов международно-правовой системы» и «охарактеризовать в самом общем виде как комплекс различных мер и усилий по воздействию на международное право со стороны субъектов международного права. При этом под международно-правовой политикой надо понимать именно усилия по совершенствованию международного права, разрешению накопившихся в нём проблем, а не усилия по его обходу или превращению в инструмент сиюминутных или долгосрочных политических интересов» [70, с. 65–66]. И.Г. Сердюкова в диссертационной работе формулирует комплексное определение международно-правовой политики государства: «это деятельность государства, направленная на обеспечение прав и законных интересов личности в соответствии с международными стандартами,

укрепление суверенитета и последовательную реализацию на международном уровне национальных интересов, защиту мирового правопорядка, основанного на соблюдении и уважении общепризнанных принципов и норм международного права, обеспечение совместимости международной и национальной правовых систем, активное участие в реформировании сложившейся системы международных отношений» [9, с. 9–10]. При этом И.Г. Сердюкова справедливо отмечает, что «понятие “международно-правовая политика” необходимо рассматривать в двух самостоятельных смысловых контекстах, в зависимости от того, какие субъекты участвуют в её формировании: международного и национального права. В этой связи международно-правовую политику можно толковать как искусство управления международным сообществом посредством выработанных современным международным правом институтов, принципов и норм с присущей такому управлению необходимостью соблюдения баланса интересов всего международного сообщества в целом и каждого государства в отдельности. Применительно же к национальным правовым системам анализируемое явление следует определить как систему приоритетов государства на международном уровне» [9, с. 27].

И.Г. Сердюковой выделены следующие основные признаки международно-правовой политики: «является неотъемлемой частью, разновидностью правовой политики государства»; «выступает в качестве правовой составляющей внешней политики государства»; «главным субъектом формирования и реализации международно-правовой политики является суверенное государство, обладающее международной правосубъектностью»; «будучи частью правовой политики государства, она основывается на конституционных принципах, а также договорных и обычных нормах международного права»; «представляет собой целенаправленную деятельность, осуществляемую в процессе межгосударственного правового сотрудничества и направленную на повышение эффективности механизма международно-правового регулирования» [9, с. 10].

М.В. Шугуров, анализируя изложенные понятия и признаки, признаёт, «что они достаточно полно определяют международно-правовую политику именно государств», но отмечает, что «по всей видимости, здесь пропущено наиболее важное сущностное ядро

международно-правовой политики, а именно её определение как деятельности разнообразных по своей типологии субъектов международного права, направленной на оказание воздействия на международное право, посредством чего, собственно, и достигается воздействие на международные отношения как таковые. Одновременно остается непонятным, что следует отнести к содержанию понятия «международно-правовая политика», относимому к международно-правовой системе. Поэтому международно-правовая политика, понимаемая в качестве элемента международно-правовой системы, изначально представляет собой не только воздействие на международное право, но и взаимодействие между субъектами международного права (государствами, международными организациями, народами) по поводу данного воздействия» [70, с. 69–70].

В Конституции провозглашено, что «Кыргызская Республика самостоятельно проводит внутреннюю и внешнюю политику» [1].

Кыргызская Республика, реализуя свою внешнюю политику, расширяя международное сотрудничество и отстаивая при этом свои национальные интересы, должна учитывать тенденции развития мировой политики, международных отношений и международного права. Международное право и национальное право взаимосвязаны самым тесным образом, нередко нормы национального права являются продуктом имплементации норм международного права. Нормы же международного права, в свою очередь, являются конечным результатом согласования воли государств, объектов воздействия последних. Эта взаимозависимость обуславливает тесную связь и необходимость корреляции двух компонентов категории «международно-правовая политика» – правовой составляющей мировой политики и национальной правовой политики в сфере международных отношений.

В Конституции Кыргызстана отсутствует специальный раздел об основах внешней политики, однако имеющиеся положения закладывают основы для регулирования международных отношений страны и определяют соответствующие полномочия во внешнеполитической сфере главы государства, парламента, Кабинета министров, Конституционного суда.

Принципы национально-правовой политики в сфере международных отношений, на наш взгляд, представляют собой совокупность общепризнанных принципов международного права, специальных принципов отраслей и институтов международного права, обязательства по соблюдению которых закреплены в положениях Конституции, нормативных правовых актах и актах политико-программного характера Кыргызской Республики, а также принципов современной правовой политики, выделяемых в её теории.

Принципы правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений в первую очередь исходят из Конституции страны, которая определяет основы внешней политики государства и закрепляет «постоянные, непреходящие национальные интересы и некоторые интернациональные интересы» [252, с. 48].

Ранее в Концепции внешней политики 2007 года раздел II был озаглавлен «Принципы внешней политики Кыргызстана» [253], однако, несмотря на название, чётко определённых принципов не содержал, а лишь дублировал конституционные положения: «Кыргызстан осуществляет внешнюю политику в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, общепризнанными принципами и нормами международного права. Международные договоры Кыргызской Республики являются частью её законодательства».

В развитие конституционных положений был принят ряд нормативных правовых актов, специальные нормы которых так или иначе определяют или конкретизируют правовую политику во внешнеполитической сфере. К ним нужно отнести соответствующие статьи конституционных законов «О Конституционном суде Кыргызской Республики», «О Кабинете министров Кыргызской Республики», Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» [257] и др.

В рамках формирования национальной правовой политики в сфере международных отношений необходима разработка не только нормативных актов, но и «концепций и иных доктринальных и концептуальных документов, которые играли бы роль научных основ выстраивания внешнеполитической деятельности государства, положения которых имеют значение своеобразных стандартов поведения в межгосударственных отношениях, адаптиру-

ющих национальные интересы к новым международным реалиям, вызовам и угрозам» [12, с. 256].

С.Н. Туманов отмечает, что «современные страны, выступающие основными участниками международных отношений, в проведении внешней политики и осуществлении внешних функций также руководствуются положениями, нашедшими воплощение в системных внешнеполитических документах, имеющих различные формы и содержание: концепции, доктринальные тексты, отдельные положения законов и т.д., в которых ясно просматривается общее направление внешней политики конкретного государства и содержание его внешних функций, но порядок принятия, утверждения и основного содержания которых разный» [12, с. 256].

В национальной внешнеполитической практике таким документам отводится особое место в системе правовых актов, что обусловлено политико-декларативным и нередко нормативным характером. Именно нормативные признаки придают им юридические свойства, обязывающие субъектов формирования и реализации правовой политики в сфере международных отношений руководствоваться их положениями при осуществлении своей деятельности. Речь в первую очередь идёт о Концепции внешней политики Кыргызской Республики [253], Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики [122], Военной доктрине Кыргызской Республики [123], стратегиях развития страны [110] и некоторых других документах.

С принятием новой Концепции внешней политики Кыргызской Республики в марте Концепция 2007 года утратила силу [7].

Концепция «является основополагающим политическим документом в сфере внешней политики Кыргызской Республики, который содержит систему взглядов на содержание, принципы и основные направления внешнеполитической деятельности государства, определяет её ключевые приоритеты» [7].

В Концепции 2019 года определены «принципы внешней политики, национальные интересы Кыргызской Республики, являющиеся основой для приоритетов внешнеполитической деятельности, а также вопросы формирования и реализации внешнеполитического курса страны» [7].

В соответствии с Концепцией Кыргызская Республика проводит внешнюю политику на принципах прагматичности, сбалансированности, открытости, многовекторности, последовательности и осуществляет международное сотрудничество «на основе общепризнанных принципов и норм международного права, закреплённых в Уставе Организации Объединённых Наций и других международных документах, участницей которых является Кыргызская Республика, включая суверенное равенство государств, неприменение силы и угрозы силой, невмешательство во внутренние дела, уважение территориальной целостности и разрешение международных споров мирными средствами. Кыргызская Республика выступает за усиление международного сотрудничества, исходя из принципов многополярности, обеспечения всем государствам-членам Организации Объединённых Наций равных прав и возможностей в сферах международной политики, безопасности, экономики, торговли и по другим направлениям» [7].

Концепция внешней политики принята в соответствии с законодательством. В ст. 8 Закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» сказано, что «Основной внешнеполитический курс Кыргызской Республики определяется в концепции внешней политики» (ч. 1). Концепция внешней политики утверждается Президентом по согласованию с Премьер-министром и по консультации с профильным комитетом Жогорку Кенеша (ч. 2). Подготовку проекта концепции осуществляет МИД Кыргызской Республики. Закон «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» [247] устанавливает: «Концепция внешней политики – это основополагающий политический документ в сфере внешней политики Кыргызской Республики, который содержит систему взглядов на содержание, принципы и основные направления внешнеполитической деятельности Кыргызской Республики, определяет основные ориентиры и приоритеты внешнеполитической деятельности Кыргызской Республики. Внешнеполитический курс представляет собой внешнеполитические ориентиры и приоритеты внешнеполитической деятельности Кыргызской Республики по важным вопросам международного сотрудничества, закреплённые в концепции внешней политики, а также в нормативных правовых актах Кыргызской Республики (ст. 2)» [247].

Понятие «национальные интересы» в качестве научной категории появилось в XX веке [255, с. 129] и всё чаще стало звучать в политической сфере Кыргызстана с конца 90-х годов прошлого века. Близкое по смыслу словосочетание «жизненно важные интересы» получило закрепление в правовой системе нашей страны в законе «О национальной безопасности», где было сформулировано: «Жизненно важные интересы – совокупность потребностей, удовлетворение которых надёжно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства» [256]. В Законе «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 ноября 2011 года среди терминов, используемых в регламенте: «государственные (национальные) интересы – интересы, обусловленные потребностями выживания, безопасности и развития страны, а также ценностями исторического и культурного наследия, образом жизни, устремлениями и стимулами деятельности субъектов государственной политики, которые служат приумножению национальной мощи государства и повышению благосостояния большинства граждан» [257].

Принцип последовательности проявился в Концепции внешней политики 2019 года, в которой категория «национальные интересы во внешней политике» логически продолжает идеи, зафиксированные ранее и «представляют собой совокупность внутренних и внешних потребностей государства, заложенных в стратегических документах Кыргызской Республики по обеспечению национальной безопасности и устойчивого развития. Основными национальными интересами Кыргызской Республики во внешней политике являются: защита независимости, государственного суверенитета и территориальной целостности страны; сохранение мира и стабильности в Кыргызской Республике; построение правового государства с парламентской демократией; сохранение единства многонационального народа Кыргызстана; укрепление национальной и экономической безопасности; обеспечение безопасности в финансово-экономической, продовольственной, водно-энергетической, экологической, информационной и других сферах; продвижение устойчивого социально-экономического развития и роста благосостояния народа Кыргызской Республики; защита прав и интересов граждан и юридических лиц Кыргызской Республики за рубежом; обогаще-

ние духовности и культуры кыргызского народа; сохранение и развитие исторических, культурных ценностей и традиций многонационального народа Кыргызстана, основанных на толерантности, свободолюбии и открытости» [7].

В Концепции 2019 года «в целях обеспечения, продвижения и защиты национальных интересов» определены внешнеполитические приоритеты в политической, финансово-экономической, экологической и культурно-гуманитарной сферах.

Другую формулировку категория «Национальные интересы Кыргызстана» получила в Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики, принятой указом Президента от 20 декабря 2021 года [122] и представляющей собой официально принятую систему «взглядов на цели и задачи по обеспечению безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности в долгосрочной перспективе».

В Концепции определено: «**Национальные интересы** – совокупность потребностей, которые определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства на долгосрочную перспективу, реализация которых надёжно обеспечивает существование и возможность прогрессивного развития личности, общества и государства» [122]. С учётом среднесрочных и долгосрочных тенденций развития ситуации в Кыргызской Республике, Центральном азиатском регионе и в мире национальными интересами страны на современном этапе являются:

«1) территориальная целостность, суверенитет, независимость, незыблемость конституционного строя и высокая обороноспособность, а также эффективная система защиты от внешних и внутренних угроз;

2) единство народа Кыргызстана, соблюдение прав и свобод семьи, человека и гражданина, недопущение межэтнических, межрегиональных, межконфессиональных и межрелигиозных противоречий;

3) исполнение налоговых обязательств и их обеспечение;

4) правопорядок, правовое государство, декриминализация общества и общественных отношений, борьба с преступностью, её организованными формами, противодействие вовлечению гражд-

дан, особенно молодого поколения, в криминальную среду, террористические и экстремистские организации;

5) снижение рисков бедствий;

6) превенция коррупции и нулевая толерантность к ней;

7) высокоразвитая и самодостаточная экономика и достойный уровень жизни населения, борьба с бедностью;

8) здоровое и образованное население;

9) высокий уровень человеческого и интеллектуального потенциала, сохранение культуры и традиционных духовно-нравственных ценностей;

10) благоприятная окружающая среда, сохранение ледников и защита от негативных последствий изменений климата;

11) эффективная система управления государством и активное гражданское общество;

12) устойчивая политическая система и обеспечение преемственности власти;

13) взаимовыгодное сотрудничество с государствами ближнего и дальнего зарубежья в двустороннем и многостороннем форматах» [122].

Также в Конституции установлено, что «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.

Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законом (ч. 3 ст. 6)».

В исследовании, осуществлявшемся в рамках работы над докторской диссертацией, констатировалось: «Положительной оценки заслуживает тот факт, что и в Конституции, и в Концепции как часть правовой системы Кыргызстана рассматриваются фактически все общепризнанные принципы и нормы международного права, как получившие конвенционное закрепление, так и существующие в форме правового обычая (именно в таком качестве, на наш взгляд, следует рассматривать упомянутые “общепризнанные принципы и нормы международного права”). Тем не менее данная норма, во-первых, содержит только общее положение, которое не

получило в дальнейшей единообразной конкретизации в законодательстве. Во-вторых, формулировка рассматриваемой конституционной нормы такова, что в ней смешиваются разнопорядковые категории: нормы международного права и их источники. В-третьих, то, что в Конституции дополнительно конкретизируется положение норм, закреплённых в форме международного договора и не конкретизируется, какое место занимают нормы, закреплённые в форме международно-правового обычая, приводит на практике к тому, что последний отодвигается на второй план, затрудняет применение закреплённых в нем правил» (<http://elibrary.ru/item.asp?id=27509035>) [254, с. 8–9].

Нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу.

Как отмечает Б.И. Осминин, «положение, которое занимают в этой иерархии международные договоры, обычно зависит от уровня, на котором приняты решения о согласии на их обязательность, т.е. статус международного договора, либо соответствует статусу акта, посредством которого он инкорпорируется во внутригосударственное право, либо международному договору придаётся приоритет в применении перед актами, равными по юридической силе с актом, посредством которого договор инкорпорирован во внутригосударственное право, и всеми нижестоящими актами. Сопоставление международных договоров в качестве источников внутригосударственного права с другими такими источниками (конституцией, законами, подзаконными актами) с точки зрения их юридической силы в национальной правовой системе вполне объяснимо с позиций внутригосударственного права. Определяя положение международных договоров в национальных правовых системах, государства исходят из установленного конституциями распределения компетенции между органами государственной власти (прежде всего, между органами законодательной и исполнительной власти), которое и составляет основу для построения иерархической системы источников внутригосударственного права, и в силу этого не могут допустить, чтобы международные договоры, решения о согласии на обязательность которых приняты без участия законодателя (например, правительством), имели бы

приоритет, обладали бы более высоким статусом по сравнению с законами, принятыми парламентом, а международные договоры, если они даже и заключены с одобрения парламента, имели бы преимущество перед конституцией» (см.: *Осминин Б.И.* Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право: [монография] / Б.И. Осминин. – М.: Инфотропик Медиа, 2010. – С. 325–326).

Положение в иерархической системе источников внутригосударственного права, которое занимают международные договоры Кыргызской Республики, зависит от уровня, на котором приняты решения о согласии на их обязательность для Кыргызской Республики. Соответственно, только тот правовой акт, посредством которого принимается решение о согласии на обязательность для Кыргызской Республики международного договора, и устанавливает возможность приоритетного применения правил международного договора по отношению к нормам, содержащимся в актах данного уровня и во всех нижестоящих правовых актах, если эти правила расходятся с такими нормами.

Ч. 3 ст. 3 Закона «О международных договорах» устанавливает, что «международные договоры заключаются Кыргызской Республикой с иностранными государствами, международными организациями и другими субъектами международного права от имени:

- 1) Кыргызской Республики – межгосударственные международные договоры;
- 2) Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (далее – Жогорку Кенеш) – межпарламентские международные договоры;
- 3) Правительства Кыргызской Республики (далее – Правительство) – межправительственные международные договоры;
- 4) министерств, государственных комитетов и административных ведомств Кыргызской Республики и других соответствующих государственных органов – межведомственные международные договоры» (см.: Закон «О международных договорах Кыргызской Республики» от 24.04.2014 года (в редакции законов КР от 9 июня 2015 года № 126, 27 марта 2017 года № 51) // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205286>).

Иерархическая система источников внутригосударственного права, рассматривая международные договоры в качестве источ-

ника внутригосударственного права и сопоставляя их с другими такими источниками с точки зрения юридической силы в национальной правовой системе, имеет исключительно внутригосударственное значение, так как основана на установленном Конституцией распределении компетенции между органами государственной власти. В этой иерархии, однако, не учитывается, что международные договоры не только являются источником внутригосударственного права, но и занимают в национальной правовой системе особое место, так как представляют собой международные договорные обязательства неукоснительного, несмотря даже на противоречащие положения внутригосударственного права, выполнения которых требует от государств международное право (Б.И. Осминин).

Если с точки зрения внутригосударственного права использование иерархической системы в качестве основы для разрешения коллизий между нормами внутригосударственного права и нормами международных договоров вполне объяснимо, то с точки зрения международного права оно абсолютно неприемлемо, так как противоречит принципу добросовестного выполнения международных обязательств, требующему от участников выполнения каждого действующего договора и исключаящему возможность ссылок государства – участника международного договора на своё внутреннее право в качестве оправдания для невыполнения им договора в случае противоречия между ними.

Иерархическая система источников внутригосударственного права отражает установленное в государстве распределение компетенции между органами государственной власти. Поэтому международные договоры занимают в ней то место, которое отводится им при принятии международных договорных обязательств в зависимости от уровня, на котором принимается решение о согласии на обязательность для государства договора, статуса акта, посредством которого он инкорпорируется во внутригосударственное право. В этой иерархии не учитывается, что действие международного договора, в том числе во внутригосударственной сфере, не может быть изменено, отменено или приостановлено последующим внутригосударственным актом, занимающим равное или

более высокое положение на иерархической «лестнице», и даже если международный договор уступает в иерархическом отношении противоречащему ему внутригосударственному правовому акту, то договор может быть изменён, прекращён или его действие может быть приостановлено только в порядке, предусмотренном в самом договоре, и в соответствии с нормами международного права. Таким образом, иерархическая система источников внутригосударственного права не только имеет исключительно внутригосударственное значение, но и ограничена по сфере действия: она применима лишь при принятии международных договорных обязательств и не распространяется на их реализацию (Б.И. Осминин).

Подводя итоги, полагаем возможным сформулировать следующее. Являясь самостоятельным комплексным видом правовой политики как составной части государственной внешней и внутренней политики Кыргызской Республики, правовая политика в сфере международных отношений представляет собой деятельность по определению внешнеполитических приоритетов и созданию эффективного организационно-правового механизма реализации внешних функций государства, основанного на сочетании национальных интересов, общепризнанных принципов и норм международного права, а также международно-правовых норм, обязательства по соблюдению которых закреплены в национальной правовой системе. Государственно-правовая политика в сфере международных отношений в целом может быть представлена в качестве особой формы проявления государственной внешней политики, а международно-договорная и другие разновидности, в свою очередь, – в виде форм проявления правовой политики в сфере международных отношений.

В основу классификации организационных форм национально-правовой политики в сфере международных отношений может быть положен и такой критерий, как содержание деятельности.

С учётом такого подхода можно вести речь о формах выработки и реализации: международно-договорной правовой политики страны; международно-правовой политики в сфере регулирования статуса иностранных военных объектов в Кыргызстане; правовой политики Кыргызской Республики в сфере нераспространения

оружия массового поражения; национально-правовой политики в сфере государственных границ; правовой политики Кыргызской Республики в сфере внешней миграции и т.п. политики [258–263]. Здесь обнаруживается ряд особенностей. Специфическими формами осуществления национально-правовой политики в сфере международных отношений выступают, например, деятельность главы государства, парламента, правительства, Конституционного суда Кыргызской Республики. Выработка международно-правовой политики невозможна вне деятельности соответствующих межгосударственных и международных организаций (ООН, СНГ, ЕАЭС, ОДКБ, ШОС и т. д.).

Совершенствование организационно-правовых форм выработки и реализации конституционно-правовой политики в сфере международных отношений – одна из актуальнейших задач нашего государства.

3.2. Субъекты формирования и реализации конституционно-правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений

Конституционно-правовая сущность Кыргызской Республики как суверенного государства выражается в том, что народ Кыргызстана – «носитель суверенитета и единственный источник государственной власти» [1]. 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» [1]. Принципы «верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Президентом и Жогорку Кенешем; разделения её на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия; открытости государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществления ими своих полномочий в интересах народа; разграничения полномочий и функций государственных органов и органов местного самоуправления; запрета

государственным и муниципальным должностным лицам осуществлять действия (бездействие), создающие условия для коррупции; конституционно-правовой и иной ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц перед народом» [1] являются конституционными принципами, на которых основывается государственная власть (ст. 4 Конституции Кыргызской Республики).

При этом Конституция Кыргызской Республики как главный нормативный правовой акт высшей юридической силы, отражая общечеловеческие ценности, выработанные в ходе развития человеческой цивилизации и построения современного международного правопорядка, исходит из постулата о том, что смысл и содержание всей деятельности государственных органов, в том числе формирующих и реализующих правовую политику нашего государства в сфере международных отношений, определяют права и свободы человека.

Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере международных отношений, являясь органической частью общегосударственной правовой политики, формируется и реализуется одними и теми же конкретными субъектами. Как отмечает Н.И. Матузов, «иначе и быть не может, ибо здесь деятельность самих разработчиков и исполнителей совпадает, представляя собой единое целое. Она неразделима ни во времени, ни в пространстве, ни по кругу лиц, ни по существу. Но главным проводником правовой политики, её организатором и координатором является всё же государство с его мощным управленческим аппаратом и властными функциями» [264, с. 650].

В рамках нашего исследования необходимо остановиться на правовом статусе органов, формирующих и реализующих конституционно-правовую политику нашего государства в сфере международных отношений, поскольку именно права и обязанности предоставляются органу для исполнения функций в определённой сфере государственного управления [265, с. 87], составляют центральное звено такого статуса [266, с. 8].

Анализ действующего законодательства показывает, что система таких органов и основы их правового статуса установлены в Конституции Кыргызской Республики, в законах и подзаконных

актах, определяющих полномочия субъектов реализации правовой политики в сфере международных отношений. Характер и содержание полномочий во многом определяются назначением указанных органов в механизме нашего государства.

Процессы перехода от президентско-парламентской к парламентско-президентской форме правления в Кыргызстане в так называемый «постапрельский период» привели к существенному реформированию правовой политики, в том числе и в сфере международных отношений, что, в свою очередь, привело к перераспределению полномочий субъектов формирования и реализации национальной международно-правовой политики.

Принятие Конституции в 2010 году и связанное с этим перераспределение ролей высших должностных лиц и органов политической власти – президента, парламента и правительства – затронули такую важную часть внешнеполитических функций, как заключение международных договоров. В 2014 году были приняты новый Закон «О международных договорах Кыргызской Республики» [267], а после разработанные на его основе нормативные акты Правительства, регламентирующие сферу межведомственных международных договоров [268], их регистрацию, учёт, опубликование [269] и т.п.

Как отмечалось выше, общественно-политическая и социально-экономическая ситуация в Кыргызстане, обусловленная пандемией COVID-19 и массовыми нарушениями избирательных прав в ходе парламентских выборов 2020 года, наглядно показали отсутствие эффективной и отвечающей требованиям правового государства конституционно-правовой политики в Кыргызстане, что привело к очередной конституционной реформе и принятию новой Конституции, одобренной на референдуме 11 апреля 2021 года и введённой в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года.

Полагаем, что основными субъектами формирования и реализации конституционно-правовой политики государства в сфере международных отношений являются Президент, Жогорку Кенеш (парламент), Кабинет министров и Министерство иностранных дел (МИД), приоритетными направлениями деятельности которых яв-

ляется защита и обеспечение национальных интересов Кыргызской Республики.

Полномочия Президента в сфере формирования и реализации конституционно-правовой политики в сфере международных отношений основываются на его конституционно-правовом статусе [271].

Как справедливо отмечает Е.Я. Павлов, «разработка и принятие решений в какой-либо сфере внешних сношений осуществляется на основе административных обыкновений, когда с течением времени в процессе практического осуществления внешних контактов с иностранными контрагентами, внутри компетентных государственных органов и между ними складывается определённый порядок ведения текущих дел и принятия решений по данным вопросам, не закреплённый нормативно-правовыми актами» [272]. В отличие от Российской Федерации, где «законодательный акт, раскрывающий статус того или иного органа в осуществлении внешней политики государства, не принят, что влечёт, в частности, проблему разграничения полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ в административно-политической сфере» [12, с. 305], такой акт был принят в Кыргызстане в 2012 году. Поводом для разработки и принятия Закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» [247] от 4 июля 2012 года № 96 стало отсутствие соответствующих положений в Конституции 2010 года, принятой в «постреволюционный» период, когда в условиях экстренных попыток перехода к парламентской республике в Основном законе были существенно урезаны полномочия главы государства. Позднее, на наш взгляд, пришло понимание того, что Президент, являясь Главнокомандующим Вооружёнными Силами, отвечает за реализацию главной внешней функции – обеспечение обороноспособности и безопасности страны. Поэтому именно Президент указанным законом был наделён правом: определять внешнюю политику (ч. 1 ст. 4) и осуществлять «общее руководство внешней политикой Кыргызской Республики (ч. 3 ст. 4); утверждать Концепцию внешней политики по согласованию с Премьер-министром и по консультации с профильным комитетом Жогорку Кенеша» [247] (ч. 9 ст. 4); «выступать с официальными заявлениями по вопросам внешней политики Кыргызской Республики (ч. 1 ст. 10).

Некоторые полномочия главы государства, установленные в Конституции, были конкретизированы в Законе «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» [247]. Президент «принимает решение о признании иностранных государств и правительств по согласованию с Премьер-министром Кыргызской Республики (ч.4 ст.4); принимает решение об установлении дипломатических отношений Кыргызской Республики с иностранными государствами по согласованию с Премьер-министром и по консультации с профильным комитетом Жогорку Кенеша (ч. 5 ст. 4); по согласованию с Премьер-министром учреждает дипломатическое представительство, постоянное представительство и консульское учреждение Кыргызской Республики за рубежом (ч. 10 ст. 4)» [247]. Полагаем необходимым отметить, что данный закон является ординарным, а не органическим, что в перспективе должно послужить (наряду с другими) основанием для пересмотра этого нормативного акта.

Конституция 2021 года (ст. 66) устанавливает: «Президент является главой государства, высшим должностным лицом и возглавляет исполнительную власть Кыргызской Республики ... обеспечивает единство народа и государственной власти» [1]. Это положение означает, что он является высшим должностным лицом, занимающим особое место в системе органов публичной власти. Уникальность этого положения определяет и правовую политику президента, и представляющую собой, как верно, на наш взгляд, сформулировала О.Б. Потапова, «деятельность конкретного лица, занимающего на данном историческом этапе должность главы государства, по выработке стратегических идей концептуального характера, направленных на координацию действий различных государственных органов и иных субъектов в целях определения и претворения в жизнь основных направлений правового развития страны» [270, с. 10].

В Конституции чётко устанавливается (ч. 4 и 5 ст. 66), что Президент определяет основные направления внешней политики государства, таким образом осуществляя руководство внешней политикой Кыргызской Республики, «Президент представляет Кыргызскую Республику во внутренних и в международных от-

ношениях. Принимает меры по защите суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики» [1].

Конституция 2021 года (ч. 6 ст. 70) прямо установила, что Президент: «1) представляет Кыргызскую Республику внутри страны и за её пределами; 2) ведёт переговоры и подписывает международные договоры; вправе передавать указанные полномочия другим должностным лицам; 3) подписывает ратификационные грамоты и грамоты о присоединении к международным договорам; 4) назначает глав дипломатических представительств Кыргызской Республики в иностранных государствах и постоянных представителей в международных организациях; отзывает их; принимает верительные и отзывные грамоты глав дипломатических представительств иностранных государств» [1].

Представляя Кыргызскую Республику в международных отношениях, Президент устанавливает прямые контакты с главами других государств (в том числе путём государственных визитов в зарубежные страны, приёма глав зарубежных государств в своей стране, переговоров с ними, определения взаимных интересов, установления сотрудничества, посещения влиятельных международных организаций и выступления в их центрах), систематически ведёт переговоры по различным каналам связи с главами государств и правительств других государств, участвует лично в важных международных совещаниях и т.д. Президент лично ведёт переговоры по принципиальным вопросам с главами государств и правительств других стран. По уполномочию Президента дипломатические переговоры могут вести назначенные им лица или делегаты. Он лично подписывает важные международные договоры от имени Кыргызской Республики, для этого в соответствии с нормами международного права Президенту не нужно никакого уполномочивающего документа. Президент также может уполномочить подписать договор определённое лицо (обычно главу делегации), но для этого данному лицу необходимо иметь соответствующий документ от имени главы государства.

Международно-правовой основой переговоров являются принципы международного права, при нарушении которых заключение международного договора признаётся недействительным (неправомерным).

Заключением договора принято считать совершение всех международных и внутригосударственных процедур вплоть до момента, когда договор вступит в силу для данного государства или иного субъекта международного права. Порядок заключения и вступления в силу для Кыргызской Республики международных договоров и полномочия Президента в этой сфере регулируются Законом Кыргызской Республики «О международных договорах» от 24 апреля 2014 года. Статья 9 Закона устанавливает, что «Президент, как глава государства, в соответствии с Конституцией и международным правом ведёт переговоры по межгосударственным международным договорам без специальных полномочий, а также парафирует и подписывает их».

Президент назначает и отзывает дипломатических представителей Кыргызской Республики в иностранных государствах и международных организациях. Дипломатические представители выступают главами дипломатических комиссий, которые, как следует из Венской Конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года, представляют аккредитирующее государство в иностранных государствах, в силу этого наделяются определёнными правами и несут обязанности в соответствии с нормами международного права.

В соответствии с Законом «О дипломатической службе Кыргызской Республики» от 15 июля 2013 года МИД Кыргызской Республики вносит «предложение Президенту по кандидатурам, назначаемым на должности: 1) Чрезвычайного и Полномочного Посла Кыргызской Республики и Постоянного представителя Кыргызской Республики по согласованию с Премьер-министром и по консультации с профильным комитетом Жогорку Кенеша; 2) Генерального консула Кыргызской Республики по консультации с профильным комитетом Жогорку Кенеша.

Уполномоченный орган вносит предложения Президенту или Премьер-министру по кандидатурам иных должностных лиц, уполномоченных представлять Кыргызскую Республику или Правительство в международных организациях, назначение и освобождение которых отнесено к компетенции Президента или Премьер-министра в соответствии с нормативными правовыми актами

Кыргызской Республики» (<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203948?cl=ru-r>).

Президент имеет право назначать глав дипломатических представительств Кыргызской Республики в иностранных государствах и постоянных представителей в международных организациях, а также отзывать их. Основной закон не предусматривает согласие Жогорку Кенеша на назначение президентом глав дипломатических представительств в иностранных государствах. Нет такой нормы также в ст. 80, в которой закреплены полномочия парламента. Следовательно, глава государства, исходя из нормы п. 4 ч. 6 ст. 70 Конституции, вправе единолично назначить посла в иностранном государстве, независимо от решения профильного комитета Жогорку Кенеша.

Пункты 1 и 2 ч. 2 ст. 14 Закона «О дипломатической службе КР» от 15 июля 2013 года уже не соответствует Конституции 2021 года, таким образом, глава государства имеет право на назначение посла и генерального консула своим указом без согласования с парламентом.

Президент принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей, эта процедура нередко сопровождается обменом мнениями по вопросам, имеющим существенное политическое значение, и потому не может считаться, как об этом иногда говорят, чисто протокольной. Эти грамоты адресуются главой иностранного государства Президенту Кыргызской Республики. В верительных грамотах указывается, что определённое лицу (послу) поручено представлять интересы своего государства, его словам и действиям надлежит «верить» (отсюда и название «верительная грамота»). При вручении грамот обычно присутствует министр иностранных дел. Речи не произносятся. Дипломатический представитель называет себя, государство, главу своего государства, вручает грамоту Президенту Кыргызской Республики и кратко представляет своих ближайших сотрудников. Нередко для вручения грамот собирается несколько новых послов. После вручения грамот Президент Кыргызской Республики имеет краткую беседу с новым послом (послами).

Отзывные грамоты прекращают выполнение полномочий конкретного дипломатического представителя. Направление отзывной грамоты означает прекращение полномочий указанного в ней лица.

Жогорку Кенеш (парламент) Кыргызской Республики, формируя и реализуя конституционно-правовую политику страны в сфере международных отношений, наряду с полномочиями принятия законов, назначения выборов президента и референдумов, внесения изменений в Конституцию, обладает правом: ратификации и денонсации международных договоров (п. 4 ч. 1 ст. 80 Конституции); решения вопросов об изменении государственных границ Кыргызской Республики (п. 5 ч. 1 ст. 80); введения чрезвычайного положения в случаях и порядке, предусмотренных конституционным законом; утверждения или отмены указов Президента по этому вопросу (п. 1 ч. 4 ст. 80); решения вопросов войны и мира; введения военного положения; объявления состояния войны; утверждения или отмены указов Президента по этим вопросам (п. 2 ч. 4 ст. 80); решения вопросов «о возможности использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за её пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности» [273, с. 116–118] (п. 3 ч. 4 ст. 80); установления дипломатических рангов Кыргызской Республики (п. 4 ч. 4 ст. 80); заслушивания выступлений «представителей иностранных государств, международных организаций» (п. 1 ч. 5 ст. 80) [1].

Полномочия парламента, установленные в Конституции, также конкретизированы в Законе «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики».

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, наряду с ратификацией и денонсацией международных договоров, «заслушивает выступления представителей иностранных государств, международных организаций» [247] (п. 2 ч. 1 ст. 5 Закона) и «заключает межпарламентские договоры» [247] (п. 3 ч. 1 ст. 5).

Торага (спикер) Жогорку Кенеша «представляет Жогорку Кенеш за пределами Кыргызской Республики» [247] (ч. 2 ст. 5).

Закон «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» [247] определяет полномочия профильного комитета Жогорку Кенеша (п. 1–8 ч. 3

ст. 5 Закона), который «даёт согласие на представление Руководителя Аппарата Жогорку Кенеша о назначении и освобождении спикером полномочных представителей парламента в международных парламентских организациях; даёт согласие на проекты международных договоров Кыргызской Республики, подлежащих ратификации Жогорку Кенешем; даёт согласие на проект концепции внешней политики; даёт согласие по вопросам установления дипломатических отношений; предлагает внешнеполитические инициативы Кыргызской Республики; даёт предложения Правительству и МИД Кыргызской Республики по вопросам, связанным с реализацией внешней политики Кыргызской Республики; осуществляет подготовку и предварительное рассмотрение вопросов в сфере внешней политики, отнесённых к полномочиям Жогорку Кенеша; предварительно заслушивает отчёт Премьер-министра о деятельности Правительства в сфере внешней политики» [247].

В Стратегии развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, принятой парламентариями в 2016 году, объективно, на наш взгляд, отмечено: «Принимая во внимание повышенные требования к работе Жогорку Кенеша со стороны избирателей и меняющуюся внешнеполитическую конъюнктуру, парламенту необходимо планировать осуществление международной деятельности и проводить её в тесном взаимодействии с государственными органами. Более того, в целом внешняя политика Кыргызской Республики и её составляющая в лице парламентской дипломатии несли и несут особую ответственность за устойчивое развитие страны в очень сложных, динамично меняющихся условиях на мировой арене» [274].

Статус Кабинета министров как субъекта формирования и реализации правовой политики в сфере международных отношений, закреплён в Конституции [275].

Кабинет министров реализует основные направления внешней политики (ст. 91 Конституции) государства, исходя из положений ч. 3 ст. 1 Конституции: «Кыргызская Республика самостоятельно проводит внутреннюю и внешнюю политику» (см. комментарий к ч. 3 ст. 1). Развитие в этом качестве статуса Кабинета министров осуществляется в действующем законодательстве. Так, в Конституционном законе Кыргызской Республики от 11 октября 2021 го-

да № 122 «О Кабинете министров Кыргызской Республики» [276] продублирован ряд положений Конституции и конкретизированы полномочия правительства в сфере внешней политики и международных отношений, в частности среди других полномочий Кабинет министров (ст. 13) «реализует внешнюю политику государства; обеспечивает реализацию мер по охране государственного суверенитета, территориальной целостности, защите конституционного строя, а также мер по укреплению обороноспособности, национальной безопасности»; «обеспечивает выполнение ... инвестиционной, внешнеэкономической, налоговой и таможенной политики; обеспечивает выполнение международных договоров, вступивших в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке принимает решения о заключении международных договоров, продлевает либо расторгает такие договоры; защищает граждан Кыргызской Республики за пределами её территории; обеспечивает развитие взаимоотношений Кыргызской Республики с иностранными государствами, международными организациями; обеспечивает открытие дипломатических представительств и консульских учреждений Кыргызской Республики в иностранных государствах и постоянных представительств Кыргызской Республики при международных организациях; обеспечивает осуществление внешнеэкономической деятельности» [276].

В Конституционном законе к полномочиям Председателя Кабинета министров в сфере внешней политики и внешнеэкономической деятельности относятся (ст. 18): «определяет направления деятельности Кабинета министров в рамках основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом; вносит Президенту предложения по основным направлениям внешней и внутренней политики Кыргызской Республики, изменению структуры Кабинета министров; в установленном законодательством порядке ведёт переговоры и подписывает межправительственные и другие международные договоры и соглашения; в установленном порядке назначает и освобождает руководителей государственных предприятий, организаций и учреждений, генеральных директоров свободных экономических зон в Кыргызской Республике, их заместителей, а также других

лиц, входящих в номенклатуру должностей, на которые назначение и освобождение осуществляется распоряжением Председателя Кабинета министров» [276].

Министры, председатели государственных комитетов «по поручению Президента подписывают международные договоры и соглашения» [276]. (ст. 21).

Ранее данные отношения регулировались Конституционным законом «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года № 85 [277].

Также полномочия председателя и членов Кабинета министров в сфере внешней политики и внешнеэкономической деятельности конкретизируются в иных нормативных актах (например, Закон Кыргызской Республики от 4 июля 2012 года № 96 «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 4 июля 2012 года № 96. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203696?cl=ru-ru>; Закон «О международных договорах Кыргызской Республики» от 24.04.2014 года (В редакции законов КР от 9 июня 2015 года № 126, 27 марта 2017 года № 51). <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205286>; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 января 2015 года № 24 «О вопросах заключения, действия и прекращения международных договоров Кыргызской Республики, а также их государственной регистрации и опубликования». <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97269>; [277] и др.).

Наряду с этим в Законе «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики» регулируются взаимоотношения парламента, Правительства и «Президента по определению основного внешнеполитического курса Кыргызской Республики. В ст. 8 устанавливается, что основной внешнеполитический курс Кыргызской Республики определяется в концепции внешней политики. Концепция внешней политики, в свою очередь, утверждается Президентом по согласованию с Премьер-министром и по консультации с профильным комитетом Жогорку Кенеша» [247]. Подготовку же проекта концепции осуществляет МИД Кыргызской Республики (в законе – «уполномоченный орган»).

Глава государства, глава правительства и министр иностранных дел наделены также правом выступать с официальными заявлениями по вопросам внешней политики Кыргызской Республики. Торага Жогорку Кенеша наделён правом выступать с официальными заявлениями по вопросам межпарламентского сотрудничества и вопросам, входящим в компетенцию парламента (ч. 1 ст. 10 «Внешнеполитические заявления»).

Главным органом исполнительной власти, «который осуществляет координацию и взаимодействие министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций и органов местного самоуправления, а также иных государственных органов Кыргызской Республики по вопросам международной деятельности в целях обеспечения единства внешней политики и выполнения международных обязательств Кыргызской Республики» [247], является МИД Кыргызской Республики.

Взаимоотношения между главой государства, парламентом и правительством по вопросам внешней политики являются по своему политико-правовому смыслу конституционно-правовыми отношениями со всеми вытекающими из этого последствиями. В связи с этим полагаем актуальным и целесообразным в последующем осуществлять регулирование данных отношений между субъектами формирования и реализации внешней политики не в соответствии с ординарными законами и так называемыми «актами политико-программного характера» (то есть различного рода «стратегиями», «концепциями», «доктринами», «посланиями к народу»), чей правовой статус и юридическая сила окончательно не определены, а на основе конституционного («органического») закона.

Специфическим субъектом реализации правовой политики в сфере международных отношений является Конституционный суд Кыргызской Республики. Как справедливо отмечает М. Г. Коротков, «место суда в системе субъектов правовой политики определяется его специфическими чертами. Наиболее существенные из этих особенностей заключаются в следующем: суд вырабатывает свои решения в конфликтных ситуациях; он независим от иных субъектов; правовую политику в рамках правосудия создают вы-

сокопрофессиональные юристы; с помощью суда своё влияние на правовую политику оказывают отдельные индивиды и социальные группы; суд включается в правовую политику только по чужой, а не по своей инициативе; решения суда принимаются в особом процессуальном порядке; при выработке правовой политики суд опирается на ограниченный фактический материал; правовая политика суда носит индивидуализированный характер; она является юридически обязательной» [279].

Как справедливо пишет известный казахстанский правовед профессор Е.Б. Абдрасулов, «принцип самостоятельности судебной власти, являясь по своему характеру и значимости определяющим, предполагает отделённость, самодостаточность, наличие собственного потенциала данной ветви государственной власти» [280].

К судебной власти Кыргызстана вполне применимо мнение Е.Б. Абдрасулова об актуальности задачи изучения и внедрения «дискреционных полномочий в деятельность судов. Международные нормы в сфере правосудия относят дискреционные полномочия к числу средств независимости судебных органов. ... (Суд) не занимается формулированием правовых принципов в абстрактной форме и по собственной инициативе. Вместе с тем из правовой природы правовых принципов и способов их взаимодействия с судебной властью следует идея о роли суда в формировании системы принципов права, поскольку именно суд во всех спорных случаях выявляет и формулирует право для обеспечения правовой защитой каждого человека, обратившегося в суд, в целях защиты своих прав и законных интересов» [280].

Статья 97 (п. 2 ч. 3) Конституции страны устанавливает, что «Конституционный суд даёт заключение о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика» [1].

Как отмечает Б.И. Осминин, судебный конституционный контроль в отношении международных договоров представляет собой сравнительно новое явление в законодательстве и практике государств [281, с. 105]. И.И. Лукашук, отмечая, что «судебный контроль за конституционностью международных договоров осуществляется на двух стадиях – до и после их заключения, подчеркивает, что на первой стадии, т.е. до заключения договора, определяется соответствие конституции его постановлений и ре-

шается вопрос о возможности его принятия, а на второй стадии, т.е. после вступления договора в силу, можно рассматривать конституционность не содержания договора, а процедуры его заключения, и, кроме того, правомерна проверка конституционности закона, принятого для осуществления договора» [248, с. 254–255]. Ж.-П. Кемби также проводит различие между государствами, в которых судебный конституционный контроль осуществляется до или после введения международных договоров во внутренний правопорядок» [281].

Белорусская исследователь А. Зыбайло, проведя сравнительный анализ компетенции институтов конституционного контроля, выделила «следующие разновидности контроля за конституционностью международных договорных обязательств: 1. Превентивный контроль за конституционностью международных договоров, законов и иных правовых актов. До заключения договора определяется соответствие конституции его постановлений и решается вопрос о возможности его принятия. Например, если при подготовке к ратификации, утверждению или присоединению к международному договору каким-либо государственным органом (Министерством юстиции, Министерством иностранных дел) обращается внимание на противоречие такого договора Конституции, обладающим соответствующим правом субъектом может быть внесено предложение ... о проверке его соответствия Конституции и ратифицированным международно-правовым актам; 2. Последующий контроль (абстрактный и конкретный на основе обращений судов и индивидуальных жалоб). После вступления договора в силу можно рассматривать конституционность не содержания договора, а процедуры его заключения. Кроме того, правомерна проверка конституционности закона, принятого в целях инкорпорации договора. Предпочтительней рассматривать этот вопрос до принятия законопроекта. Но полной гарантии и такой порядок не даёт. Противоречие может обнаружиться в ходе реализации договора» [282].

Согласно Конституционному закону «О Конституционном суде Кыргызской Республики» от 15 ноября 2021 года № 133, «правом на обращение о даче заключения о конституционности не вступивших в силу для Кыргызской Республики международных договоров обладают субъекты, указанные в п. 2–5 ч. 1 ст. 19»

[283], т.е. Президент, Жогорку Кенеш, фракции, депутатские группы Жогорку Кенеша, Кабинет министров Кыргызской Республики.

Из Конституционного закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики» от 15 ноября 2021 года № 133:

«Статья 26. Поводы и основания к рассмотрению дела в Конституционном суде

2. Основанием к рассмотрению дела является ... обнаружившаяся неопределённость в вопросе о том, соответствует ли Конституции не вступивший в силу для Кыргызской Республики международный договор.

Статья 30. Принятие обращения к производству

6. Принятие к производству обращения о конституционности не вступивших в силу для Кыргызской Республики международных договоров влечёт за собой приостановление процесса вступления в силу оспариваемых международных договоров до окончания рассмотрения дела Конституционным судом.

Статья 52. Юридическая сила актов Конституционного суда

5. Не вступившие в силу международные договоры, признанные неконституционными заключением Конституционного суда, не подлежат введению в действие и применению» [283].

А. Зыбайло пишет: «Согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. действительность согласия государства на обязательность для него договора может оспариваться только на основе применения Конвенции (ст. 42). Например, односторонний отказ может иметь место при условиях, установленных правом международных договоров, а именно статьями 60–62 Венской конвенции. В противном случае односторонний отказ государства от договора влечёт за собой международную ответственность. То обстоятельство, что подобный отказ совершён на основании решения Конституционного суда, не меняет сути дела, поскольку акты Суда являются актами национального права» (*Зыбайло А.* Электронный ресурс: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/5215/1/zybailo_2010_trudy.pdf).

«Общее международное право предельно ограничивает признание правовых последствий нарушения конституционного права международными обязательствами. Такие последствия наступают лишь в случае «явного» нарушения норм национального права

«особо важного значения», касающегося «компетенции заключать договоры» (см.: Венская конвенция о праве международных договоров, 23 мая 1969 г. // Действующее международное право: в 2 т. Т. 1. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М.: Изд-во МНИМП, 1996. – С. 343–372), то есть относящихся к порядку принятия обязательств по международному праву. Менее значительные отступления от такого правила не могут являться основанием для признания недействительным согласия государства на принятие обязательств. Такое толкование ст. 46 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года нашло отражение в специальной литературе (Аречага Э. Х. Современное международное право / Э. Х. Аречага. – М.: Прогресс, 1983. – 480 с.), а также в практике Международного суда ООН (О делимитации морской границы и территориальных вопросах между Катаром и Бахрейном: решение Международного суда ООН, 1 июля 1994 г. // ICJ Reports. – 1994. – Р. 118–132)» (Зыбайло А. Электронный ресурс: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/5215/1/zybailo_2010_trudy.pdf). В связи с этим А. Зыбайло справедливо, на наш взгляд, полагает «приоритетной форму предварительного контроля. Под «не вступившими в силу» договорами надо понимать договоры, в отношении которых ещё не выражено согласия республики на их обязательность в соответствии со ст. 16 Венской конвенции 1969 г.)» (Зыбайло А. Электронный ресурс: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/5215/1/zybailo_2010_trudy.pdf).

Как отмечает А. Зыбайло, «в целом конституционные суды весьма осторожно подходят к решению вопросов о конституционности международных договоров. Практика в этой области невелика. По имеющимся у нас данным, международные договоры не подвергались контролю конституционности и в других государствах-членах СНГ, за исключением, пожалуй, Армении. Примерно за два года своей деятельности Конституционный суд Армении признал неконституционными 11 международных договоров, отдельные статьи и положения которых прямо или косвенно предусматривали нормы, ограничивающие права и свободы граждан Армении» (Зыбайло А. Электронный ресурс: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/5215/1/zybailo_2010_trudy.pdf).

Конституционным судом Кыргызской Республики на предмет соответствия Конституции могут быть рассмотрены только те не

вступившие в силу для Кыргызской Республики международные договоры, согласие на обязательность которых для Кыргызской Республики ещё не выражено в международном плане, т.е. такое согласие еще юридически не удостоверено и не приобрело международно-правового значения для других договаривающихся государств. Если же согласие Кыргызской Республики на обязательность для неё международного договора выражено в международном плане, т.е. юридически удостоверено и приобрело международно-правовое значение для других договаривающихся государств, то с этого момента, хотя договор ещё и не вступил в силу для Кыргызской Республики, рассмотрение Конституционным судом дела о проверке конституционности уже не представляется возможным, поскольку предполагает отказ от такого согласия или признание его недействительным, которые могут иметь место только на основе международного права.

То есть возможность рассмотрения Конституционным судом дела о конституционности договора на всех этапах осуществления внутригосударственных процедур, необходимых для выражения согласия на обязательность для Кыргызской Республики международного договора, включая оформление ратификационной грамоты, целиком зависит от национального законодательства, полностью находится в сфере его действия. После того как такие внутригосударственные процедуры завершены и согласие Кыргызской Республики на обязательность для нее международного договора выражено в международном плане, т.е. юридически удостоверено и приобрело международно-правовое значение для других договаривающихся государств, возможность рассмотрения Конституционным судом дела о конституционности договора, хотя он ещё и не вступил в силу для Кыргызской Республики, зависит от международного права, так как предполагает отказ от такого согласия или признание его недействительным, что регламентируется правом международных договоров.

Конституционному суду отводится особая роль в сфере реализации международно-договорной политики Кыргызской Республики, выражающейся в полномочии рассматривать и выносить заключения на предмет соответствия положениям Конституции страны

проектов международных договоров. Анализ этого полномочия даёт основания утверждать, что вынесение соответствующего заключения возможно только на стадиях предварительного рассмотрения проекта договора до его подписания соответствующими уполномоченными лицами Кыргызской Республики, иных государств или международных межгосударственных организаций.

3.3. Правовой статус Министерства иностранных дел Кыргызской Республики как основного субъекта реализации и координации конституционно-правовой политики в сфере международных отношений

Президент, Жогорку Кенеш и Кабинет министров формируют и реализуют конституционно-правовую политику в сфере международных отношений с помощью центральных органов государственного управления, особое место среди которых занимает МИД Кыргызской Республики.

Статус Министерства иностранных дел (МИД) как субъекта, участвующего в формировании и основного субъекта, реализующего конституционно-правовую политику государства в сфере международных отношений, в основном определяется Конституцией, конституционными законами, законами и другими нормативными актами (законами «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 4 июля 2012 года № 96, «О дипломатической службе Кыргызской Республики» от 15 июля 2013 года № 140, положением «О Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики», утверждённым постановлением Правительства от 13 декабря 2013 года № 74, и рядом других нормативных актов [247; 285].

МИД является «главным органом исполнительной власти, который осуществляет координацию и взаимодействие министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций и органов местного самоуправления, а также иных государственных органов Кыргызской Республики по вопросам международной деятельности, в целях

обеспечения единства внешней политики и выполнения международных обязательств Кыргызской Республики» [247].

В законах «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 4 июля 2012 года, «О дипломатической службе Кыргызской Республики» от 15 июля 2013 года и «О международных договорах Кыргызской Республики» от 24 апреля 2014 года нет названия «Министерство иностранных дел», законодателем даётся термин «уполномоченный орган», при этом не раскрывается данное понятие.

В Законе «О международных договорах Кыргызской Республики» [267] 2014 года вместо термина «Министерство иностранных дел» используется понятие «уполномоченный государственный орган в сфере иностранных дел».

Ст. 4 Закона «О дипломатической службе Кыргызской Республики» [288] от 15 июля 2013 года определяет, что уполномоченным органом является «государственный орган Кыргызской Республики, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в сфере иностранных дел» [288]. Как отмечено в законе, «уполномоченный орган, его органы и представительства, а также загранучреждения Кыргызской Республики входят в единую систему органов дипломатической службы (ч. 1 и 3 ст. 5). Загранучреждения Кыргызской Республики учреждаются по представлению уполномоченного органа Президентом по согласованию с Премьер-министром. Руководство и определение направлений деятельности загранучреждений Кыргызской Республики осуществляются уполномоченным органом» [288] (ч. 2 ст. 5). «Представительства государственных органов Кыргызской Республики в иностранных государствах и при международных организациях, не входящие в систему органов дипломатической службы, учреждаются в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Кыргызской Республики по согласованию с уполномоченным органом (ч. 1 ст. 6), подконтрольны и подотчетны соответствующему органу дипломатической службы в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики» [288] (ч. 2 ст. 6).

В ст. 9 также конкретизируется координирующая роль уполномоченного органа во внешнеполитической сфере [288]: «Уполномоченный орган возглавляет и руководит деятельностью систе-

мы органов дипломатической службы и обеспечивает координацию и взаимодействие органов исполнительной и законодательной власти в области отношений с иностранными государствами и международными организациями, выполнение принципа единства внешней политики, осуществляет общий контроль за исполнением международных обязательств Кыргызской Республики, а также выполняет иные задачи и функции, возложенные на него в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики».

Чем вызвана замена употреблявшегося ранее в законодательстве словосочетания «Министерство иностранных дел» [287; 284; 289] на маловразумительное «уполномоченный орган», сейчас уже трудно объяснить. Вероятно, это связано с тем, что в конце 2009 и в начале 2010 года, незадолго до Апрельской революции 2010 года, президентом (на тот момент) К.С. Бакиевым Министерство иностранных дел было выведено из состава правительства и создано «Государственное министерство иностранных дел», «не входящее», как было написано в указе К. Бакиева, «в систему исполнительной ветви власти», «непосредственно подотчётно и подчинено Президенту Кыргызской Республики», «осуществляет свою деятельность по реализации внешнеполитического курса Кыргызской Республики, определяемого Президентом Кыргызской Республики» [290]. Возглавлял это ведомство государственный министр иностранных дел. Данное обстоятельство вызывало вполне обоснованные недоумение и насмешки, как будто в стране действовали иные «не государственные» министерства. Поэтому, на наш взгляд, замену термина «министерство» на «уполномоченный орган» можно объяснить стремлением законодателя к «новаторству» в попытках «быстрого» строительства парламентской республики в период с 2010 по 2015 годы, надеждой на то, что терминологическая замена названий органов государственного управления приведёт к повышению эффективности их деятельности и изменению сути. При этом нам так и не удалось найти в законодательстве положение о том, что именно МИД является «уполномоченным органом Кыргызской Республики» в сфере международных отношений.

До этого в ранее действовавшем положении 2005 года определялось, что МИД «является центральным органом государственного управления Кыргызской Республики, осуществляющим исполнительно-распорядительные функции во внешнеполитической сфере и возглавляющим единую систему органов дипломатической службы. Министерство подчиняется Президенту Кыргызской Республики по вопросам, закреплённым за Президентом Кыргызской Республики Конституцией Кыргызской Республики и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики» [291].

После принятия Конституции 2010 года утверждается Положение о МИД КР [292].

В настоящее время действует Положение о МИД Кыргызской Республики, утверждённое 20 февраля 2012 года [293, 294] с соответствующими поправками и изменениями после принятия Конституции 2021 года и Конституционного закона «О кабинете министров Кыргызской Республики». Согласно Положению МИД Кыргызской Республики «является органом исполнительной власти, осуществляющим деятельность по реализации государственной политики и управлению в сфере иностранных дел и во внешнеполитической сфере, координации и взаимодействию органов государственной власти Кыргызской Республики при разработке, принятии и реализации внешнеполитических решений в целях проведения единой внешней политики Кыргызской Республики, возглавляющим единую систему органов дипломатической службы» (<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93794?cl=ru-ru>).

Целями деятельности являются «эффективная реализация внешнеполитического курса Кыргызской Республики, а также защита суверенитета, территориальной целостности и других национальных интересов Кыргызской Республики в международных отношениях, развитие национальной экономики путём привлечения иностранных инвестиций и продвижения отечественных товаров и услуг на международные рынки» (<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93794?cl=ru-ru>).

Основные задачи МИД: «1) проведение внешнеполитического курса Кыргызской Республики на всестороннее развитие её равноправных отношений с иностранными государствами и эффективное сотрудничество с международными организациями в соответ-

ствии с общепризнанными нормами международного права, а также обеспечение дипломатических и консульских сношений Кыргызской Республики с иностранными государствами, а также сотрудничества с международными организациями; 2) содействие в поддержании международного мира, глобальной и региональной безопасности, основанной на принципах равенства и безопасности для всех; 3) защита прав и интересов граждан и юридических лиц Кыргызской Республики за рубежом, а также участие в реализации миграционной политики Кыргызской Республики; 4) содействие в продвижении отечественных товаров и услуг на международные рынки и привлечение иностранных инвестиций в национальную экономику; 5) участие в продвижении туристических возможностей Кыргызской Республики, в привлечении новых технологий и инноваций в экономику Кыргызской Республики, в расширении гуманитарного и технического сотрудничества с иностранными государствами и международными организациями, а также в реализации экономической и социальной политики Кыргызской Республики» (<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93794?cl=ru-ru>).

П.А. Цыганков справедливо отмечает: «Действительно, как показывает швейцарский исследователь Ф. Брайар (*Brailard Ph. Relations internationales: une nouvelle discipline // Le trimesre du monde. – 1994. – № 3. – Р. 29*), внешняя политика перестаёт быть прерогативой только министерств иностранных дел. В силу возросшей необходимости сообща управлять всё более сложными и многочисленными проблемами она становится делом большинства других государственных ведомств и структур. Различные группы национальных бюрократий, имеющие отношение к международным переговорам, часто стремятся к непосредственному сотрудничеству со своими коллегами за рубежом, к согласованным действиям с ними. Это приводит к развитию оккультных связей и интересов, выходящих за рамки государственных принадлежностей и границ, делает внутреннюю и международную сферы ещё более взаимопроницаемыми» [245, с. 29].

Закон «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» [247] устанавливает, что любой орган государственной власти страны может выступить с внешнеполитической инициативой при условии, что эта инициа-

тива должна соответствовать внешнеполитическому курсу Кыргызстана (ч. 1 ст. 9). Ст. 2 данного закона наряду с другими, уже упомянутыми определениями – «внешняя политика», «внешнеполитический курс», «концепция внешней политики», устанавливает, что внешнеполитической инициативой являются «предложения, связанные с вопросами определения и реализации внешнеполитического курса Кыргызской Республики» [247].

Иницирующий государственный орган направляет проект внешнеполитической инициативы «на согласование в соответствующие органы государственной власти, в компетенцию которых входит рассматриваемый вопрос, и в обязательном порядке» [247] – в МИД. «При выработке предложений иницирующий государственный орган может привлечь экспертов», затем «согласованный проект внешнеполитической инициативы направляется Президенту для рассмотрения и принятия окончательного решения. К проекту внешнеполитической инициативы должны быть приложены справка, содержащая анализ рассматриваемого вопроса, и информация о соответствии проекта внешнеполитической инициативы внешнеполитическому курсу Кыргызской Республики» [247]. При этом, как отмечается в законе, «сроки принятия решения по внешнеполитической инициативе не должны превышать пяти рабочих дней со дня официальной регистрации в государственном органе. В исключительных случаях МИД могут быть предложены иные сроки принятия внешнеполитического решения (ч. 2 ст. 9)» [247]. Обязательным условием является обязанность иницирующего государственного органа «при подготовке внешнеполитической инициативы ... провести анализ и прогноз возможных последствий её принятия/непринятия, включая политические и финансовые» [247] (ч. 3 ст. 9). «Проект решения по внешнеполитической инициативе, связанный с заключением международных договоров Кыргызской Республики, вносится на рассмотрение Президента, Жогорку Кенеша и Правительства в порядке, определённом Законом Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики». Опубликование внешнеполитической инициативы осуществляется только по согласованию с МИД и органом государственной власти, в компетенцию

которого входит вопрос принятия решения по данной внешнеполитической инициативе (ч. 4 ст. 9 Закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» [247]).

Государственные органы Кыргызстана и их должностные лица могут выступать с официальными заявлениями и распространять официальную информацию по отдельным (так называемым «отраслевым») вопросам, касающимся реализации внешней политики страны, только по согласованию с МИД (ч. 2 ст. 10).

МИД (в законе – «уполномоченный орган»): «обеспечивает координацию и взаимодействие органов государственной власти в вопросах международной деятельности в целях обеспечения единства внешней политики и выполнения международных обязательств Кыргызской Республики в полном объёме (ч. 1 ст. 11); информирует Президента, Жогорку Кенеш, Премьер-министра и другие соответствующие государственные органы о важных вопросах внешней политики Кыргызской Республики, в том числе по вопросам, требующим принятия решения (ч. 2 ст. 11)» [247].

В законе определяется: «Органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица, за исключением Президента, Жогорку Кенеша и Правительства, осуществляют взаимоотношения с дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями и государственными органами иностранных государств, а также с международными организациями» [247] через МИД, если иное не предусмотрено международными договорами Кыргызской Республики (ч. 3 ст. 11) (см., например: Регламент взаимодействия МИД и Минтранса по вопросам оформления, отправки и выдачи нотных поддержек для граждан Кыргызской Республики – водителей, осуществляющих международные грузовые перевозки в Китайскую Народную Республику автомобильным транспортом, утверждённый совместными приказами Министерства иностранных дел Кыргызской Республики и Министерства транспорта и дорог Кыргызской Республики) [295].

Закон «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» [247] обязывает министерства и ведомства, «местные государственные администра-

ции, мэрии городов Бишкека и Ош, органы местного самоуправления и иные государственные органы: информировать МИД о международных мероприятиях, вносить программы деятельности в сфере международного сотрудничества на согласование в МИД, а также отчёты об их реализации». Здесь же содержится требование об обязательном согласовании с МИД до их представления соответственно Президенту, Жогорку Кенешу и Правительству предложений, касающихся «внешнеполитических и внешнеэкономических интересов Кыргызской Республики, в том числе о приглашении в Кыргызскую Республику делегаций государственных органов иностранных государств и международных организаций, проведении переговоров с иностранными государствами и международными организациями» [247].

Эти положения также нашли отражение в Концепции внешней политики 2019 года: «В целях проведения единой внешней политики страны Министерство иностранных дел Кыргызской Республики осуществляет координацию и взаимодействие органов государственной власти Кыргызской Республики при разработке, принятии и реализации внешнеполитических решений» [7]. Органы государственной власти и местного самоуправления «осуществляют международное сотрудничество, включая официальные поездки, встречи с представителями иностранных государств и международных организаций, проведение официальных переговоров и консультаций в рамках делегированных полномочий и по предварительному согласованию с МИД» [7]. Должностные лица государственных органов «могут выступать с официальными заявлениями, затрагивающими отдельные вопросы реализации внешней политики, в соответствии с согласованными с МИД позициями. Официальная информация по вопросам, касающимся внешней политики Кыргызской Республики, распространяется уполномоченными на это государственными органами по согласованию с МИД» [7].

Иные госорганы и органы местного самоуправления являются субъектами, реализующими государственную правовую политику в вышеназванной сфере, при условии соответствия их деятельности требованиям нормативных правовых актов страны и международного права.

Заключение по третьей главе

Проведённое в главе исследование позволяет сформулировать следующие **выводы**:

1. Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере международных отношений, являясь самостоятельным комплексным видом правовой политики как составной части государственной внешней и внутренней политики, представляет собой деятельность по определению внешнеполитических приоритетов и созданию эффективного организационно-правового механизма реализации внешних функций государства, основанного на сочетании национальных интересов, общепризнанных принципов и норм международного права, а также международно-правовых норм, обязательства по соблюдению которых закреплены в национальной правовой системе.

2. Процессы перехода от президентско-парламентской к парламентско-президентской форме правления в КР в «постапрельский» период привели к существенному реформатированию конституционно-правовой политики, в том числе и в сфере международных отношений, что, в свою очередь, привело к перераспределению полномочий субъектов формирования и реализации национальной международно-правовой политики. Поводом для разработки и принятия Закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 4 июля 2012 года № 96 стало отсутствие соответствующих положений в Конституции 2010 года, принятой в «постреволюционный» период, когда в условиях экстренных попыток перехода к парламентской республике в Основном законе были существенно урезаны полномочия главы государства. Позднее, на наш взгляд, пришло понимание того, что Президент, являясь Главнокомандующим Вооружёнными Силами, отвечает за реализацию главной внешней функции – обеспечение обороноспособности и безопасности страны. Поэтому именно Президент указанным законом (но не Конституцией) наделён правом: определять внешнюю политику и осуществлять общее руководство внешней политикой; выступать с официальными заявлениями по вопросам внешней политики Кыргызской Республики, а также наделён правом утверждать Концепцию внешней политики, но с существен-

ным ограничением – по согласованию с Премьер-министром и по консультации с профильным комитетом Жогорку Кенеша. Принятие новой Конституции в 2010 году и связанное с этим перераспределение ролей высших должностных лиц и органов политической власти затронули и такую важную часть внешнеполитических функций, как заключение международных договоров.

3. Взаимоотношения между главой государства, парламентом и правительством по вопросам внешней политики являются по своему политико-правовому смыслу конституционно-правовыми отношениями со всеми вытекающими из этого последствиями. В связи с этим полагаем актуальным и целесообразным в последующем осуществлять регулирование данных отношений между субъектами формирования и реализации внешней политики не в соответствии с ординарными законами и так называемыми «актами политико-программного характера» (то есть различного рода «стратегиями», «концепциями», «доктринами», «посланиями к народу»), чей правовой статус и юридическая сила окончательно не определены, а на основе конституционного закона.

4. Особая роль в сфере реализации международно-договорной политики Кыргызской Республики отводится Конституционному суду, выражается в полномочии рассматривать и выносить заключения на предмет соответствия положениям Конституции страны проектов международных договоров. Анализ этого полномочия даёт основания утверждать, что вынесение соответствующего заключения возможно только на стадиях предварительного рассмотрения проекта договора до его подписания соответствующими уполномоченными лицами Кыргызской Республики, иных государств или международных межгосударственных организаций.

5. Президент, Жогорку Кенеш и Кабинет министров формируют и реализуют правовую политику в сфере международных отношений с помощью центральных органов государственного управления, наиболее важным среди которых является МИД Кыргызской Республики, которое играет особую роль как основной исполнительно-властный орган, осуществляющий координацию и взаимодействие международной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных государственных органов в целях обеспечения единства внешней политики и выполнения международных обязательств Кыргызской Республики. Таким образом, основными субъектами формирова-

ния и реализации правовой политики государства в сфере международных отношений являются Президент, Жогорку Кенеш (парламент), Правительство и Министерство иностранных дел (МИД), приоритетными направлениями деятельности которых является защита и обеспечение национальных интересов Кыргызской Республики. Иные госорганы и органы местного самоуправления являются субъектами, реализующими государственную правовую политику в вышеназванной сфере, при условии соответствия их деятельности требованиям нормативных правовых актов страны и международного права.

Глава 4

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОСНОВНЫМ УГРОЗАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ И МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

4.1. Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере противодействия терроризму в рамках международных организаций

В Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики справедливо отмечается: «Особенностью нынешнего времени стала непредсказуемость стратегических решений, принимаемых отдельными государствами, военно-политическими блоками, политическими и экономическими международными объединениями. Игнорируются перспективы наступления негативных последствий не только для глобальной и региональной стабильности, но и для интересов собственных союзников» [122]. Среди факторов, определяющих характер развития обстановки в мире выделяются: «применение вооружённых сил в нарушение норм международного права; использование незаконных вооружённых формирований и террористических группировок в достижении политических целей» [122].

Среди 14 основных внешних и 21 внутренних угроз национальной безопасности в Концепции обоснованно выделены: «Сохра-

нившиеся преступные и дестабилизирующие устремления международных террористических, экстремистских организаций в сторону Центральноазиатских государств и непосредственно Кыргызской Республики на фоне резко меняющейся военно-политической обстановки в зонах вооружённого конфликта и повышенной террористической активности. Продолжающийся процесс концентрации иностранных боевиков, в том числе выходцев из стран Центральноазиатского региона, в локациях, удобных для перетекания или прорыва в государство, – потенциальный объект атаки. Расширение масштабов международного терроризма, религиозного экстремизма и сепаратизма, террористические и экстремистские проявления в странах Центральной Азии и усиление вербовочно-пропагандистской деятельности в сети Интернет. Активная деятельность зарубежных центров религиозного экстремизма и нетрадиционных религиозных течений по импорту и популяризации в Кыргызской Республике чуждой и деструктивной идеологии. Рост объёмов транзита наркотических средств. Расширение масштабов деятельности трансграничных и транснациональных организованных преступных групп. Расширение радикальных религиозных течений и обострение межконфессиональных противоречий в Кыргызстане, в том числе увеличение количества межнациональных, межконфессиональных конфликтов и проявлений сепаратизма. Деятельность внутреннего террористического и экстремистского подполья, особенно в среде осуждённых за терроризм и экстремизм, а также их сращивание с криминалитетом и организованными преступными сообществами. Активизация деструктивной деятельности в социальных сетях и мессенджерах, в том числе распространение заведомо ложной и недостоверной информации, размещение материалов террористического и экстремистского характера и призывы к вступлению в ряды экстремистских и террористических организаций, к массовым беспорядкам и протестным акциям, пропаганда криминального образа жизни, суицидов, употребления наркотических средств и психотропных веществ и иная противоправная информация, оказывающая негативное воздействие в первую очередь на молодое поколение. Снижение эффективности деятельности правоохранительных органов по выявлению и расследованию финансирования терроризма и легализации (отмывания) преступных до-

ходов, а также по обнаружению и аресту преступных активов, подлежащих конфискации» [122].

В Концепции внешней политики отмечено: «Рост напряжённости в мире, расширение масштабов международного терроризма и экстремизма в различных их проявлениях, трансграничная преступность, незаконный оборот наркотиков и оружия, торговля людьми, угроза возникновения и эскалации конфликтов вблизи границ Кыргызской Республики и внешних границ государств Центральной Азии требуют проактивной внешней политики и принятия превентивных мер. События в мире свидетельствуют о том, что ни одно государство не в состоянии исключительно собственными усилиями эффективно противостоять современным вызовам и угрозам. Обеспечение безопасности в стране и регионе определяет необходимость тесной координации, сотрудничества и обмена информацией со всеми заинтересованными государствами и международными организациями. Вызовы в сфере безопасности ... требуют принятия Кыргызской Республикой соответствующих эффективных мер как на национальном уровне, так и путём продвижения активного сотрудничества с международными партнёрами» [7].

В целях решения рассматриваемой проблемы международное сообщество разработало правовую базу и создало соответствующие имплементационные механизмы, основанные на разумном подходе. Сегодня эта база включает соответствующие международные конвенции и протоколы, касающиеся терроризма и прав человека, «Глобальную контртеррористическую стратегию ООН и соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности. Разработанные и принятые в ООН международные стандарты в рассматриваемой области можно условно разделить на две большие группы. В первую группу входят стандарты договорного происхождения, имеющие обязательный характер и получившие закрепление в ряде универсальных международных соглашений. Стандарты, относящиеся ко второй группе, носят преимущественно рекомендательный характер и содержатся в иных, нежели международные договоры, документах, принятых в рамках ООН. В подавляющем большинстве случаев это резолюции главных органов данной организации, прежде всего, Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности» [296].

С 1963 года под эгидой ООН и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) принят ряд основных документов, из которых семь ратифицированы Кыргызской Республикой (Закон «О присоединении Кыргызской Республики к конвенциям и протоколам в области международной гражданской авиации» от 21 июля 1999 года № 88, Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, от 14 декабря 1973 года (закон КР от 15 апреля 2003 года № 77), Международная конвенция о борьбе с захватом заложников от 17 декабря 1979 года (закон КР от 15 апреля 2003 года № 78), Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года (закон КР от 15 апреля 2003 года № 79), Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма от 13 апреля 2005 года (закон КР от 28 апреля 2007 года № 59) [297].

«Принятие Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2006 года Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединённых Наций в форме резолюции и изложенного в приложении к ней Плана действий ознаменовало собой новый этап в борьбе с терроризмом» [298]. Одновременно с принятием Глобальной стратегии Генеральная Ассамблея утвердила Целевую группу по осуществлению контртеррористических мероприятий (ЦГОКМ), которая была создана Генеральным секретарём в 2005 году. ЦГОКМ, в которую входит 38 структур ООН и связанных организаций, работает над укреплением координации и слаженности контртеррористической деятельности системы ООН и оказывает помощь государствам-членам [298].

Резолюцией 71/291 Генеральной Ассамблеи от 15 июня 2017 года было учреждено Контртеррористическое управление ООН. Создание новой структуры в Секретариате ООН является свидетельством фокусирования внимания мирового сообщества на угрожающем характере международного терроризма [299].

Кыргызстан в настоящее время поддерживает проект резолюции о противодействии террористической идеологии и проект Международной конвенции по борьбе с актами химического и биологического терроризма [299].

Резолюция 2253 (2015), принятая Советом Безопасности на его 7587-м заседании 17 декабря 2015 года, вводит отдельные адресные санкции (замораживание активов, запрет на поездки и оружейное эмбарго) в отношении физических и юридических лиц, обозначенных в санкционном перечне в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды». К моменту написания главы в постоянно обновляемый санкционный перечень в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды» входили имена 255 физических лица и названия 75 юридических лиц.

Кроме того, государства-члены продолжают вести переговоры по всеобъемлющей конвенции о международном терроризме в целях дальнейшего укрепления международного сотрудничества. В дополнение к этому многие государства разработали свои собственные национальные законодательные рамки, основанные на существующей международно-правовой базе, и осуществляют двустороннее и региональное сотрудничество в целях укрепления мер по борьбе с терроризмом.

23 февраля 2018 года Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш подписал договор о координации международного сотрудничества в реализации Глобальной контртеррористической стратегии. В нём изложены принципы сотрудничества учреждений системы ООН в деле оказания помощи государствам в борьбе с терроризмом. Соглашение о координации – это своего рода договор между 36 учреждениями ООН, а также ИНТЕРПОЛом и Всемирной таможенной организацией о том, кто за что отвечает в оказании помощи государствам-членам в реализации Глобальной контртеррористической стратегии. В новом документе изложены механизмы отслеживания прогресса на этом направлении [300].

Необходимо отметить, что до сих пор не выработано универсальное определение международного терроризма [301, с. 26].

На официальном сайте АТЦ СНГ содержится следующее определение транснационального терроризма: «это террористическая деятельность, осуществляемая на территории двух и более государств» [302], [303, с. 26].

Формирование согласованной политики в сфере противодействия международному терроризму в Содружестве Независимых Государств (далее – СНГ) происходит с учётом общемировых тен-

денций и является одним из приоритетных направлений деятельности СНГ [299].

Политика борьбы с международным терроризмом в обязательном порядке включает в себя формирование так называемого «антитеррористического финансового режима», имеющего целью подрыв финансовой инфраструктуры международных террористических организаций (МТО) и создание эффективной защиты международных и национальных финансовых систем от их использования в интересах МТО. Установление такого режима является важным элементом глобальных усилий в борьбе с терроризмом [304, с. 399].

Уже на этапе создания ШОС борьба с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом была выделена в числе приоритетных направлений взаимодействия. Концентрированно позицию ШОС относительно борьбы с терроризмом выразил министр иностранных дел КНР Ван И, выступая в сентябре 2015 года с речью в Совете безопасности ООН. В своей речи, которую поддержали все государства ШОС, он предложил, чтобы государства-члены ООН придерживались ныне существующего механизма борьбы с терроризмом, который доказал свою эффективность, и боролись с терроризмом в соответствии с международными законами и нормами.

Во-первых, борьба с терроризмом должна вестись международным сообществом в рамках постоянной координации усилий в борьбе с этим явлением. ООН и Совет безопасности ООН должны играть ведущую роль в глобальной войне с терроризмом, которая является единственным способом для разных сторон сохранить единство, добиться эффективной координации и предпринять согласованные действия.

Во-вторых, государства-члены ООН должны придерживаться многостороннего подхода в борьбе с терроризмом. Глобальная война с терроризмом должна вестись с помощью комплексного подхода, который включает в себя меры, принятые в сферах политики, безопасности, финансов и разведки, а также в идеологической области с целью ликвидации как симптомов, так и причин терроризма, в частности устранения его коренных причин и источника возникновения. Любая военная операция по борьбе с тер-

роризмом должна отвечать Уставу ООН и соответствующим резолюциям СБ ООН.

В-третьих, международное сообщество должно придерживаться согласованного стандарта в глобальной войне с терроризмом. Необходимо решительно бороться с любым террористическим актом, невзирая на то, в какой форме, когда и где он совершён, и против кого или чего направлен. Нет двойного стандарта, который может быть принят. И тем более нельзя квалифицировать терроризм как этнический или религиозный.

С момента основания ШОС государствами-членами был принят ряд конвенций, соглашений, стратегий и программ – юридических документов, обеспечивающих деятельность ШОС в сфере противодействия терроризму [305].

Также проводятся совместные антитеррористические учения компетентных органов государств-членов ШОС [306].

«Геополитические реалии на сегодня таковы, что государства ШОС оказываются в масштабной “дуге нестабильности”, начинающейся на Ближнем Востоке и Северной Африке и через Кавказ и Каспий проходящей в Центральную и Южную Азию» [307]. В Стратегии развития ШОС до 2025 года говорится, что особое внимание в деятельности Организации «будет уделяться сотрудничеству по вопросам противодействия деятельности международных террористических организаций (МТО), направленной на вовлечение граждан государств-членов в террористические, сепаратистские и экстремистские группы, налаживанию взаимодействия с соответствующими международными организациями и региональными объединениями по выявлению и перекрытию каналов перемещения лиц, прошедших террористическую подготовку для участия в вооружённых конфликтах на территории третьего государства на стороне МТО, а также выявлению таких лиц, возвращающихся на территорию государств-членов ШОС после прохождения подготовки или участия в вооружённых конфликтах на стороне МТО» [308].

Кроме того, в декларации ШОС, опубликованной после уфимского 2015 года саммита, государства-члены Организации высказались против любого вмешательства иностранных государств в конфликты на Ближнем Востоке и в Северной Африке. «Урегу-

лирование политических кризисов в регионе Ближнего Востока и Северной Африки должно достигаться на основе взаимного уважения интересов, верховенства норм и принципов международного права без внешнего вмешательства. Государства-члены выступают также за сохранение ключевого места Совета безопасности ООН в системе поддержания международного мира и безопасности, предусмотренной Уставом ООН» [308].

В Законе Кыргызской Республики «О противодействии терроризму» терроризм определяется как «идеология насилия и практика совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения или нарушением общественной безопасности, а равно призыв к таким действиям с целью подрыва конституционного строя либо оказания воздействия на решения, принимаемые органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями» [309].

В Кыргызстане судами разных инстанций запрещена деятельность 21 террористических и экстремистских организаций (по состоянию на момент написания работы) [310].

Что касается причин проявлений терроризма в Кыргызстане, то в данном вопросе мы согласны с анализом Л.Е. Васильева, полагающего, что Центральная Азия с точки зрения безопасности не самый благополучный регион [311, с. 69–71]. Обоснованный анализ причин дан в Концепции национальной безопасности: «На Кыргызскую Республику продолжает оказывать влияние обстановка в зонах вооружённых конфликтов и террористическая активность.

Перемещение и высокая концентрация различных радикальных террористических и экстремистских организаций на севере Афганистана создают реальные условия для возможного проникновения бандформирований на территорию соседних стран и далее в Кыргызстан с целью дестабилизации общественно-политической обстановки, организации террористических акций и попыток реализации планов по построению исламского халифата.

Международными экстремистско-террористическими структурами используется многочисленная категория миссионеров и фондов, а также средства массовой информации и интернет-

ресурсы; завозится экстремистская литература и другая атрибутика для идеологической обработки населения. Прилагается максимум усилий по объединению потенциала политического и религиозного экстремизма, терроризма, сепаратизма, наркомафии и криминальных структур для создания условий по устранению светской системы государственного управления.

Существует потенциальная угроза осложнения социально-политической ситуации по причине радикализации населения и дестабилизации общества на религиозной почве, когда ради достижения поставленных целей духовная и культовая составляющая трансформируются в идеологический инструмент, оправдывающий любые средства, включая насильственные.

В Кыргызстане наблюдается политизация религии с целью создания соответствующего лобби. Деструктивная деятельность отдельных религиозных организаций осуществляется под прикрытием благотворительной, образовательной или другой социально значимой деятельности и на определённом этапе не проявляет признаков экстремизма и насилия, хотя несёт за собой угрозу для граждан, общества и государства в целом.

Крайнее беспокойство вызывает стабильный рост числа молодых людей, зачастую бесконтрольно, разными путями отправляющихся в зарубежные религиозные образовательные учреждения. Некоторые из них оказываются вовлечёнными в экстремистские организации. По возвращении в Кыргызстан они становятся распространителями и проводниками их идеологии и политики. Экстремистские религиозные организации ориентируются в основном на молодёжь и женщин, что является разрушительным для общественной стабильности и безопасности, духовной жизни общества и традиционных семейных ценностей. Указанные тенденции влекут за собой опасность масштабного распространения экстремизма. Не отождествляя экстремистские проявления с религией в целом, необходимо противодействовать её радикальным формам» [122].

В Концепции в целях предотвращения распространения терроризма и экстремизма на территории Кыргызской Республики определены следующие задачи: «1) систематическое проведение профилактики религиозного экстремизма через образовательные и просветительские мероприятия, а также глубокий анализ причин

радикализации и принятия мер по их искоренению; 2) системное освещение в средствах массовой информации и интернет-ресурсах материалов, разоблачающих суть религиозно-экстремистских и террористических идеологий и их вред для общества и государства; 3) повышение уровня антитеррористической и противодиверсионной защищённости стратегических объектов, инфраструктуры жизнеобеспечения населения, мест массового пребывания людей, организаций оборонно-промышленного и топливно-энергетического комплексов страны, объектов транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов; 4) развитие и повышение возможностей, соответствующих государственных, а в отдельных случаях и негосударственных структур, по эффективному мониторингу интернет-пространства для предупреждения, выявления и пресечения распространения террористических, экстремистских и других деструктивных материалов, а также привлечения в ряды запрещённых организаций новых adeptов; 5) формирование правовых основ разведывательной и контрразведывательной деятельности для достижения и поддержания необходимого уровня защищённости национальных интересов Кыргызской Республики от разведывательно-подрывной деятельности, а также определение задач, принципов и регулирование деятельности органов национальной безопасности; 6) контроль миссионерской деятельности с целью предупреждения агрессивного прозелитизма и иных проявлений принуждения к религиозной идеологии; 7) выявление и пресечение проявлений религиозного радикализма, экстремизма и сепаратизма, прежде всего в молодёжной среде; 8) выявление и ликвидация источников финансирования террористической и экстремистской деятельности; 9) недопущение противоправной деятельности лиц, осуждённых за терроризм и экстремизм, в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также их сращивания с криминалитетом; 10) развитие международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму и религиозному экстремизму» [122].

Итоги. Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере борьбы с терроризмом формируется и реализуется на основе существующей международно-правовой базы с учётом

глобального международного переговорного процесса по всеобъемлющей конвенции о международном терроризме в рамках реализации Глобальной Контртеррористической стратегии ООН, в дополнение к этому государством разработаны свои собственные национальные законодательные рамки, нормы основных международных договоров в сфере борьбы с терроризмом включены (имплементированы) в национальную правовую систему, осуществляется активное и в основном эффективное как двустороннее, так и многостороннее сотрудничество в рамках международных региональных организаций (СНГ, ШОС, ОДКБ и др.). Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере борьбы с международным терроризмом в обязательном порядке включает в себя формирование так называемого «антитеррористического финансового режима», имеющего целью подрыв финансовой инфраструктуры международных террористических организаций (МТО) и создание эффективной защиты международных и национальных финансовых систем от их использования в интересах МТО.

4.2. Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере нераспространения оружия массового поражения и безопасности обращения с радиоактивными отходами

Статья 11 Конституции устанавливает, что Кыргызская Республика «не имеет целей экспансии, агрессии и военных целей» и «стремится к сосуществованию с другими государствами на принципах согласия и справедливости, взаимовыгодного сотрудничества, мирного решения глобальных и региональных проблем» [1]. Правовая политика в сфере нераспространения оружия массового поражения (ОМП) и безопасности обращения с радиоактивными отходами формируется в условиях, когда после распада СССР, прекращения деятельности Организации Варшавского договора и снижения угрозы глобальной ядерной войны Кыргызстан, будучи уже не в составе великой ядерной державы, а являясь независимым, суверенным государством – полноправным субъектом международного права, оказался в ситуации нарастающих проти-

воречий «великих ядерных держав» – Китая, России и США, их противостояния в той или иной форме, а также в связи с ростом террористических угроз международных террористических организаций, не скрывающих своего желания вооружиться и применить то или иное оружие массового поражения.

При этом в международном праве, как известно, со второй половины прошлого века действуют международные универсальные, региональные и иного характера договоры, направленные на запрещение производства, неприменение, ликвидацию, нераспространение ядерного, химического, бактериологического и других видов ОМП.

К настоящему времени в системе права международной безопасности разработан, принят и функционирует ряд конвенций и других соглашений и договорённостей, регулирующих международное сотрудничество в сфере запрещения производства и использования оружия массового поражения, ограничению отдельных видов оружия и средств их доставки, ограничению территорий размещения некоторых видов оружия.

Как отмечал автор в ранее опубликованной статье в рамках работы над настоящим исследованием, «правовая политика Кыргызской Республики в сфере реализации международно-правовых актов, запрещающих производство и использование оружия массового поражения, являясь частью государственно-правовой политики, базируется на международно-правовых принципах и нормах и реализуется через национальное право» [260].

Наше государство ратифицировало:

- Договор о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 года (Постановление № 1415-ХП Жогорку Кенеша от 12 января 1994 года) [260];
- Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний от 10 сентября 1996 года (Закон КР 15 июля 2003 года № 134) [260];
- Соглашение между Кыргызской Республикой и Международным агентством по атомной энергии о применении гарантий в связи с Договором о нераспространении ядерного оружия от 18 марта 1998 года (Закон КР от 30 декабря 2003 года № 252) [260];

- Дополнительный протокол к Соглашению между Кыргызской Республикой и Международным агентством по атомной энергии о применении гарантий в связи с Договором о нераспространении ядерного оружия, подписанного 29 января 2007 года в г. Вена» (Закон КР от 1 ноября 2011 года № 193) [260].

Автор в ранее опубликованной статье в рамках работы над настоящим исследованием отмечал: ««Реализуя меры по запрещению бактериологического и химического оружия, Кыргызстан Законом № 144 от 17 августа 2004 года присоединился к Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении от 10 апреля 1972 года и ратифицировал Конвенцию о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении от 13 января 1993 года» [312] (Закон о ратификации от 29 апреля 2003 года № 89).

Кыргызстан присоединился к соответствующим соглашениям в рамках СНГ, ОДКБ и ШОС.

В соответствии с Договором о зоне, свободной от ядерного оружия, от 8 сентября 2006 года [132] («Семипалатинский договор» [313]) Кыргызстан, наряду с другими государствами региона, является безъядерной зоной (Закон о ратификации от 28 апреля 2007 года № 58 [132], подписан и ратифицирован Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) и Дополнительный протокол к нему. «Кроме того, стороны обязались применять меры физической защиты в отношении ядерных материалов и установок «по меньшей мере, столь же эффективные, как и меры, предусмотренные в Конвенции о физической защите ядерного материала и в рекомендациях и руководящих принципах, разработанных МАГАТЭ» (ст. 9). Согласно ст. 4, страны-участницы сами вправе решать вопросы, связанные с транзитом ядерного оружия через свои территории, включая заходы иностранных судов в свои порты и посадку иностранных летательных аппаратов на своих аэродромах. Примечательным является закрытость договора для присоединения других стран. В процессе согласования текста участники переговоров пришли к выводу о нецелесообразности включения в него присутствовавших в первых

проектах положений, допускающих расширение географических рамок зоны, в том числе за счёт присоединения соседних государств» [313].

Необходимо отметить, что Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 года «не стал непреодолимым препятствием на пути государств, стремящихся к обладанию ядерным оружием. Например, в 1998 году испытания боевых ядерных зарядов произвели Индия и Пакистан. Есть серьёзные основания полагать, что ядерным оружием обладает ряд других государств, прежде всего Израиль и КНДР. Ещё шире круг государств, чей промышленный и технологический потенциал может позволить им в сжатые сроки разработать и начать производство собственного ядерного оружия» [314, с. 767–768].

28 апреля 2004 года Советом Безопасности ООН была принята Резолюция 1540 (2004), в которой СБ постановил: «Все государства воздерживаются от оказания в любой форме поддержки негосударственным субъектам, которые пытаются разрабатывать, приобретать, производить, обладать, перевозить, передавать или применять ядерное, химическое или биологическое оружие и средства его доставки; все государства в соответствии со своими национальными процедурами принимают и эффективно применяют соответствующие законы, запрещающие любому негосударственному субъекту производить, приобретать, обладать, разрабатывать, перевозить, передавать или применять ядерное, химическое или биологическое оружие и средства его доставки, в особенности в террористических целях, равно как и попытки участвовать в любых из вышеупомянутых действий, участвовать в них в качестве сообщника, оказывать им помощь или финансирование» (<http://www.un.org/ru/sc/1540/faq/index.html>).

В статье, опубликованной в 2014 году, Ч.А. Айдарбеков отмечал, что «наказание за разработку, производство, накопление и распространение оружия массового поражения не предусмотрено в Уголовном кодексе. Присоединившись к ряду конвенций и имея международно-правовые обязательства, Кыргызская Республика до настоящего времени не имплементировала данные международные нормы в УК относительно признания преступле-

нием разработку, производство, накопление и распространение оружия массового поражения» [315].

22 марта 2013 года постановлением №144 Правительством Кыргызстана был утверждён План действий по выполнению резолюции 1540 Совета Безопасности ООН. Данный План предусматривал «совершенствование национального законодательства, присоединение страны к важным международным инструментам в области нераспространения оружия массового уничтожения, дальнейшее усовершенствование системы экспортного контроля» [312].

В 2021 году введён в действие новый Уголовный кодекс Кыргызской Республики (Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 127. Введён в действие Законом КР от 28 октября 2021 года № 126. В редакции законов КР от 18 января 2022 года № 4, 1 апреля 2022 года № 22, 16 июня 2022 года № 45, 30 июня 2022 года № 51, 9 августа 2022 года № 89). (<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112309>) [316].

В новом Уголовном Кодексе содержатся:

- ст. 252 «Акт терроризма», в п. 3 ч. 3 которой предусмотрена уголовная ответственность за акт терроризма «с применением ... радиоактивных веществ или ядерного, химического, биологического и других видов оружия массового поражения»;
- ст. 276 «Незаконное обращение с радиоактивными материалами»;
- ст. 277 «Хищение или вымогательство радиоактивных материалов»;
- ст. 285 «Контрабанда предметов, в отношении которых установлены специальные правила перемещения через таможенную границу Кыргызской Республики», в которой предусмотрена уголовная ответственность за перемещение через таможенную границу Кыргызской Республики «ядерного, химического, биологического и других видов оружия массового поражения; материалов, технологий, научно-технической информации и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения и в отношении которых установлены специальные пра-

вила перемещения через таможенную границу Кыргызской Республики» [316]; и др.

Автор в ранее проведённом исследовании отмечал: «Значимой новеллой в законодательстве страны является введение в УК раздела XI «Преступления против международного правопорядка», который содержит новую статью «Производство, покупка, передача, накопление, применение или распространение оружия массового уничтожения» (ст. 406) [316].

В середине прошлого века, в разгар «холодной войны», на территории Кыргызстана осуществлялись активные разработки и добыча радиоактивного сырья для атомной промышленности СССР, в том числе урана. Уровень развития технологий добычи и производства радиоактивного сырья и складирования отходов этого производства в те годы не соответствовал современным требованиям радиоактивной и экологической безопасности. В результате этого, а также отсутствия должного финансирования, состояние нескольких десятков хвостохранилищ (тридцать три) и отвалов (двадцать пять) с объёмом радиоактивных отходов свыше 12 миллионов кубометров, расположенных вблизи населённых пунктов [317], вызывает обоснованные опасения и тревогу как в нашей республике, так и у мирового сообщества. Изменения климата, сейсмические подвижки грунта и скальных пород, длительный срок хранения (с начала семидесятых годов прошлого века) – все эти факторы дополняются отсутствием финансовых возможностей нашей республики по обеспечению должного уровня радиационной и экологической безопасности мест хранения радиоактивных отходов, что вызывает острую необходимость выработки и реализации эффективной международно-договорной правовой политики государства по привлечению международной помощи для решения экологических проблем [260].

Кыргызская Республика законом № 195 от 5 декабря 2006 года присоединилась к Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, подписанной 5 сентября 1997 года.

Данная Конвенция является необходимым элементом системы международного ядерного законодательства в части безопасного

обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами и может служить основой для разработки в будущем национальных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы обеспечения безопасности при обращении с радиоактивными отходами.

Как отмечалось ранее, вступил в силу новый Уголовный кодекс Кыргызской Республики, а также Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях, Кодекс Кыргызской Республики «О проступках». Автором проведён подробный анализ положений новых кодифицированных актов в ранее опубликованных статьях (см.: *Джумагулов А.М.* Правовая политика Кыргызской Республики в сфере нераспространения оружия массового поражения [Текст] / *А.М. Джумагулов* // Бюллетень науки и практики. – 2018. – Т. 4, № 6. – С. 349–356. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35120986>; *Джумагулов А.М.* Имплементация международных правил безопасности обращения с радиоактивными отходами в национальном праве Кыргызской Республики [Текст] / *А.М. Джумагулов* // Бюллетень науки и практики. – 2018. – Т. 4, №12. – С. 533–536. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36634094>).

В связи с присоединением к Объединённой конвенции и на основании резолюции 1540 Совета Безопасности ООН в названные кодексы внесены новые нормы, предусматривающие юридическую ответственность за нарушения положений международных актов в сфере права международной безопасности и направленные на запрет производства и распространение оружия массового поражения, на недопустимость нарушения правил безопасности обращения с радиоактивными отходами, тем самым Кыргызская Республика, реализуя соответствующую международно-правовую политику, выполнила взятые на себя международные обязательства.

4.3. Политико-правовые аспекты регулирования статуса иностранных военных объектов в Кыргызстане

Международно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере регулирования статуса иностранных военных объектов является частью государственно-правовой и военной политики,

базируется на международно-правовых принципах и нормах и реализуется через национальное право.

Военная доктрина нашего государства «носит оборонительный характер и реализуется посредством проведения государством комплекса политических, дипломатических, экономических, информационных, военных и других мер обеспечения военной безопасности в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики в сфере обороны.

Правовую основу Военной доктрины составляют Конституция Кыргызской Республики, законы и другие нормативные правовые акты Кыргызской Республики в сфере национальной безопасности, общепризнанные принципы и нормы международного права, а также ратифицированные в установленном порядке международные договоры в области обеспечения коллективной безопасности» [123].

Для Кыргызской Республики приоритетными направлениями в международном военном сотрудничестве являются: «развитие взаимовыгодного сотрудничества в военной и военно-технической областях в рамках Содружества Независимых Государств, Организации Договора о коллективной безопасности и Шанхайской организации сотрудничества; расширение сотрудничества в военной сфере в рамках программы «Партнёрство во имя мира»; укрепление мер доверия, участие в контроле над вооружениями; расширение сотрудничества с ООН; укрепление двустороннего и многостороннего военного сотрудничества с иностранными государствами и международными организациями; участие воинских формирований в международных операциях по поддержанию мира под эгидой ООН» [123].

После распада СССР, образования СНГ и ОДКБ, в Кыргызской Республике (далее – КР) функционировали оставшиеся от Советской Армии узел дальней связи ВМФ РФ в Чуйской области, испытательная база противолодочного вооружения РФ на озере Иссык-Куль, 1-я автоматическая сейсмическая станция и 17-я радиосейсмическая лаборатория РФ. Оба объекта предназначены для контроля за испытаниями ядерного оружия, в первую очередь на полигоне «Лобнор», расположенном в приграничном Синьцзянь-Уйгурском автономном районе КНР, а также на территории стран Южноазиатского региона и входят в систему технического кон-

троля в рамках Договора о нераспространении ядерного оружия [318]. Также до 1999 года государственную границу с КНР охраняли подразделения Федеральной пограничной службы РФ. Статус этих объектов и персонала определялся двусторонними договорами между Россией и Кыргызстаном о сотрудничестве в военной области, порядке использования российских военных объектов, условиях аренды и др.

22 сентября 2003 года Россия и Кыргызстан заключили Соглашение о статусе и условиях пребывания российской авиационной базы на территории КР (ратифицировано Законом КР от 17 августа 2004 года № 142) [132]; 999-я авиабаза была размещена в г. Кант, в окрестностях Бишкека. Предназначена для базирования российской (как составной части подразделений ОДКБ) авиационной группировки, которая способна решать широкий спектр боевых задач в случае возникновения реальной внешней угрозы одному из государств Центральной Азии. В 2009 году действие договора продлили ещё на 49 лет.

20 сентября 2012 года было подписано новое Соглашение о статусе и условиях пребывания Объединенной российской военной базы на территории КР, а также Протокол о сотрудничестве в военной области в период, предшествующий вступлению в силу указанного Соглашения. Соглашение и Протокол ратифицированы Законом КР 17 декабря 2012 года № 200 и Федеральным законом РФ от 7 мая 2013 года № 74 – ФЗ. В соответствии с Соглашением, оно вступило в силу 29 января 2017 года.

Указанная дата была определена в связи с тем, что Соглашение о порядке использования российских военных объектов на территории КР и статусе военнослужащих РФ от 5 июля 1993 года вступило в силу 29 января 1997 года и было заключено на 15 лет с последующим пятилетним продлением, т.е. с 29 января 2012 года истёк пятнадцатилетний срок действия, и оно автоматически было продлено на пять лет – до 2017 года.

В документе сказано, что «воинские формирования Вооружённых сил РФ, находящиеся на территории КР, преобразуются в объединённую военную базу». Это Соглашение действует в течение 15 лет и будет автоматически продлеваться на последующие пятилетние периоды, если страны не уведомят друг друга о наме-

рении в одностороннем порядке или по взаимной договоренности прекратить его действие.

С точки зрения международно-правовой политики, наряду с другими положениями Соглашения, большой интерес вызывает ст. 13 «Юрисдикция».

Объединённая российская военная база пользуется полным иммунитетом от гражданской и административной юрисдикции Кыргызской Республики ... Недвижимое имущество объединённой российской военной базы неприкосновенно. Представители органов власти Кыргызской Республики не вправе вступать в места дислокации объединённой российской военной базы и на военные объекты Российской Федерации без согласия командира объединённой российской военной базы (п. 1). Личному составу объединённой российской военной базы и членам семей личного состава объединённой российской военной базы, не являющимся гражданами КР, предоставляются привилегии и иммунитеты, аналогичные тем, которые предусмотрены в отношении административно-технического персонала дипломатического представительства в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года (п. 2). Транспортные средства и воздушные суда уполномоченного органа РФ, используемые в интересах объединённой базы, пользуются иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста и иных принудительных мер, в том числе обеспечительного характера и исполнительных действий (п. 3).

В соответствии с приложениями к Соглашению утверждён перечень объектов недвижимого имущества совместного использования и условия нахождения воинских формирований базы: авиабаза в г. Кант, как структура КСБР ОДКБ – на безвозмездной основе, узел связи и испытательная база – на условиях арендной платы. Автономный сейсмический пункт – на условиях передачи сейсмической информации национальному институту сейсмологии и МЧС Кыргызстана. На основании получаемой информации эти структуры могут отслеживать сейсмологическую обстановку не только на территории республики, но и в сопредельных регионах.

Таким образом, военные объекты России на территории Кыргызстана обрели необходимый международно-правовой статус.

С декабря 2001 года по июль 2014 года на территории КР в международном аэропорту «Манас» функционировала военная авиабаза США, в 2009 году переименованная в Центр транзитных перевозок США.

После известных событий 11 сентября 2001 года между КР и США был подписан договор и принят Закон КР от 14 декабря 2001 года № 110 «О ратификации ответной ноты Министерства иностранных дел КР на ноту Посольства США от 4 декабря 2001 года», образующих вместе Соглашение между правительствами Кыргызстана и Соединённых Штатов. По этому соглашению в международном аэропорту «Манас» г. Бишкека была открыта авиабаза коалиционных сил НАТО, получившая неофициальное название «Ганси» в честь нью-йоркского пожарного Питера Ганси, погибшего при крушении башен Всемирного торгового центра. Основная задача базы (по официальной версии) – транзит грузов НАТО в Афганистан и обратно. При этом вопросам, которые могли бы возникнуть к международно-правовому статусу персонала базы, особого внимания не уделялось. Как ранее отмечалось автором, «Кыргызская Республика, подписывая данное соглашение, предоставила военному и гражданскому персоналу Министерства обороны США, дислоцированному на территории Кыргызской Республики (авиабаза в аэропорту «Манас»), статус, эквивалентный статусу административного и технического персонала Посольства США, определяемый Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года. Некоторые положения соглашения прямо противоречили ряду статей Конституции КР, определяющих права граждан, их гарантии и реализацию, ограничивали суверенитет и конституционно-властные полномочия Кыргызской Республики. Подписав соглашение, положения которого не определяли механизмы защиты прав граждан при нанесении ущерба со стороны военного и гражданского персонала Министерства обороны США, находящегося на территории нашей страны, КР приняла на себя всю ответственность как за исполнение обязательств по соглашению, так и за возможные, в том числе и вредные, последствия исполнения данных обязательств» (<http://arch.kyrlibnet.kg/uploads/KRSUDJUMAGULOVA.M.2010-6.pdf>) [319, с. 38–39].

Так, в 2006 году военнослужащий США Закари Хэтфилд застрелил гражданина КР Александра Иванова, сотрудника базы, работавшего водителем. Следственными органами КР данное деяние было признано умышленным убийством. Несмотря на это, командование базы, выплатив очень скромную, по американским меркам, компенсацию семье убитого, вывезло Хэтфилда в США, где он был оправдан. Эти события привели в последующем к изменению и принятию ряда внутригосударственных актов КР.

В 2008 году в Бишкеке, в доме, арендуемом гражданами США, сотрудниками МВД КР был обнаружен склад оружия, в том числе крупнокалиберные пулеметы, штурмовые винтовки, гранатомёты, пистолеты и большое количество боеприпасов [320]. Чем закончилось расследование и для кого предназначалось оружие, так и не стало известным.

Президент Кыргызстана в 2005–2010 годах К. Бакиев публично пообещал вывести базу из страны, заручившись при этом как моральной, так и материальной поддержкой России и других партнёров по СНГ, ОДКБ и ШОС. Вместо этого, получив от России 300-миллионный долларовый грант на развитие гидроэнергетики, власти Кыргызстана ограничились простой сменой вывески, заменив де-юре, но сохранив де-факто базу США под другим названием – Центр транзитных перевозок (по Соглашению о сотрудничестве 2009 года), нарушив тем самым ряд основополагающих принципов международного права, в первую очередь – принцип добросовестного выполнения взятых на себя международных обязательств [321].

В феврале 2010 года иранские истребители принудительно посадили на территории Ирана пассажирский «Боинг-737» кыргызской авиакомпании, следовавший из Дубая в Бишкек. «Сообщалось, что, как только самолёт сел, в салон вошли представители спецслужб Ирана и арестовали двоих пассажиров, не являющихся гражданами Кыргызстана. Одним из арестованных оказался лидер суннитской террористической организации «Джундалла» Абдумалик Риги». В Бишкек «Абдумалик Риги летел с фальшивым афганским паспортом, по его же словам, для того чтобы на территории ЦТП встретиться с некой очень высокопоставленной персоной

из США. Настолько высокопоставленной, что в ОАЭ встречаться с ней было нельзя, чтобы не привлечь внимания. А вот на американской базе в «Манасе» гарантировалась полная конфиденциальность» [322]. После того как Кыргызстан выразил протест в связи с действиями иранской стороны, власти Ирана осудили предоставление территории КР людям, угрожающим национальной безопасности Ирана, и призвали уважать международное право в области борьбы с терроризмом [322].

Позже Риги сообщил, что США снабжают его террористическую группу оружием, взрывчаткой и телекоммуникационным оборудованием, во время его встреч с агентами ЦРУ ему гарантировали полную поддержку и обещали предоставить базу и оружие неподалеку от Ирана, а точнее, «такую базу должны были создать в “Манасе”, недалеко от Бишкека в Кыргызстане».

Кроме этого, в связи с постоянными сбросами авиатоплива и крушением в 2013 году самолета-топливозаправщика ВВС США недалеко от базы, был нанесён существенный ущерб экологии Чуйской долины Кыргызстана, который продолжает оцениваться до настоящего времени.

Выражая волю народа Кыргызстана, глава государства и парламент проявили необходимую политическую волю, и Законом от 26 июня 2013 года № 104 Соглашение о сотрудничестве между Правительствами КР и США и Соглашение относительно Центра транзитных перевозок в Международном аэропорту «Манас» от 22 июня 2009 года было денонсировано. В рамках реализации закона к 11 июля 2014 года американские военные покинули Кыргызстан.

Итоги. В условиях нарастающей активности международных террористических структур функционирование объединённой российской военной базы на территории страны носит оборонительный характер и не направлено против третьих государств, в значительной степени укрепляет обороноспособность Кыргызстана, отвечает целям поддержания мира и стабильности в регионе, развития взаимовыгодного военного сотрудничества, отвечающего интересам народов обоих государств.

Заключение по четвёртой главе

Проведённое в главе исследование позволяет сформулировать следующие **выводы**:

1. Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере борьбы с терроризмом формируется и реализуется на основе существующей международно-правовой базы с учётом глобального международного переговорного процесса по всеобъемлющей конвенции о международном терроризме в рамках реализации Глобальной Контртеррористической стратегии ООН, в дополнение к этому государством разработаны свои собственные национальные законодательные рамки, нормы основных международных договоров в сфере борьбы с терроризмом включены (имплементированы) в национальную правовую систему, осуществляется активное и в основном эффективное как двустороннее, так и многостороннее сотрудничество в рамках международных региональных организаций (СНГ, ШОС, ОДКБ и др.). Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере борьбы с международным терроризмом в обязательном порядке включает в себя формирование так называемого «антитеррористического финансового режима», имеющего целью подрыв финансовой инфраструктуры международных террористических организаций (МТО) и создание эффективной защиты международных и национальных финансовых систем от их использования в интересах МТО.

2. В новые кодексы внесены новые нормы, предусматривающие юридическую ответственность за нарушения положений международных актов в сфере права международной безопасности и направленные на запрет производства и распространение оружия массового поражения, на недопустимость нарушения правил безопасности обращения с радиоактивными отходами, тем самым Кыргызская Республика, реализуя соответствующую международно-правовую политику, выполнила взятые на себя международные обязательства.

3. Международно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере регулирования статуса иностранных военных объектов, является частью военной политики и государственно-правовой политики. Соглашение 2012 года в отношении военных объектов

Российской Федерации придало этим военным объектам на территории нашего государства необходимый международно-правовой статус, соответствует нормам национального права и внешнеполитическим интересам Кыргызской Республики.

Глава 5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В АКТУАЛЬНЫХ СФЕРАХ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

5.1. Конституционно-правовая политика по развитию сотрудничества с международными экономическими организациями (на примере МВФ, ВТО, ЕАЭС) и разрешению инвестиционных споров

Особой и одной из основных форм государственной правовой политики в сфере международных отношений является конституционно-правовая политика страны в сфере международного экономического сотрудничества. Данный вид правовой политики, исходя из сформулированных выше автором положений, можно обозначить как деятельность по созданию эффективного организационно-правового механизма реализации внешних экономических функций государства, основанного на сочетании национальных интересов, принципов и норм международного экономического права, а также международно-правовых норм, обязательства по соблюдению которых приняла на себя Кыргызская Республика. Принципы конституционно-правовой политики в сфере международного экономического сотрудничества представляют собой совокупность общепризнанных принципов международного права, специальных принципов отраслей и институтов международного экономического права, обязательства по соблюдению которых закреплены в национальной правовой системе (положениях Конституции, нормативных правовых актах и актах политико-программного характера Кыргызской Республики).

Конституционно-правовая политика в сфере международного экономического сотрудничества должна развиваться в рамках реализации права народа на экономическое самоопределение. Это право является важным элементом права народов на самоопреде-

ление и представляет собой совокупность норм и принципов, защищающих свободу экономической деятельности, суверенитет над естественными богатствами и ресурсами и обеспечивающих равноправный и взаимовыгодный характер международного экономического общения [323, с. 577]. Как подчёркивает Я. Броунли, «концепция самоопределения применяется в различном контексте экономического самоопределения» [323, с. 577].

Право на экономическое самоопределение, как и право на политическое самоопределение, также реализуется в двух аспектах: внутреннем и внешнем. Во внешней сфере право народа на самоопределение означает, прежде всего, право на достижение экономической независимости в международных отношениях как суверенного и равноправного субъекта международного права.

Во внутреннем аспекте право на экономическое самоопределение регулируется нормами внутригосударственных правовых институтов. Например, Конституция Кыргызстана определяет: «Земля, её 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 жизни и деятельности народа Кыргызской Республики; для сохранения единой экологической системы и устойчивого развития они находятся под контролем и особой охраной государства» (п.п. 1 и 2 ст. 16.) [1].

В качестве основных средств достижения народами экономической независимости в международно-правовых документах указываются исключение дискриминации в международном экономическом сотрудничестве, равноправие в международных экономических отношениях; достижение экономической самостоятельности народа или нации, установление неотъемлемого суверенитета над своими богатствами и природными ресурсами, право на национализацию и контроль за деятельностью иностранного капитала и транснациональных корпораций.

Во внутренней сфере основным элементом права народов на экономическое самоопределение является, как указывалось выше, принцип неотъемлемого суверенитета над национальными богатствами и природными ресурсами. Этот принцип закреплён в резо-

люции ГА ООН 1314(XIII) от 12 декабря 1958 г., в которой постоянный суверенитет над богатствами и природными ресурсами народов признаётся в качестве «основного элемента права на самоопределение», в резолюции 1803 от 14 декабря 1962 года – «неотъемлемый суверенитет над природными ресурсами» и в резолюции 2158 (XXI) от 25 ноября 1966 года «право народов свободно распоряжаться своими природными богатствами и ресурсами». Наиболее последовательно этот принцип изложен в Хартии экономических прав и обязанностей государств, в Декларации об установлении нового международного экономического порядка, а также в Лимской Декларации и Плане действий в области развития и промышленного сотрудничества, принятых 26 марта 1975 году в рамках ЮНИДО (п. 29) [324, с. 47–53].

Основными особенностями права распоряжаться своими природными ресурсами является непрерывный и неограниченный характер действия этого права. Непрерывность действия указанного права касается, в первую очередь, случаев предоставления концессий иностранным компаниям на разработку национальных ресурсов: несмотря на временное предоставление концессии, право государства распоряжаться своими природными ресурсами никогда не может быть передано полностью.

Закрепление принципа неотъемлемого суверенитета над природными ресурсами в качестве конвенционной нормы международного права связано с принятием двух международных пактов по правам человека 1966 года. Так, в ст. 1 и ст. 25 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также в ст. 1 и ст. 47 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливается норма, в соответствии с которой все народы не только свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают своё экономическое, социальное и культурное развитие, но и «для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. Ни один народ не может быть лишён принадлежащих ему средств существования» [325, с. 5–8]. Толкование положений указанных статей в контексте юридического содержания права народов на самоопределение и особенностей его раскрытия в равноуровневых международно-правовых актах приводит

юристов к выводу о том, что одним из важнейших элементов реализаций права на экономическое самоопределение является право народов распоряжаться своими природными богатствами и ресурсами ещё до того, как им создано собственное государство. Как подчеркивает Г.Б. Старушенко, народ в лице его политической организации или от имени сообщества государств может поставить вопрос о пресечении расхищения естественных ресурсов и о выплате ему в лице его законных представителей компенсации за вывезенные с его территории богатства [326, с. 188].

Анализируя право народов на неотъемлемый суверенитет над своими природными ресурсами, необходимо также сказать о вопросе, связанном с установлением оптимального соотношения между суверенными правами государств (народов) и принципом учёта интересов других стран при использовании собственных природных ресурсов, что связано, как подчёркивает венгерский учёный В. Мави, с необходимостью отказа «от одностороннего акцентирования на принципе абсолютного суверенитета над естественными и природными богатствами. Если раньше (когда развивающиеся страны предпринимали серьёзные усилия для установления своего контроля над естественными богатствами) требование признания суверенитета над естественными богатствами считалось обоснованным, то в наши дни абсолютизация данного принципа может привести к подрыву усилий, направленных на охрану окружающей среды» [327, с. 120–121].

Выработка и реализация международно-правовой политики в актуальных для Кыргызской Республики экономических сферах международного сотрудничества невозможна без развития двусторонних и многосторонних международных контактов и вне деятельности соответствующих международных организаций. Как отмечено в Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы, «основной упор во внешнеполитической деятельности Кыргызской Республике необходимо направить на развитие и углубление внешнеэкономических связей страны с иностранными государствами и международными организациями» [6].

Особое значение и безусловную актуальность имеют вопросы формирования и развития правовой политики Кыргызстана в сферах сотрудничества с международными финансовыми и экономически-

ми организациями, привлечения и защиты внешних инвестиций, внешней трудовой миграции, международного водопользования.

По нашему мнению, знаковыми моментами («реперными точками»), определившими вектор формирования и развития экономической политики и её правовой составляющей за годы независимости, являются вступление Кыргызстана в ряд международных финансовых организаций (в первую очередь в МВФ), принятие во Всемирную торговую организацию (ВТО), присоединение страны к ЕАЭС.

Реализация программ МВФ и ВТО, их влияние на социально-экономическое развитие Кыргызстана, уже более двух десятков лет является предметом острых дискуссий, в том числе и в политико-правовой сфере. Сейчас, пройдя через периоды расцвета экономико-политического либерализма, социально-экономических и политических кризисов, попыток построения той или иной модели государственно-правовой системы, череду трансформаций нашего общества и связанных с этим потрясений и ошибок, в том числе и трагических, уже можно сделать определённые выводы и прогнозы.

В начальный период после развала СССР и связанного с этим глубокого социально-экономического кризиса в целях создания новой экономики и быстрой ликвидации негативных последствий краха социалистической экономики страна остро нуждалась в привлечении инвестиций. При этом, в отличие от соседей, располагавших работающими месторождениями нефти, газа, угля, золота и др., а также производственными мощностями по их переработке, Кыргызстан подобными предпочтениями не располагал, а для развития имевшихся ресурсов в гидроэнергетике, горнодобывающей промышленности, туризме и других отраслях требовались время, а также огромные финансовые вложения, которых не было.

Основным путём реализации экономической политики в Кыргызстане по рекомендациям МВФ и ВТО стал неолиберальный подход к макроэкономике. В короткие сроки в Кыргызстане была либерализована экономика, ограничено количество денег в обращении, проведена массовая приватизация государственного имущества. Один из известных критиков неолиберальных реформ, бывший вице-президент Всемирного банка и председатель совета экономических консультантов при Президенте США, Нобелевский

лауреат по экономике 2001 года профессор Джозеф Стиглиц, под макростабильностью МВФ понимал лишь стабильность цен, хотя слово «макро» подразумевает совокупность показателей, включая уровень экономического роста, уровень безработицы и инфляции; таким образом, можно иметь низкую инфляцию при отсутствии экономического роста и высокой безработице. Для большинства экономистов такая страна оценивалась бы как страна с катастрофическими макроэкономическими показателями. Впоследствии Кыргызстан столкнулся именно с такими катастрофическими макроэкономическими последствиями, как чрезвычайно высокий уровень безработицы, массовая бедность и отсутствие роста.

В 1998 году Кыргызская Республика в результате трёхлетних переговоров первой на постсоветском пространстве вступила в ВТО [328]. В настоящее время 164 государства из 193 членов ООН являются членами ВТО. Период принятия Кыргызстана в ВТО был самым коротким за всю историю организации. Вступая в эту организацию, страна приняла на себя ряд обязательств, в том числе и по адаптации национальной правовой политики к требованиям права ВТО и либерализации внешней торговли. Вступление в эту организацию привело к реформированию правовой политики в сферах экономического регулирования, когда право ВТО стало выше по иерархии законодательства страны. При этом переговоры велись исходя из тактики, направленной на скорейшее вступление в организацию в надежде на скорую и эффективную отдачу, то есть не были результатом выверенной политики и стратегии, которые должны были быть сформированы в результате объективного анализа показателей готовности или неготовности различных секторов экономики к либерализации торговых отношений. Кыргызстан также принял на себя обязательства, приемлемые для государств, экономически развитых, хотя таковым не являлся тогда и не является сейчас.

Как отмечали авторитетные отечественные исследователи, главной выгодой является то, что Кыргызстан стал «членом многосторонней системы мировой торговли, где отпадает необходимость заключать двусторонние соглашения с каждой страной для получения режима наибольшего благоприятствования (РНБ). Для Кыргызстана присоединение к ВТО явилось мощным внешним

фактором, способствующим проведению регулятивных реформ. Был обеспечен имидж страны с предсказуемым, стабильным и либеральным торговым режимом, привлекательным как для импортеров, так и для инвесторов» (см.: *Омуралиев Э.К. Кыргызстан – 20 лет в ВТО / Э.К. Омуралиев, А.Р. Рахманова, М. Абильева // Реформа. – 2019. – № 1 (81).*) [329]. При этом, «если бы Кыргызстан вступил в ВТО позднее своих региональных партнёров (Китай, России, Казахстана), то в результате двусторонних переговоров пришлось бы пойти на невыгодные для страны уступки» [329].

В исследовании, проведённом Национальным институтом стратегических исследований (НИСИ КР) в связи с 20-летием вступления Кыргызстана в ВТО, профессор А.О. Кожошев объективно, на наш взгляд, также отметил следующие положительные эффекты членства страны в ВТО: «экспорт кыргызских товаров и услуг пользуется режимом наибольшего благоприятствования (РНБ) во всех странах-членах ВТО; внутреннее торговое и налоговое законодательство гармонизировано с правилами и нормами ВТО; вновь принимаемые нормативно-правовые акты разрабатываются в соответствии с международными требованиями; создан предсказуемый режим для отечественных производителей и инвесторов – как в сфере торговли, так и в сфере услуг; США в 2000 г. отменили по отношению к Кыргызстану поправку Джексона – Вэника; географическое распределение торговли республики расширилось с 98 стран мира в 1998 г. до 135 стран в 2018 г.; появился доступ к оперативной международной торговой информации; у Кыргызстана появился доступ к механизму разрешения споров ВТО; существует возможность участия в выработке новых правил международной торговли; запрещено вводить ограничительные меры, наносящие ущерб другим членам ВТО; нет необходимости подписания двусторонних торговых соглашений» [330].

Кыргызстан был первой республикой постсоветского пространства, вышедшей из рублёвой зоны и основавшей свою национальную валюту «сом» 10 мая 1993 года. После полной либерализации валютного рынка 29 марта 1995 года Кыргызская Республика подписала ст. 8 Соглашения с МВФ, гласящей о полной конвертируемости текущих и капитальных счетов, то есть неограниченную возможность обменивать национальную валюту на иностранную.

Время показало, что нередко высокие темпы либерализации экономики могут послужить причиной негативных экономических последствий. Б. Игамбердиев, сравнивая государства Восточной и Центральной Европы внутри своей группы, а постсоветские государства – внутри своей, показывает, что в странах с меньшим уровнем либерализации наблюдались лучшие экономические показатели [331]. Сравнивая бывшие советские республики, можно обнаружить, что схема «чем больше либерализация, тем меньше падение производства» также не оправдывает себя. Балтийские государства, лидеры либерализации, показали не лучшие результаты. Хотя экономический рост в регионе возобновился в 1994–1995 годах, в 2003 году ВВП этих государств составил всего 77–98 % от уровня 1989 года. Кыргызстан со своей программой по ускоренной либерализации также не сумел достичь положительных результатов. В 2010 году уровень производства в республике был всё ещё ниже уровня 1989 года. Кто же явился лидером среди постсоветских государств по уровню производства? Только пять стран бывшего СССР в 2005 году имели более высокий уровень ВВП, чем в 1989 году, а именно: Узбекистан, Туркменистан, Эстония, Белоруссия и Казахстан. При этом Узбекистан, Туркменистан и Беларусь относятся к числу наименее либерализованных постсоветских государств. И экономический успех Беларуси, «последней диктатуры Европы», не имеющей запасов нефти и газа, как подчеркивает профессор Попов, в наибольшей мере противоречит общепринятой логике.

С 1993 года МВФ и правительством КР было осуществлено восемь проектов, в рамках которых были получены кредиты. На 31 декабря 2018 года долг Кыргызстана перед организацией составил 166,84 млн долларов (11 млрд 653 млн сомов) [332, с. 32–33]. Наиболее крупными международными финансовыми организациями являются Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Международная ассоциация развития (МАР), Азиатский банк развития (АБР), Исламский банк развития (ИБР), Фонд международного развития, Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) и т.д. Реформы экономических основ нашего государства прямо контролировались Международным валютным фондом и Всемирным банком [332].

Ещё до распада СССР в связи с расширением прав союзных республик активизировалась работа по привлечению иностранных инвестиций, был принят соответствующий нормативный акт – Закон «Об иностранных инвестициях в Республике Кыргызстан» от 28 июня 1991 года [333].

Как отмечает С.П. Мороз, «характеризуя основные положения первых законов об иностранных инвестициях бывших союзных республик, вставших на путь обретения независимости, можно отметить то, что они носили в большей степени декларативный характер и немногим отличались друг от друга, но в их принятии были и позитивные моменты: ... впервые иностранным инвесторам предоставлялись гарантии осуществления ими деятельности. ... Поэтому включение раздела, посвящённого гарантиям иностранным инвестициям, увеличило интерес со стороны потенциальных инвесторов и существенно повлияло на их активность» [334]. Затем, в середине 90-х годов прошлого века, начался новый этап развития инвестиционного законодательства, когда «в странах СНГ от принципа “иностранные инвестиции любой ценой” перешли к принципу избирательной поддержки иностранных инвестиций – только прямых иностранных инвестиций (или инвестиций в форме капитальных вложений), при этом в ряде случаев – прямых инвестиций в отдельные секторы экономики (получивших название приоритетных)» [334]. В этот период в Кыргызстане также был принят Закон «Об иностранных инвестициях в Кыргызской Республике», который, как декларировалось, «направлен на создание правовых, экономических и организационных предпосылок привлечения иностранных инвестиций, развитие основ благоприятного инвестиционного климата в Кыргызской Республике для иностранных инвестиций, определяет их правовой режим, порядок разрешения инвестиционных споров, а также регламентирует защиту и обеспечение гарантий иностранным инвесторам» [335].

Затем, в целях совершенствования инвестиционного законодательства, был принят Закон «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года [336], установивший единый правовой режим для иностранных и национальных инвесторов.

Кыргызстан также присоединился к Конвенция ООН о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных

решений (Нью-Йоркская конвенция) и Вашингтонской конвенции о порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами (Вашингтонская конвенция).

Вашингтонской конвенцией 1965 года о порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами был учреждён «Международный центр по урегулированию инвестиционных споров» [337] (МЦУИС). Конвенция подлежит ратификации, принятию, одобрению государствами, подписавшими её, в соответствии с их конституционными требованиями и вступает в силу спустя 30 дней после депонирования акта о ратификации во Всемирном банке, являющемся депозитарием конвенции (ст. 73).

Кыргызская Республика подписала Вашингтонскую конвенцию в июне 1995 года и присоединилась к ней Законом от 5 июля 1997 года № 47. В законе Министерству иностранных дел поручалось «депонировать ратификационную грамоту у президента Мирового банка» (ст. 2). Однако к 2022 году ратификационная грамота так и не была депонирована и, следовательно, не вступила в силу для Кыргызской Республики. Фактически также поступила и Россия, которая 16 июня 1992 года подписала конвенцию, но не ратифицировала её. Российский исследователь А. Данельян, считающий нецелесообразным использование для Российской Федерации возможности разрешения инвестиционных споров в МЦУИС, полагает, что механизм защиты инвестиций в МЦУИС выгоден в первую очередь государствам – экспортерам инвестиций [338, с. 59].

Однако имеют место прецеденты, когда Кыргызская Республика оказывалась стороной спора, рассматриваемого МЦУИС, в соответствии с Дополнительным протоколом 1978 года к Вашингтонской конвенции («Дополнительные средства разрешения инвестиционных споров» – Additional Facility Rules), предусматривающим дополнительные механизмы разрешения споров в случаях, когда одна из сторон не является участником Вашингтонской конвенции [339].

Вашингтонская конвенция 1965 года «О порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами» и учреждённый ею Международный центр по урегулиро-

ванию инвестиционных споров (МЦУИС) представляют собой достаточно гибкий и действенный механизм разрешения международных инвестиционных споров, о чём свидетельствует постоянно растущее количество государств, присоединяющихся к Конвенции (156 государства на момент проводимого исследования, в том числе Армения, Беларусь, Казахстан, КНР и Узбекистан). 21 апреля 2022 года «глава кабинета Акылбек Жапаров передал на хранение во Всемирный банк документ о ратификации конвенции МЦУИС, тем самым завершив процесс присоединения к ведущему мировому институту по разрешению международных инвестиционных споров» (см.: <https://economist.kg/novosti/2022/04/22/kyrgyzstan-ratificiroval-konvenciju-mcuis-zhaparov-peredal-ee-na-hranenie-vo-vsemirnyj-bank/>). Окончательное присоединение Кыргызстана к этой конвенции путём депонирования ратификационной грамоты, на наш взгляд, существенно повысит инвестиционную привлекательность страны.

Также Кыргызстаном подписан ряд двусторонних соглашений о защите инвестиций, наличие которых, безусловно, предоставляет дополнительные гарантии для защиты интересов иностранных инвесторов, и уже существуют прецеденты, когда иностранные инвесторы на основании таких соглашений инициировали арбитражные разбирательства.

Законодательство КР является достаточно либеральным и благоприятным для иностранных инвесторов с точки зрения инициирования арбитражного разбирательства.

Любой потенциальный иностранный инвестор, осуществляющий в соответствии с кыргызским правом инвестиции, в случае нарушений его прав, даже в отсутствие заключённого с Правительством КР инвестиционного соглашения с арбитражной оговоркой, может рассчитывать на арбитраж, поскольку КР подписала ряд двусторонних международных соглашений о защите инвестиций, которые предусматривают разрешение споров между инвесторами и государством в арбитраже. Таким образом, резиденты государств-участников указанных выше соглашений могут рассчитывать на разрешение их споров в арбитраже.

Но, даже если между государством, резидентом которого является иностранный инвестор, и КР нет соглашения о защите ин-

вестиций, существует возможность инициирования арбитража. Дело в том, что кыргызское право предусматривает публичную оферту на передачу инвестиционного спора в арбитраж (см. ст. 18 Закона КР «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года и ст. 46 Закона КР «О третейских судах в Кыргызской Республике» от 30 июля 2002 года), и иностранному инвестору остаётся лишь акцептовать его путём направления соответствующего документа об инициировании арбитража. Национальный закон, предусматривающий право инвестора разрешить спор в арбитраже, может рассматриваться как выражение воли и согласия государства на разрешение спора с иностранным инвестором в арбитраже. В этом случае инвестору достаточно принять такое предложение государства и обратиться в арбитраж в письменной форме, а согласие государства будет подтверждаться нормами национального закона (п. 24 Отчёта исполнительных директоров Всемирного банка по Вашингтонской конвенции).

Безусловно, в условиях экономической нестабильности и довольно сложной социальной ситуации в стране любые финансовые потери, возникающие в результате инвестиционных споров, крайне болезненно сказываются на небольшой республике. По логике вещей нам всем, а государственной власти в первую очередь, необходимо проанализировать причины возникновения инвестиционных споров, изучить, какие негативные последствия они влекут для государства, и сделать соответствующие выводы, чтобы не допускать повторения подобных событий и действий в будущем.

За период с 2011 года по декабрь 2017 года Кыргызская Республика выступала стороной в качестве ответчика по 17 международным арбитражным спорам, сумма исковых требований которых составляла более 1,8 млрд долларов. Такую информацию предоставили в Центре судебного представительства при правительстве КР. На 2018 год Кыргызская Республика урегулировала девять споров на сумму свыше 1,5 млрд долларов и удалось снизить сумму исковых требований практически на 87 % [340].

Важнейшим событием в рамках реализации правовой политики Кыргызстана в сфере международного экономического сотрудничества является вступление в 2015 году страны в ЕАЭС – межгосударственную организацию, правовая политика которой

направлена на формирование права этой организации на принципах «наднациональности» [341].

СНГ, образованное в 1991 году в целях сохранения, насколько это было возможно на тот момент, интеграционных связей бывших республик СССР, не обладало наднациональными полномочиями (ч. 3 ст. 1 Устава СНГ 1993 года). При этом К.Л. Томашевский, на наш взгляд, справедливо отмечает, что «в действительности в рамках СНГ существуют формы “мягкого” права – модельные законы, которые создаются в рамках Содружества его институтами – надгосударственными органами (в частности, Межпарламентской ассамблеей СНГ), а не напрямую государствами, и поэтому данные источники можно именовать наднациональными. На правовой характер актов, принимаемых институтами (надгосударственными органами) СНГ, нас ориентирует также п. 5 ст. 4 Положения об Экономическом суде СНГ, утвержденного Соглашением о статусе Экономического суда СНГ, согласно которому данный Суд осуществляет толкование: применения положений соглашений, других актов Содружества и его институтов. Правда, стоит оговориться, что модельные законы СНГ не имеют прямого действия в странах-участницах Содружества, а имеют рекомендательное значение для национальных парламентов» [342, с. 318].

В доктрине международного права на протяжении десятков лет ведутся дискуссии о природе, статусе, истории наднациональных международных организаций – международных организаций особого типа [343, с. 37; 344; 345; 346, с. 190; 347, с. 57]. В своих исследованиях теории разошлись во взглядах касательно теоретических предпосылок создания подобных международных организаций, их внутреннего устройства, механизма принятия решений, статуса сотрудников указанных международных организаций [348].

Политико-правовые идеи о необходимости интеграции на Евразийском пространстве высказывались и ранее, но формирование и реализация проекта получили практическое постепенное наполнение после распада СССР (см.: *Трубецкой Н.С.* Евразийство. Общевразийский национализм. Мы и другие. – М.: Директ-Медиа, 2008; *Савицкий П.Н.* Евразийство // Россия между Европой и Азией. Евразийский соблазн. Антология. – URL: <http://www.gumilevica.kulichki.net/SPN/spn09.htm> (дата обращения:

28.07.2018); *Вернадский Г.В.* Начертание русской истории. – СПб.: Лань, 2000. – С. 22; *Гумилев Л.Н., Эрдеи И.* Единство и разнообразие степной культуры Евразии в Средние века // Народы Азии и Африки. – 1969. – № 3. – С. 78–87; *Сахаров А.Д.* Проект Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии // Архив Сахарова. – URL: <http://www.sakharov-archive.ru> (дата обращения: 28.07.2018; и др.) [349].

Несмотря на создание СНГ, в первые годы независимости политика Кыргызской Республики и других государств бывшего Союза ССР выстраивалась в направлении развития суверенитета и формирования самостоятельной политико-экономической системы. В то же время на фоне острейшего социально-экономического кризиса, одной из основных причин которого был развал единого народно-хозяйственного комплекса, не исчезло и понимание необходимости экономической интеграции для элементарного выживания в условиях всё более глобализирующегося мира.

Интеграция в рамках СНГ существовала и решала ряд задач, но, ввиду появившейся жизненно важной потребности совместного взаимовыгодного экономического развития, и был предложен проект современного интеграционного объединения Евразийского союза («новое евразийство»), идея создания которого была озвучена президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым ещё в 1994 году (см.: *Назарбаев Н.А.* Лекция в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова от 29 марта 1994 года. – URL: <http://e-history.kz/ru/publications/view/567> (дата обращения: 28.07.2018); *Назарбаев Н.А.* Евразийский союз: идеи, практика, перспективы, 1994–1997. – М.: Фонд содействия развитию соц. и полит. наук, 1997. – С. 15) [350].

Потенциал, накопленный в рамках сотрудничества в СНГ, привёл к появлению Таможенного союза и Единого экономического пространства [351], а также Евразийского экономического сообщества – «интеграционного предшественника» Евразийского экономического союза [352] (см.: *Капустин А.Я.* Международно-правовые основы институциональной системы евразийской интеграции // Журнал российского права. – 2013. – № 10; *Кашкин С.Ю., Четвериков А.О.* Право Евразийского экономического союза: учеб. / отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М.: Проспект, 2016. – 192 с.; и др.).

В основе создания наднациональной организации (ЕАЭС) лежит множество предпосылок: исторические, которые обосновывают единство истории народов, готовых к интеграции; экономические, которые являются главенствующими в ходе интеграционного процесса и диктуют необходимость создания единой экономики для государств; политические, которые заключаются в желании совместного политического развития в будущем.

Проблемы экономической интеграции, безусловно, взаимосвязаны с проблемами политической интеграции, особенно в такой чувствительной сфере, как соотношение суверенитета и наднациональности. Если интеграционная политика и её правовая составляющая в перспективе будут выстраиваться по алгоритмам Европейского союза, то это предполагает наличие единого законодательного органа (Евразийского парламента), единой внешней политики (следовательно, и единого внешнеполитического органа), единого координационного центра управления силами обороны и безопасности, формирование и кодификация наднационального права ЕАЭС, базирующегося на единых правовых принципах евразийской интеграции, вытекающих из духа, общего смысла и задач Договора об Евразийском экономическом союзе, введение единых правоприменительных структур (суд ЕАЭС [353–372]), что, так или иначе, повлечёт дальнейшую передачу части суверенитета наднациональным органам и их институционализации.

Наряду с этим перед ЕАЭС остро стоит проблема коллизий национальных интересов государств-членов. К примеру, взаимоотношения между Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой. «Отсутствие в Кыргызской Республике соответствующих лабораторий международных стандартов ветеринарной диагностики вынуждает Республику Казахстан применять меры по ограничению ввоза кыргызской продукции ввиду невозможности соблюдения в данном случае санитарных и фитосанитарных норм» [349]. Существуют также в том или ином виде препоны и ограничения на пассажирские и грузовые перевозки кыргызскими автотранспортниками через территорию Казахстана по лицензионно-страховым и техническим мотивам. Со стороны же Кыргызстана данная ситуация в целом оценивается как политика Казахстана, направленная на защиту национальных сельхозпроизводителей и перевозчиков от более дешёвой продукции и услуг из Кыргызской Республики.

Сложившиеся отношения позволяют интеграции переходить на следующие этапы объединения, расширять сферы, в рамках которых осуществляется внедрение согласованной политики государств. Безусловно, расширение сфер интеграционного взаимодействия внутри ЕАЭС впоследствии вынудит передавать на интеграционный уровень всё больше полномочий в целях дальнейшего развития интеграции и достижения долгосрочных целей, стоящих перед ней. Актуальной становится идея формирования правовой политики ЕАЭС (см.: *Малько А.В.* Правовая политика Евразийского экономического союза: необходимость, цели и средства // *Правовая политика и правовая жизнь.* – 2018. – № 2. – С. 136–138). Автором поддерживаются данные, высказанные в юридической науке, доктринальные мнения о необходимости совместной разработки проекта Концепции правовой политики ЕАЭС, определяющей её цели и средства, содержащей анализ правовой составляющей интеграционных процессов, общий для стран-участниц категориальный аппарат, основные приоритеты, направления, механизм реализации, предложения по формированию права ЕАЭС и др.

Выбор в пользу «Большого евразийского проекта» стал логичным продолжением участия Кыргызстана в интеграционных проектах на пространстве СНГ, наша республика получила гораздо больше плюсов, чем минусов [373].

Как отмечал автор в ранее опубликованной научной статье в рамках настоящего исследования, «Кыргызстан получил ещё два года продления срока дорожной карты по присоединению к Евразийскому экономическому союзу. При этом мы согласны с мнением экспертов о том, что решением является лишь скорейший отказ от роли нелегального реэкспортёра и допуск специалистов из стран ЕАЭС к мониторингу кыргызстанской таможни. Снова откладывать полное включение в общую экономику ЕАЭС – значит ещё на два года оставить страну на откуп контрабандистам и нечистым на руку пограничникам и таможенникам. В Кыргызстане культивировался упрощенческий подход в части импорта, поощрялся реэкспорт и не учитывались в полной мере интересы торговых партнёров по ЕАЭС – России, Казахстана и Беларуси, и тем подмочена репутация страны и поставлен под удар экспортный потенциал» [374].

Итоги. Особой и одной из основных форм государственной правовой политики в сфере международных отношений является правовая политика страны в сфере международного экономического сотрудничества, которую можно обозначить как деятельность по созданию эффективного организационно-правового механизма реализации внешних экономических функций государства, основанного на сочетании национальных интересов, принципов и норм международного экономического права, а также международно-правовых норм, обязательства по соблюдению которых приняла на себя Кыргызская Республика. Знаковыми моментами, определившими вектор формирования и развития экономической политики и её правовой составляющей за годы независимости, являются вступление Кыргызстана в ряд международных финансовых организаций (в первую очередь, в МВФ), принятие во Всемирную торговую организацию (ВТО), вступление Кыргызстана в ЕАЭС – межгосударственную организацию, правовая политика которой направлена на формирование права этой организации на принципах «наднациональности». Вступление в эти организации привело к переформатированию правовой политики в сферах экономического регулирования, когда право организаций стало выше по иерархии законодательства страны.

Международная торговля, представляющая собой систему международных товарно-денежных отношений, формирующуюся из внешней торговли всех государств мира, в настоящее время, несмотря на новые геополитические реалии, связанные с пандемией COVID-19 и вооружёнными конфликтами (Россия – Украина и др.), является одним из основных видов международного сотрудничества, развитию которого в настоящее время уделяется особенное внимание.

Особое значение для развития международных товарно-денежных отношений и национальных экономик государств мира приобретают международные грузовые перевозки: они способствуют обеспечению транспортировки импортных и экспортных товаров через границу, а также всеобщей глобализации мировых рынков сбыта, увеличению объёмов грузопотоков. При этом до сих пор нет единообразного подхода к пониманию сущности такой категории, как «международная перевозка грузов (товаров)».

Важнейшим событием в рамках реализации конституционно-правовой политики Кыргызстана в сфере международного экономического сотрудничества является вступление Кыргызстана в ЕАЭС. Проблемы экономической интеграции взаимосвязаны с проблемами политической интеграции, особенно в таких чувствительной сфере, как соотношение суверенитета и наднациональности, при этом не носят критического характера. Расширение сфер интеграционного взаимодействия внутри ЕАЭС, в конце концов, приведёт к переходу всё больших полномочий государств к наднациональным компетенциям ЕАЭС, что актуализирует развитие идей, связанных с формированием правовой политики ЕАЭС.

5.2. Формирование и реализация правовой политики государства в сфере внешней трудовой миграции

Исследование процессов формирования и реализации правовой политики государства в сфере внешней миграции имеет особую актуальность и важное значение для нашего государства по целому ряду причин.

В третьем национальном докладе Кыргызской Республики, представленном для Универсального периодического обзора в рамках Совета по правам человека Организации Объединённых Наций в 2020 году, отмечалось, что «11,7 процента доходов приходится на трудовую деятельность населения, осуществляемую за пределами страны. Расчёты показывают, что при исключении доходов трудовых мигрантов из стоимости потребления, уровень бедности в среднем по республике возрастает с 22,4 до 32,2 процента. ... Значительное воздействие оказывают доходы трудовых мигрантов на крайнюю бедность, при исключении которых уровень крайней бедности возрастает с 0,6 до 10,0 процента» (см.: Третий национальный доклад Кыргызской Республики, представляемый для Универсального периодического обзора в рамках Совета Организации Объединённых Наций по правам человека. Утверждён распоряжением правительства КР № 2-р от 9 января 2020 года. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218003>). В ранее проведённом исследовании автор приводил следующие

аналитические данные: «Кыргызская Республика – страна с высоким уровнем рождаемости, относительно низким уровнем смертности, естественным приростом, обеспечивающим воспроизводство населения. Процесс естественного воспроизводства населения многократно перекрывает естественную миграционную убыль. Количество родившихся в 2016 году в Кыргызской Республике составило 158,2 тыс. человек, количество умерших – 33,5 тыс. (естественный прирост населения – 124,7 тыс. человек)» [383]. Там же отмечалось: «Учитывая такой рост трудоспособного населения, общее давление на рынок труда Кыргызстана будет возрастать, а экономика Кыргызстана не сможет принять приток новых трудовых ресурсов. В 2017 году из 6-миллионного населения Кыргызстана на территории Российской Федерации находились около 600 тыс. мигрантов, в Республике Казахстан – свыше 114 тыс. По данным Госслужбы миграции при Правительстве Кыргызстана, только за 2 месяца 2018 года на миграционный учёт поставлено граждан Кыргызской Республики по странам: в РФ – 640 тыс. чел.; в Казахстане – 35 тыс. чел.; в Турции – 30 тыс. чел.; США – около 15 тыс. чел.» [262]. Далее автор отмечал: «Денежные переводы кыргызстанских мигрантов на родину составляют 25–30 % ВВП республики. Не менее чем в 40 % кыргызских семей один или несколько членов семьи работают в другой стране [262]. ... Для многих из них денежные переводы из России являются основным, если не единственным, источником средств существования. Благодаря денежным переводам мигрантов развиваются целые сектора экономики в стране: торговля, строительство, транспортные услуги, сельское хозяйство» [374].

По данным Всемирного банка: «По количеству денежных переводов от мигрантов в структуре ВВП страны-получателя Кыргызстан занимает первое место среди 214 стран. Деньги мигрантов составляют треть от ВВП республики. По данному показателю Кыргызстан обогнал Таджикистан» [375].

В ноябре 2020 года Евразийская экономическая комиссия ЕАЭС опубликовала выводы о том, что «по сравнению с двумя предыдущими экономическими кризисами (глобальным финансовым кризисом 2008–2010 гг. и региональным экономическим кризисом 2014–2016 гг.) кризис на фоне пандемии вызовет большее

сокращение денежных переводов в Армению и Кыргызстан из других государств – членов ЕАЭС. ... Кыргызстан ввиду открытой экономики будет по-прежнему зависим от внешней помощи, потому что внутри нет резервов для самостоятельной помощи себе» (см.: ЕЭК прогнозирует снижение денежных переводов от мигрантов в Кыргызстан из-за пандемии. –17.11.2020. URL: https://kaktus.media/doc/426022_eek_prognoziruet_snijenie_denejnyh_perevodov_ot_migrantov_v_kyrgyzstan_iz_za_pandemii.html).

В проведённом в 2018 году исследовании в рамках работы над докторской диссертацией [262] автором обобщались «разные оценки численности внешних мигрантов из Кыргызстана, как официальные, так и экспертные, но в целом они сводятся к тому, что с момента обретения независимости с территории Кыргызстана выехали в страны СНГ и дальнего зарубежья около 1 млн человек. Из этого количества более 700 тысяч – в Российскую Федерацию, около 500 тысяч из которых приняли российское гражданство. Процесс внешней миграции в большей мере провоцируется экономическими факторами (см.: Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике / Министерство труда миграции и молодежи. – Бишкек, 2014. – С. 11). ... Основная масса представляет собой трудовых мигрантов, так как основной мотив выезда граждан – экономический. Низкие заработные платы и высокий уровень безработицы в стране заставляют граждан искать доходы за рубежом. В трудовую миграцию выезжают члены семей в основном с низкими доходами, что позволяет им за счёт денежных переводов поддерживать и повышать свой жизненный уровень» [262].

Автором отмечалось также, что «в условиях независимости Кыргызская Республика столкнулась с потребностью формирования новой государственной политики в области миграции, а также разработки соответствующей законодательной базы. ... При этом государство, как правило, при разработке соответствующего национального законодательства и осуществлении миграционной политики ориентируется на основные международные стандарты, касающиеся прав мигрантов. И, соответственно, национальные законы и другие нормативные акты приводятся в соответствие с требованиями основополагающих норм и принципов междуна-

родного права (см.: *Фирсова Н.А.* Политико-правовые проблемы миграции в условиях глобализации. – Бишкек, 2009. – С. 46; *Она же.* Проблемы международной трудовой миграции: политико-правовые аспекты // Вестн. КРСУ. – 2010. – Т. 10, № 1)» [262].

В начальный период формирования независимого государства были приняты «Временное положение о беженцах в Киргизии» и «Временное положение о вынужденных переселенцах», утверждённые Постановлением правительства № 345 от 30 июня 1993 года.

В статье, опубликованной в рамках работы над настоящим исследованием, автор писал: «В начале 90-х годов прошлого века социально-экономическая ситуация в странах СНГ была схожей по своей сложности и кризисности, при этом основной рост миграции из Кыргызстана отмечался в Россию и больше обосновывался неоднозначной национальной политикой» [376]. 10 июня 1992 года был подписан Договор между Кыргызстаном и Россией о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи» [376].

Ранее автор высказывал предположение, «что, вероятно, в связи с реализацией положений этого договора, 14 июня 1994 года был издан указ Президента «О мерах по урегулированию миграционных процессов в Киргизской Республике» (см.: Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. – 2018. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg>), предусматривающий разработку мер по устранению социально-политических причин массовой миграции граждан в Россию. В качестве таких мер назывались: решение проблемы русского языка путём придания ему официального статуса; изменение кадровой политики с целью обеспечения «справедливого представительства» русскоязычного населения в органах власти; усиление борьбы против проявлений бытового национализма; предусматривались «гарантии представительства национальных меньшинств» в законодательных органах. В сентябре 1994 года было принято соответствующее развёрнутое постановление правительства.

24 июля 1996 года правительство Кыргызстана приняло постановление «О временном статусе беженцев» (в качестве промежуточного нормативного акта). В настоящее время в Конституции Кыргызстана русский язык имеет статус официального и считается

в стране языком межнационального общения, языком науки, новых информационных технологий, способствующим интеграции республики в мировое сообщество» [262]. Тем не менее, как отмечает автор, «в Кыргызстане всё чаще и не всегда политкорректно и тактично актуализируются проблемы соотношения государственного кыргызского и официального русского языков» [262].

В Конституции «закреплены права граждан на свободное перемещение, выбор места жительства. ... Граждане нашей страны выезжают за рубеж как в целях трудовой деятельности, так и на постоянное место жительства. Иммиграционные потоки состоят преимущественно из этнических кыргызов, возвращающихся на свою историческую родину. Основными миграционными партнёрами в области трудовой миграции являются Российская Федерация и Республика Казахстан; в области репатриации – Республика Таджикистан.

Формирование и реализация миграционной политики и миграционного законодательства Кыргызской Республики проходит в тесном сотрудничестве с правительствами государств, с которыми наблюдаются значительные миграционные потоки, а также с международными и неправительственными организациями. Развитию международных связей способствуют договорённости и мероприятия, выработанные на заседаниях межправительственных комиссий по торгово-экономическому, научно-техническому и гуманитарному сотрудничеству» [262].

Государство активно сотрудничает в этой сфере с ООН, МОМ, МОТ, ОБСЕ и другими международными организациями, «совместно с Международной организацией по миграции (МОМ) в рамках технического сотрудничества в сфере управления миграционными процессами осуществляло многолетний Проект по миграционному и пограничному контролю и информационным системам. ... Были приняты законы «О внешней миграции», «О внутренней миграции», «О беженцах», «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», «О внешней трудовой миграции», «О государственных гарантиях этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину» и др.» [262].

Как отмечает автор в ранее опубликованной статье, «Кыргызстан одним из первых в регионе Центральной Азии присоединился

к Конвенции 1951 года “О беженцах” и Протоколу 1967 года “О статусе беженцев”. В 2004 году утверждена Концепция государственной миграционной политики и Программа мер по её реализации. В 2006 году Правительством разработана Программа национальной политики занятости до 2010 года. В 2007 году принята Государственная программа по регулированию миграционных процессов на 2007–2010 годы, в 2013-м – Программа содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции до 2020 года» [262]. Все эти документы «способствовали осуществлению мер по приостановлению потоков нелегальной миграции» [262].

Договорно-правовую базу составляют договоры в области миграции и в сопредельных с ней областях, заключённые в многостороннем, региональном, двустороннем формате в сфере национальной безопасности, «поддержанию мира, региональной стабильности, предупреждения вооружённых конфликтов и потоков беженцев. Это также области трудовых отношений, трудовой миграции, социальной политики, гражданства и убежища, других политических, экономических и социально-культурных прав и свобод» [262].

В апреле 2003 года ратифицированы Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года и дополняющий её Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за неё [262]. «Конституция Кыргызской Республики гарантирует запрет на рабство и торговлю людьми. В Уголовном кодексе Кыргызской Республики существуют отдельные статьи по торговле людьми и организации незаконной миграции, которые на практике применяются неэффективно» [262].

Автором было отмечено, что «Кыргызская Республика присоединилась к основополагающим международным документам, приняла основные законодательные акты, регулирующие миграционные процессы. Подписаны межгосударственные соглашения о защите прав и интересов трудящихся-мигрантов с основными странами-реципиентами (странами, принимающими трудовых мигрантов). В процесс обсуждения проблем миграции и выработки мероприятий, направленных на стабилизацию ситуации, включа-

ются общественные институты, неправительственные организации. Значительная помощь оказывается со стороны международных организаций, таких как Международная организация по миграции и Международная организация труда» [262].

Автором также были определены проблемы организационных аспектов правовой политики в сфере миграции: «Обеспечение государственной политики в миграционной сфере Кыргызской Республики характеризуется частой передачей функций от одного ведомства другому. Так, в 1993 году было создано Управление по миграции населения при Министерстве труда и социальной защиты Кыргызской Республики, в 1999 году функции переданы в Государственное агентство по миграции и демографии при Правительстве Кыргызской Республики, в 2001–2005 годах – Департамент миграционной службы при Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики, в 2005–2009 годах – Государственный комитет миграции занятости Кыргызской Республики, впоследствии преобразованный в Управление миграции Министерства труда и занятости Кыргызской Республики, в 2010 году – Министерство миграции, труда и молодёжи Кыргызской Республики, в 2011 году – Департамент миграции Министерства иностранных дел Кыргызской Республики, в 2012 году – Министерство труда, миграции и молодёжи Кыргызской Республики, в 2015 году создана Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики. В результате обеспечение миграционной политики Кыргызской Республики характеризовалось отсутствием последовательности, наработанный одним государственным органом потенциал утрачивался при передаче функций другому органу, сократился кадровый потенциал, упразднены областные и районные подразделения, представительства в Республике Казахстан и в Республике Корея, ухудшилась материально-техническая база» [262]. Кроме этого, «недостаточными являются комплексные услуги, оказываемые мигрантам на всех фазах миграционного процесса. Отмечается недостаток целевого финансирования мер по регулированию миграции, средства выделяются только на административные расходы, а не на саму реализацию политики» [262]. Также автором была отмечена «слабая координация между государственными уполномоченными органами в сфере миграции.

В свете данной проблемы положительным фактом является образование распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики № 254 от 6 мая 2016 года Координационного совета по вопросам миграции. Таким образом, создана основа для лучшего взаимодействия уполномоченных государственных органов в сфере миграции, что позволит обеспечить проведение единой и согласованной миграционной политики в Кыргызской Республике в будущем» [262].

В СНГ накоплен свой положительный опыт решения миграционных проблем. Для государств бывшего СССР создание СНГ и других интеграционных образований стимулировалось, прежде всего, общим историческим прошлым. Экономической интеграции стран Содружества не было альтернативы, прежде всего, потому, что их народнохозяйственные комплексы оставались взаимозависимыми и взаимодополняемыми. Формирование согласованной миграционной политики в СНГ происходит с учётом общемировых тенденций и является одним из приоритетных направлений деятельности СНГ.

Проблемы в сфере регулирования миграции, возникшие после распада Союза, были связаны с отсутствием скоординированной между бывшими республиками миграционной политики, увеличением неконтролируемых перемещений бывших союзных граждан. Ощутимым фактором роста миграции на постсоветском пространстве стало, главным образом, различие в уровне социально-экономического развития бывших республик [377, с. 251].

В ст. 4 Устава СНГ среди сфер совместной деятельности государств-членов прямо указаны вопросы социальной и миграционной политики, а в качестве одной из основных целей Содружества определено содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве (ст. 2) [378].

Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. закрепляет, что «каждый, кто законно находится на территории какой-либо Договаривающейся Стороны, имеет право в пределах этой территории свободно передвигаться и выбирать место жительства» [379]. Также установлено право каждого выезжать из любой страны, включая свою собственную. Конвенция СНГ устанавливает, что «никто не должен принуждаться к прину-

дительному или обязательному труду. Неотъемлемым правом, связанным с правом на осуществление свободной трудовой деятельности, является право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов» [379] (ст. 12).

В Содружестве создана и постоянно совершенствуется комплексная правовая база сотрудничества стран СНГ в противодействии незаконной миграции, основанная на нормах международного права и национальном законодательстве государств – участников СНГ.

Все государства – участники Содружества (за исключением Республики Узбекистан, не ратифицировавшей документ ООН) являются участниками Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности.

Одним из основных направлений сотрудничества стран-членов СНГ в экономической и социальной областях является «формирование общего экономического пространства на базе рыночных отношений и свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы» (ст. 19 Устава СНГ).

В рамках этого направления сотрудничества постоянная комиссия Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ по социальной политике и правам человека разработала перечень конвенций МОТ, подлежащих ратификации странами СНГ для обеспечения социальной защиты трудящихся мигрантов [132].

Конвенция СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, подписанная в Кишиневе 14 ноября 2008 года [380], вступила в силу для Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана и Украины, даёт чёткое деление категорий трудовой миграции.

К основным документам модельного законодательства государств – участников СНГ в данной области следует отнести [381]:

- рекомендации по гармонизации национального законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с незаконной миграцией (от 3 декабря 2009 года);

- модельное соглашение по реадмиссии (от 23 ноября 2012 года);
- модельный Закон «О миграции» (от 27 ноября 2015 года);
- модельный Закон «О миграции трудовых ресурсов (новая редакция)» (от 27 ноября 2015 года);
- модельное Соглашение «Об информационном взаимодействии в сфере миграции» (от 27 ноября 2015 года).

Модельная законодательная база СНГ в миграционной сфере будет совершенствоваться и в последующие годы.

29 мая 2014 года был подписан и с 1 января 2015 года вступил в силу Договор о ЕАЭС [132], который «ознаменовал переход к очередному, качественно более глубокому этапу международной экономической интеграции на постсоветском пространстве – экономическому союзу» [374]. Как отмечает автор, «положения Договора о ЕАЭС можно свести к следующим тезисам: в ЕАЭС устанавливается свобода движения рабочей силы – формируется общий рынок труда; в ЕАЭС устанавливаются сходные и однотипные механизмы регулирования экономики; в ЕАЭС создаются условия для повышения внутренней устойчивости экономики государств-участников. Стороны договорились о согласованной политике в сфере регулирования трудовой миграции, а также оказания содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-участников для осуществления ими трудовой деятельности в других государствах-участниках. Под согласованной политикой в области трудовой миграции понимаются меры по реальному обеспечению свободы движения рабочей силы, состоящие в устранении правовых и организационных барьеров на пути свободной миграции трудовых ресурсов в пределах всего ЕАЭС» [374]. «К этой дате был осуществлён ряд мероприятий, предусмотренных соглашениями и внутренними нормативными актами и стандартами ЕАЭС. В соответствии с «Дорожной картой» евразийской интеграции, принятой правительством Кыргызстана, страна обязалась внести изменения более чем в 90 нормативных правовых актов в сфере таможенной, налоговой, миграционной и других областях» [374]. Как отмечал автор, «именно доступ к единому рынку труда представляет собой наиболее значимый интерес участия Кыргызстана в Евразийском экономическом сою-

зе. Провозглашаемая Договором о ЕАЭС свобода движения рабочей силы означает для граждан Кыргызстана возможность легальной занятости и свободной конкуренции на рынках труда России и Казахстана с местными работниками, правовую защищённость, реализацию имеющихся квалификаций и возможный карьерный рост, получение новых профессиональных навыков, увеличение заработков» [374].

Кроме Договора о ЕАЭС (раздел XXVI «Трудовая миграция») к международно-правовым актам ЕАЭС в сфере регулирования трудовой миграции можно отнести: приложение к Договору № 30 «Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств – членов ЕАЭС и членам семей»; Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 года; Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза (Санкт-Петербург, 20 декабря 2019 года) и др.

Политико-правовые механизмы контроля за соблюдением прав человека в сфере трудовой миграции в ЕАЭС только формируются, большую роль в этом процессе должна играть Кыргызская Республика, для которой денежные средства, поступающие от трудовых мигрантов из России и Казахстана, имеют системообразующее значение. Правом каждого человека является право на справедливые и благоприятные условия труда, это право зафиксировано в международно-правовых актах, имплементировано в законодательстве всех государств ЕАЭС и распространяется на всех трудовых мигрантов без исключения. При этом не везде и не всегда в государствах ЕАЭС это право соблюдается в должной мере. Существуют проблемы в реализации права на социальное страхование и доступ к медицинской помощи для временно пребывающих трудящихся-мигрантов как из-за нарушений со стороны работодателей, страховых компаний, разных систем медицинского страхования в государствах ЕАЭС, так и из-за слабой осведомлённости самих мигрантов. В сфере признания документов о профессиональном образовании существуют проблемы из разного уровня и качества подготовки, разной степени владения русским языком в странах ЕАЭС, недостаточного уровня средне-специального профессионального технического и медицинского образования

в Кыргызстане. Нормы о взаимном признании документов об учёных степенях и званиях действует в полной мере только между Россией и Беларусью. Доступ детей трудовых мигрантов к образованию и медицинским услугам ограничивается в зависимости от статуса легальности труда родителей, отсутствия регистрации по месту жительства, отсутствия мест или отсутствия обычной медкарты ребёнка.

В России и Казахстане, являющихся основными реципиентами рабочей силы из Кыргызстана, фактически не создана система учёта, обмена данными по рабочим местам для трудовых мигрантов, не упорядочена в должной мере деятельность частных агентств занятости и бирж труда. Требуется корректировки и либерализации система регистрации по месту жительства, заменившая собой советскую прописку, процедура аренды жилья иностранными трудовыми мигрантами, что позволит этой сфере «выйти из теневого сектора» и избежать имеющихся проблем с регистрацией. Фактически половина трудящихся-мигрантов из Кыргызстана работают без подписания или без соответствующей регистрации трудовых договоров как по вине работодателей, так и по решению самих мигрантов. Не созданы профсоюзы трудящихся-мигрантов. Широко распространена так называемая мигрантофобия как разновидность ксенофобии, коррупционные проявления в деятельности госструктур, специализирующихся на вопросах трудовой миграции.

В ЕАЭС необходимо создать эффективную систему мониторинга за соблюдением права на справедливые и благоприятные условия труда в сфере трудовой миграции.

Учитывая особое значение внешней трудовой миграции для развития Кыргызстана, необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в проект Концепции миграционной политики КР до 2040 года, направленные на принятие долгосрочной стратегии в сфере внешней трудовой миграции, отражающей национальные интересы и содержащей конкретные инструменты контроля за соблюдением прав работников на справедливые и благоприятные условия труда в сфере внешней трудовой миграции, коррелирующие с формируемым трудовым правом ЕАЭС, а также положениями Глобального договора о безопасной, упорядоченной

и законной миграции, принятого резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 19 декабря 2018 года.

Анализируя двусторонние отношения в миграционной сфере, автор отмечал: «Наряду с формированием и реализацией согласованной миграционной политики в рамках СНГ и ЕАЭС у Кыргызстана накоплен свой богатый положительный опыт решения миграционных проблем с Россией» [376].

Дипломатические отношения между Кыргызстаном и Россией были установлены 20 марта 1992 года. Договорно-правовую базу составляют порядка 150 двусторонних межгосударственных и межправительственных договоров и соглашений [382]. 10 июня 1992 года был подписан указанный выше Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, а позднее была подписана Декларация о вечной дружбе, союзничестве и партнёрстве между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией от 27 июля 2000 года [382].

Автор писал, что «приоритетными направлениями двустороннего сотрудничества Кыргызской Республики с Россией в сфере миграции являются повышение уровня взаимодействия правоохранительных органов и миграционных служб, законодательное регулирование миграционных процессов, упорядочение трудовой миграции, заключение соглашений о реадмиссии, повышение степени защиты и надёжности паспортно-визовых документов, создание интегрированных баз данных, активизация противодействия незаконной миграции и другие вопросы» [376].

В целях регулирования двусторонних миграционных процессов было подписано множество соглашений [376].

В связи с 25-летним юбилеем установления дипломатических отношений между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией в 2017 году [376] было отмечено: «Президенты считают важным продолжать работу над продвижением всестороннего сотрудничества в различных областях, в том числе путём расширения и совершенствования его договорно-правовой базы. Была также подтверждена приверженность России и Кыргызстана положениям и принципам Договора о Евразийском экономическом союзе, в том числе по свободному передвижению товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Главы государств подчеркнули значимость

взаимных поездок граждан двух стран, поощрения трудовой миграции и урегулирования связанных с ними правовых, социальных, гуманитарных и иных вопросов и заявили о том, что предпримут меры по решению вопросов, связанных с пребыванием граждан Кыргызской Республики на территории Российской Федерации и граждан Российской Федерации на территории Кыргызской Республики (см.: Совместное заявление президентов КР и РФ от 28 февраля 2017 года. – Сайт Российско-Кыргызского фонда развития. URL: <http://www.rkdf.org>)» [376].

Интерес представляет также положительный опыт решения миграционных проблем, накопленный у Кыргызстана с Казахстаном в силу исторической, географической и национальной специфики [383].

Необходима тесная координация миграционной политики с Россией, являющейся основным реципиентом трудовых мигрантов из Кыргызстана. К этой ситуации вполне применимы слова академика РАН Т.Я. Хабриевой в отношении миграционной правовой политики России: «Эффективное государственное управление требует чётких правовых механизмов регулирования миграционных отношений. Сложность и многоаспектность этих отношений предполагают создание разветвлённой системы правовых норм, направленных как на обеспечение прав мигрантов, так и на регламентацию различных процедур, связанных с деятельностью органов власти в рассматриваемой сфере. ... Вместе с тем систематизация законодательства в данной сфере пока находится на достаточно низком уровне. Это препятствует эффективной регламентации общественных отношений, планомерному нарастанию правового массива, приводит к противоречиям и коллизиям в осуществлении правового регулирования. В связи с этим систематизация миграционного законодательства является одной из ближайших задач науки и практики» [384, с. 15–16].

Автором отмечено: «Приоритетными направлениями двустороннего сотрудничества Кыргызской Республики с Казахстаном в сфере миграции являются повышение уровня взаимодействия правоохранительных органов и миграционных служб, законодательное регулирование миграционных процессов, упорядочение трудовой миграции, заключение соглашений о реадмиссии, повышение степени защиты и надёжности паспортно-визовых докумен-

тов, создание интегрированных баз данных, активизация противодействия незаконной миграции и другие вопросы.

У двух государств совпадают или близки позиции по широкому кругу вопросов международной политики. Кыргызстан и Казахстан тесно взаимодействуют в рамках ООН, ОБСЕ, СНГ, ОДКБ, ЕАЭС и ШОС. Республика Казахстан является одним из ведущих торгово-экономических и инвестиционных партнёров Кыргызской Республики и входит в пятёрку ведущих инвесторов Кыргызстана, во внешнеторговом обороте Кыргызстана Казахстан прочно занимает третье место.

В настоящее время договорно-правовую базу двустороннего сотрудничества составляют более 150 документов, в том числе Договор о вечной дружбе от 8 апреля 1997 года и Договор о союзнических отношениях от 25 декабря 2003 года. В целях регулирования двусторонних миграционных процессов был подписан целый ряд соглашений (см.: Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. – 2018. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg>) [383]. «С 2012 года между Правительствами действует Соглашение о порядке пребывания граждан Кыргызской Республики на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Кыргызской Республики. В рамках данного Соглашения граждане Кыргызстана въезжают (выезжают) на территорию Казахстана по действительным документам без оформления какой-либо визы. В конце декабря 2017 года в рамках официального визита в Казахстан президенты Казахстана и Кыргызстана подписали Договор о демаркации госграницы, завершив, таким образом, юридическое оформление границы» [383].

Автор отмечал: «После вступления Кыргызстана в ЕАЭС в 2015 году таможенный контроль на границе Кыргызстана со странами ЕАЭС был отменён. В тот же день на таможенных постах кыргызско-казахстанского участка границы состоялась официальная церемония отмены таможенного контроля товаров и транспортных средств с участием Президентов двух стран» [383].

Как отмечено в Концепции внешней политики 2019 года, «проблемы миграции требуют принятия Кыргызской Республикой соответствующих эффективных мер как на национальном уровне,

так и путём продвижения активного сотрудничества с международными партнёрами» [7].

Выводы автора: «Решение миграционных проблем для Кыргызстана, как для страны-экспортера рабочей силы, является стратегическим и приоритетным направлением реализации этой политики в экономической и социальной сферах международного сотрудничества. Правительство страны видит в участии граждан Кыргызстана в международной трудовой миграции важный ресурс развития, позволяющий сократить безработицу, смягчить проблему бедности и снизить социальную напряжённость» [262]. «В этой ситуации обозначилась явная необходимость в прогнозировании и пересмотре политики занятости и трудовой миграции с учётом постоянно меняющейся мировой экономической конъюнктуры, основанной на практических мерах и действиях, отвечающих на риски и угрозы, и одновременно, стратегические национальные проекты, учитывающие новые возможности. Острота миграционных проблем, а также их влияние на перспективы дальнейшего развития Кыргызстана обуславливают насущную необходимость формирования эффективной правовой политики в сфере регулирования внешней миграции» [262].

Наиболее заметные преимущества от вступления в ЕАЭС Кыргызстан получил в свободе движения рабочей силы, товаров и услуг, росте объёмов экспортно-импортных операций в результате вхождения экономики нашей республики в единый рынок ЕАЭС. Необходима тесная координация миграционной политики с Россией и Казахстаном, являющихся основными реципиентами трудовых мигрантов из Кыргызстана, что актуализирует необходимость формирования эффективной правовой политики в сфере регулирования внешней трудовой миграции. Политико-правовые механизмы контроля за соблюдением права на справедливые и благоприятные условия труда в сфере трудовой миграции в ЕАЭС только формируются, большую роль в этом процессе должна играть Кыргызская Республика, для которой денежные средства, поступающие от трудовых мигрантов из России и Казахстана, имеют системообразующее значение. Право на справедливые и благоприятные условия труда, зафиксированное в международно-правовых актах, имплементировано в законодательстве всех

государств ЕАЭС и является правом каждого человека, т.е. распространяется и на всех трудовых мигрантов без исключения. При этом не везде и не всегда в государствах ЕАЭС это право соблюдается в должной мере. В ЕАЭС необходимо создать эффективную систему мониторинга за соблюдением права на справедливые и благоприятные условия труда в сфере трудовой миграции.

Учитывая особое значение внешней трудовой миграции для развития Кыргызстана предлагается внести соответствующие изменения и дополнения в проект Концепции миграционной политики до 2040 года, направленные на принятие долгосрочной стратегии в сфере внешней трудовой миграции, отражающей национальные интересы и содержащей конкретные инструменты реализации правовой политики нашего государства, коррелирующие с формируемым трудовым правом ЕАЭС, а также положениями Глобального договора о безопасной, упорядоченной и законной миграции, принятого ГА ООН в декабре 2018 года.

Не снижающийся с присоединением к ЕАЭС, а увеличивающийся отток трудовых мигрантов из Кыргызстана вызывает настоятельную необходимость выработать совместные усилия для решения существующих проблем и предстоящих вызовов в данной сфере.

В Докладе Управления Верховного комиссара по правам человека ООН в январе 2020 года (A/HRC/WG.6/35/KGZ/2) отмечалось, что Комитет по правам трудящихся-мигрантов рекомендовал провести расследования сообщений о коррупции, связанных с трудовыми мигрантами, и обеспечить таким мигрантам доступ к неотложной медицинской помощи и системе образования. Он рекомендовал оказывать консульское содействие кыргызским трудовым мигрантам, которые пострадали от дискриминации и насилия, расследовать совершённые против них преступления и разъяснять местному населению суть потенциальных рисков, которыми чревата миграция. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал активизировать усилия по заключению двусторонних и многосторонних соглашений о предоставлении защиты кыргызским трудовым мигрантам за рубежом, предоставлять консультации и юридическую помощь потенциальным трудовым мигрантам, выдавать супругам и детям кыргызских трудовых мигрантов разрешения на проживание в стране трудо-

устройства и обеспечивать защиту детей, оставшихся без попечения родителей.

Какие меры экономического и политико-правового характера можно предложить для улучшения ситуации в сфере международной трудовой миграции в Кыргызской Республике?

Для сокращения вымывания трудовых ресурсов, в первую очередь квалифицированных, и повышения привлекательности внутреннего рынка труда необходимо создание условий для обеспечения достойного труда, а также реформирование системы оплаты труда.

Обеспечение всестороннего и доступного информирования населения о существующих возможностях трудоустройства в странах назначения и на внутреннем рынке труда, об имеющихся вакансиях, о квалификационных требованиях, правах и об обязанностях трудовых мигрантов.

Развитие системы предвыездной подготовки трудовых мигрантов за счёт государственных ресурсов через систему госзаказа.

Развитие государственно-частного партнёрства. Обеспечение методической, информационной, правовой поддержки деятельности частных агентств занятости, контроля выполнения ими требований законодательства в части перемещения, трудоустройства граждан и защиты их прав.

Развитие системы анализа и прогнозирования потребностей в трудовых ресурсах, в разрезе специальностей, на внешнем и внутреннем рынках труда.

Расширение географии и возможностей трудоустройства за рубежом.

Ориентирование системы профессиональной подготовки на спрос, существующий на внешнем и внутреннем рынках труда.

Внедрение механизма добровольного медицинского страхования мигрантов до отъезда в страну назначения.

Разработка и внедрение механизмов информирования о недобросовестных работодателях в странах назначения (чёрные списки работодателей).

Реализация совместно с неправительственными организациями, ассоциациями трудовых мигрантов, профессиональными союзами программ по работе с соотечественниками за рубежом, ис-

пользуя потенциал диаспор, вовлекая их в решение проблем инфраструктуры, семейных проблем трудовых мигрантов.

Продвижение вопроса взаимного признания между Кыргызстаном, Россией и Казахстаном медицинского заключения о состоянии здоровья трудящегося-мигранта, а также регламентация обязательного медицинского страхования членов семей трудовых мигрантов и нелегальных трудовых мигрантов.

Законодательство по всем ключевым направлениям миграционной политики должно учитывать интересы трудовых мигрантов и членов их семей. В этих целях необходимо разработать предложения по изменениям и дополнениям в законодательство следующего характера: создание гендерно-чувствительной системы предвыездной подготовки трудящихся-мигрантов, используя различные формы информационно-правовых и ресурсных центров по защите прав и повышению правовой информированности, языковой подготовки и культурной адаптации трудящихся-мигрантов; создание системы профессиональной подготовки и переобучения с учётом потребностей рынка труда стран трудоустройства и гендерного фактора, стимулируя участие частного сектора, работодателей и образовательных учреждений; создание гибкой системы медицинского страхования трудящихся-мигрантов и членов их семей с использованием различных видов, включая добровольное страхование граждан, возможность выплаты взносов после возвращения из миграции и др.; разработка и реализация программ по социальной и профессиональной реинтеграции возвратившихся мигрантов, по активизации участия трудящихся мигрантов и членов их семей в социально-экономическом развитии страны.

5.3. Актуальные проблемы правовой политики Кыргызской Республики в сфере международного водопользования

В Докладе ООН о мировом развитии водных ресурсов 2018 года приводятся данные о том, что у свыше двух миллиардов людей на планете отсутствует доступ к чистой питьевой воде и у вдвое большего количества людей, то есть свыше половины

мирового населения, отсутствуют условия для пользования безопасным в санитарно-гигиеническом аспекте водоснабжением. Быстро растущее количество населения приведёт к ещё большей степени дефицита питьевой воды [385].

Как справедливо писал выдающийся российский исследователь в сфере экономической географии профессор С.Н. Раковский: «Международные реки нередко создают различные сложные проблемы взаимоотношений соседних государств ... служат «чувствительным нервом» международных отношений» [386].

Правовая политика Кыргызстана в сфере международного водопользования зависит от особенностей географического положения страны, являющегося причиной формирования большинства международных водотоков региона и необходимости распределения водных ресурсов. Как отмечал автор в ранее проведённом исследовании, «большинство международных водотоков Центральной Азии начинаются в горах Кыргызстана, т.е. наше государство является страной «истока» или «верховья». Общая протяжённость более чем 40 тыс. больших (не являющихся судоходными) и малых рек и ручьев, протекающих по территории Кыргызской Республики, составляет около 150 тыс. км. Основным является ледниково-снеговое питание» (<http://elibrary.ru/item.asp?id=36794672>). Ещё в Программе по переходу к устойчивому развитию на 2013–2017 годы отмечалось: «Кыргызская Республика – единственная страна в Центральной Азии, водные ресурсы которой полностью формируются на собственной территории, в этом её гидрологическая особенность и преимущество» [387].

Эти факторы имеют особую значимость в условиях Центральноазиатского региона, определяя имеющиеся и крайне трудно решаемые проблемы экономического, экологического и даже социально-политического характера во взаимоотношениях Кыргызстана с соседними государствами региона. Данная ситуация получила отражение в упомянутой выше Программе КР по переходу к устойчивому развитию на 2013–2017 годы [387].

Нерешённость проблем международного водопользования в регионе зачастую приводит к возникновению ряда конфликтов и разногласий, а иногда и дипломатических скандалов [393].

В условиях функционирования единого народнохозяйственного комплекса СССР в 80-х годах прошлого века после ряда так называемых «маловодных» лет у республик Средней Азии возникли проблемы, связанные с дефицитом воды. В целях разрешения этих проблем и предупреждения конфликтных ситуаций между союзными республиками региона правительством СССР в лице Министерства мелиорации и водного хозяйства и в виде его приказа было создано два бассейновых водохозяйственных объединения – «Амударья» и «Сырдарья», что позволило в сжатые сроки «улучшить управление водными ресурсами, навести порядок в водodelении, лимитировании объёмов забираемой воды и учёте речных вод (источник: сайт Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии/ – URL: http://www.icwc-arak.uz/bwosyr_ru.htm) [392].

После распада Советского Союза министрами водных хозяйств пяти республик Центральной Азии в феврале 1992 года было подписано соглашение «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников», которым была Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК), исполнительными органами которой и являются два бассейновых водохозяйственных объединения – «Амударья» и «Сырдарья».

Как известно, река Сырдарья образуется в основном в результате слияния рек Нарын и Карадарья, берущих начало в Кыргызстане, длина Сырдарьи вместе с рекой Нарын составляет 2790 км, на реке и её притоках расположено пять основных водохранилищ: Токтогульское водохранилище с общим объёмом 19,5 куб. км; Андиджанское водохранилище – 1,9 куб. км; Кайраккумское водохранилище (ныне Бахри Точик) – 4,03 куб. км; Чарвакское водохранилище – 2,05 куб. км; Чардаринское водохранилище – 5,4 куб. км (см.: URL: http://www.icwc-arak.uz/bwosyr_ru.htm). Из этих данных следует, что объём Токтогульского водохранилища существенно превышает объём остальных четырёх водохранилищ бассейна вместе взятых.

Как известно, основными потребителями воды из Сырдарьи (орошаемое земледелие) являются Казахстан и Узбекистан.

Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК) и центральные офисы бассейновых водохозяйственных объединений «Амударья» и «Сырдарья» базируются в столице Узбекистана – Ташкенте.

Создание МКВК было первой попыткой государств региона сформировать международно-правовые организационные основы сотрудничества в сфере международного водопользования, сохранив при этом единый региональный водно-хозяйственный комплекс. К сожалению, в деятельности МКВК в основном превалировали вопросы Аральского моря и в недостаточной, по нашему мнению, степени учитывались национальные, в первую очередь экономические, интересы Кыргызской Республики, необходимый международно-правовой механизм, учитывающий наши интересы, так и не был создан.

По данным ООН, после окончания Второй мировой войны в мире подписано свыше 200 международных договоров различного уровня [388].

В 1992 году была принята Хельсинкская конвенция Европейской экономической комиссии ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер [389] (так называемая Водная конвенция 1992 года), а в 1997 году резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 51/229 – Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков [390] (Конвенция ООН 1997 года), разрабатывавшаяся Комиссией международного права ООН почти 30 лет и вступившая в силу только в 2014 году. В Конвенции лаконично, но очень удачно и ёмко, на наш взгляд, в ст. 2 определены термины: «а) “водоток” означает систему поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание; б) “международный водоток” означает водоток, части которого находятся в различных государствах; в) “государство водотока” означает государство-участника настоящей Конвенции, на территории которого находится часть международного водотока, или Сторону, являющуюся региональной организацией экономической интеграции, на территории одного или более государств-членов которой находится часть международного водотока» [390]. Кыргызская Республика названные конвенции не подпи-

сывала и к ним не присоединялась, следовательно, не является стороной-участником. Одной из основных причин этого является установленная в Конвенции 1997 года обязанность «уведомления государств водотока о планируемых мерах и неосуществление таковых без согласия уведомляемых государств (ст. 12–14). Принятие согласованных мер выступает одним из главных принципов. Однако данное требование Конвенции зачастую блокирует интересы стран верхнего течения, становясь надёжным инструментом сдерживания политики последних» [391, с. 188–190] и нарушая принцип суверенитета.

В ранее опубликованной статье автором был осуществлён анализ причин споров и противоречий, возникающих между государствами верховья и низовья (см.: Джумагулов А.М. Актуальные проблемы формирования правовой политики Кыргызской Республики в сфере международного водопользования [Текст] / А.М. Джумагулов // Бюллетень науки и практики. – 2019. – Т. 5, № 1. – С. 308–315. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36794672>). Отмечалось, что сельское хозяйство государств низовья – Казахстана и Узбекистана – нуждаются в поливной воде в «вегетационный период», т. е. весной и летом, Кыргызстану же, т.е. государству верховья, необходимо в летний период аккумулировать воду в водохранилищах для бесперебойной работы ГЭС в целях выработки электроэнергии зимой. Спускаемая зимой вода при этом наносит ущерб плодородным слоям пахотных земель в государствах низовья.

Отметим, что Узбекистан первым в Центральноазиатском регионе присоединился к Водной конвенции 1992 года, а затем к Нью-Йоркской конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года, после того как она вступила в силу, получив в 2014 году необходимое количество ратификаций. В 2016 году известный узбекистанский исследователь в сфере международного водопользования и водного права, директор Научно-исследовательского центра Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (НИЦ МКВК) профессор В.А. Духовный в предисловии к изданном в Ташкенте материалам международного семинара «Роль двух глобальных водных конвенций для продвижения интегрированного управления водными ресурсами

в Республике Узбекистан и поддержания трансграничного сотрудничества в Центральной Азии» высказал следующее: «Надо поставить себя на место оппонента и попробовать найти решение, совместив его и свою позиции. Но надо быть откровенным – встречные интересы на межгосударственном уровне, особенно межотраслевые, перерастают в межнациональные противостояния, в которых амбициозные устремления преобладают над разумом. Особенно это касается ситуаций, где коммерческие интересы выступают вместе с желанием экономического и политического доминирования одних стран над другими, как это происходит при одностороннем развитии стран верхних водосборов с большим энергетическим потенциалом, где стремления получить значительную выгоду от использования гидроэнергетического потенциала в разрез принципам справедливости и разумности смыкаются с амбициями стать командиром и диктатором водных режимов рек. Не признавая никаких положений международного права, и общего, и водного, они, провозглашая себя лидерами водного сотрудничества, в то же время игнорируют его и базируются на гипотезе “абсолютного суверенитета”, нисколько не смущаясь оттого, что грубо нарушают одно из основных положений международного права – не навреди!”» (см.: Роль двух глобальных водных конвенций для продвижения интегрированного управления водными ресурсами в Республике Узбекистан и поддержания трансграничного сотрудничества в Центральной Азии. – Ташкент, 2016. – <http://www.cawater-info.net/library/rus/watlib/watlib-19-2016.pdf>).

Полагаем целесообразным привести по этому поводу другое мнение. Ещё в 2001 году в авторитетном журнале «География» вышеупомянутый выдающийся российский учёный С.Н. Раковский (безусловно, по нашему мнению, справедливо) писал о ситуации в регионе: «Там в годы советской власти были созданы крупные водохранилища (Токтогульское, Кайраккумское и др.) и ГЭС, работающие на весь регион. Однако все расходы на их содержание (а это сотни миллионов долларов за год) несёт одна Киргизия, Узбекистан же и Казахстан, получающие наибольшую долю речного стока, пользуются водой бесплатно. До 1991 года положение было иным: Узбекистан и Казахстан компенсировали затраты Киргизии в плановом порядке, поставляя ей ежегодно 1 млн т каменного уг-

ля, 1 млрд м³ природного газа и 400 тыс. т мазута. Теперь же соседи Киргизии продают ей уголь, нефть и газ по высоким мировым ценам. Парламент Киргизии, считая современную ситуацию несправедливой, ещё в 1997 г. высказался за установление хотя бы минимальных ставок на сток речных вод за пределы республики. Это, по расчётам, могло бы покрыть расходы республики на поддержание в рабочем состоянии гидротехнических сооружений в горах, а также на покупку угля и газа. Однако положение остаётся прежним: соседние государства предпочитают получать речные воды даром. К тому же водные ресурсы в этих странах, особенно в аграрном комплексе Узбекистана, расходуются крайне неэкономно и нерационально (по оценке специалистов из ООН, вдесятеро хуже, чем в развитых государствах!) [386]».

Примером взаимовыгодного сотрудничества является подписанное 21 января 2000 года в Астане Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас [394]. По Соглашению стороны признали «социальную, экономическую и экологическую ценность водных ресурсов, придавая важное значение взаимовыгодному сотрудничеству в использовании водных ресурсов и обеспечению надёжности и безопасности эксплуатации водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования, имея общее желание найти наиболее совершенное и справедливое решение в эффективном использовании водохозяйственных сооружений в соответствии с общепризнанными нормами международного права в области водных ресурсов, исходя из принципов добрососедства, равноправия, взаимопомощи» [394], договорились о том, что:

- «использование водных ресурсов, эксплуатация и техническое обслуживание водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования должны иметь целью достижение взаимной выгоды на справедливой и разумной основе» [394] (ст. 1);
- Кыргызская сторона имеет право на компенсацию со стороны Казахстана расходов, обеспечивающих безопасную

и надёжную эксплуатацию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования [394] (ст. 3);

- стороны согласились «совместно осуществлять научно-исследовательские и проектно-изыскательские работы по вопросам эффективного использования водных ресурсов и водохозяйственных сооружений» [394] (ст. 10) и обязались создать «условия для беспрепятственного и беспошлинного передвижения через границы и территории своих государств персонала, машин и механизмов, сырья, материалов, предназначенных для эксплуатации и технического обслуживания водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования» [394] и др.

В настоящее время в межгосударственных отношениях Кыргызстана с Узбекистаном происходят существенные позитивные подвижки по целому ряду чувствительных экономико-политических тем, в том числе и в сфере международного водопользования. К примеру, в 2017 году подписано Соглашение о межгосударственном использовании Орто-Токойского (Касансайского) водохранилища в Ала-Букинском районе Джалал-Абадской области Кыргызской Республики [395; 396], отмечаются сдвиги позиции Узбекистана по вопросу строительства в Кыргызстане Камбар-Атинской ГЭС [397]. В ноябре 2022 года подписан Договор между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан об отдельных участках кыргызско-узбекской государственной границы, которым урегулирован ряд вопросов международного водопользования (см.: https://www.president.kg/ru/sobytiya/23883_podpisan_zakon_o_ratifikacii_dogovora_meghdu_kirgizstanom_i_uzbek_istanom_ob_otdelnih_uchastkah_kirgizsko_uzbekskoy_gosudarstvennoy_granici_podpisanogo_3_noyabrya_2022_goda_v_gorode_bishkek).

По нашему мнению, в данном случае вполне применим опыт Европейского союза, отцы-основатели которого (Жан Монне, Робер Шуман и др.) в 50-х годах прошлого века в целях создания общего рынка угольной, железорудной и металлургической промышленности инициировали создание Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), которое стало первым интеграционным объединением, основанным на принципах наднациональности, позволило избежать потенциальных конфликтов и легло в основу инте-

грационных руководящих структур Европейского союза. Учитывая роль гидрологических ресурсов в развитии экономик государств региона, по нашему мнению, они в полной мере могут сыграть роль «угля и стали» в перспективах создания интеграционного объединения государств Центральной Азии.

Как отмечено в Концепции внешней политики 2019 года, «обеспечение водно-энергетической безопасности страны является приоритетным направлением внешней политики. Водно-энергетическая дипломатия Кыргызской Республики направлена на продвижение диалога, формирование международно-правовой базы и выработку взаимовыгодного экономического механизма комплексного и рационального использования водно-энергетических ресурсов в регионе» [7]. С этой целью полагаем необходимым постановлением правительства создать рабочую группу из числа сотрудников МИД и образованного в 2019 году Государственного агентства водных ресурсов, а также Института водных проблем и гидроэнергетики при НАН КР и иных ведомств для определения дальнейших перспектив развития международного сотрудничества в сфере рационального использования международных водотоков, формируемых на территории Кыргызской Республики.

Итоги. Правовая политика Кыргызстана в сфере международного водопользования зависит от особенностей географического положения страны, являющегося причиной формирования большинства международных водотоков региона и необходимости распределения водных ресурсов, что актуализирует необходимость разработки и заключения договорённостей в двустороннем формате с перспективой создания наднациональной организации (по опыту Европейского объединения угля и стали или Евроатома), основной задачей которой должно стать создание и эффективное функционирование международной региональной системы равноправного, взаимовыгодного, экологически безопасного и рационального использования водных ресурсов Центральной Азии.

Заключение по пятой главе

Проведённое в пятой главе исследование позволяет сформулировать следующие **выводы:**

1. Особой и одной из основных форм государственной правовой политики в сфере международных отношений является конституционно-правовая политика страны в сфере международного экономического сотрудничества, которую можно обозначить как деятельность по созданию эффективного организационно-правового механизма реализации внешних экономических функций государства, основанного на сочетании национальных интересов, принципов и норм международного экономического права, а также международно-правовых норм, обязательства по соблюдению которых приняла на себя Кыргызская Республика. Конституционно-правовая политика в сфере международного экономического сотрудничества должна развиваться в рамках реализации права народа на экономическое самоопределение. Это право является важным элементом права народов на самоопределение и представляет собой совокупность норм и принципов, защищающих свободу экономической деятельности, суверенитет над естественными богатствами и ресурсами и обеспечивающих равноправный и взаимовыгодный характер международного экономического общения. Право на экономическое самоопределение, как и право на политическое самоопределение, также реализуется в двух аспектах: внутреннем и внешнем. Во внешней сфере право народа на самоопределение означает, прежде всего, право на достижение экономической независимости в международных отношениях как суверенного и равноправного субъекта международного права. Во внутреннем аспекте право на экономическое самоопределение регулируется нормами внутригосударственных правовых институтов.

2. Выработка и реализация международно-правовой политики в актуальных для Кыргызской Республики экономических сферах международного сотрудничества невозможна без развития двух- и многосторонних международных контактов и вне деятельности соответствующих международных организаций. Особое значение и безусловную актуальность имеют вопросы формирования и развития правовой политики Кыргызстана в сферах сотрудничества с международными финансовыми и экономическими организациями, привлечения и защиты внешних инвестиций, внешней трудовой миграции, международного водопользования.

3. Знаковыми моментами, определившими вектор формирования и развития экономической политики и её правовой составляющей за годы независимости, являются вступление Кыргызстана в ряд международных финансовых организаций (в первую очередь в МВФ), принятие во Всемирную торговую организацию (ВТО), присоединение страны к ЕАЭС. Вступление в эти организации привело к переформатированию правовой политики в сферах экономического регулирования, когда право организаций стало выше по иерархии законодательства страны. Кыргызстан принял на себя обязательства, приемлемые для государств, экономически развитых, хотя таковым не являлся тогда и не является сейчас.

4. Вашингтонская конвенция 1965 года «О порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами» и учреждённый ею «Международный центр по урегулированию инвестиционных споров» (МЦУИС) представляют собой достаточно гибкий и действенный механизм разрешения международных инвестиционных споров, о чём свидетельствует постоянно растущее количество государств, присоединяющихся к Конвенции (156 государств на момент проводимого исследования, в том числе – Армения, Беларусь, Казахстан, КНР и Узбекистан). Окончательное присоединение Кыргызстана к этой конвенции путём депонирования ратификационной грамоты, на наш взгляд, существенно повысит инвестиционную привлекательность страны.

5. Важнейшим событием в рамках реализации правовой политики Кыргызстана в сфере международного экономического сотрудничества является вступление Кыргызстана в ЕАЭС – межгосударственную организацию, правовая политика которой направлена на формирование права этой организации на принципах так называемой наднациональности. Проблемы экономической интеграции взаимосвязаны с проблемами политической интеграции, особенно в такой чувствительной сфере, как соотношение суверенитета и наднациональности. Расширение сфер интеграционного взаимодействия внутри ЕАЭС в конечном счёте приведёт к переходу всё больших полномочий государств к наднациональным компетенциям. Актуальной становится идея формирования правовой политики ЕАЭС.

6. Наиболее заметные преимущества от вступления в ЕАЭС наша страна приобрела в свободе передвижения трудовых мигрантов, товаров и услуг, росте объёмов экспортно-импортных операций в результате вхождения экономики нашей республики в единый рынок ЕАЭС. В связи с этим обозначилась насущная необходимость формирования эффективной правовой политики в сфере регулирования внешней миграции с учётом новых возможностей, связанных с членством в ЕАЭС.

7. Правовая политика Кыргызстана в сфере международного водопользования зависит от особенностей географического положения страны, являющегося причиной формирования большинства международных водотоков региона и необходимости распределения водных ресурсов, что актуализирует необходимость разработки и заключения договорённостей в двустороннем формате с перспективой создания наднациональной организации (по опыту Европейского объединения угля и стали или Евроатома), основной задачей которой должно стать создание и эффективное функционирование международной региональной системы равноправного, взаимовыгодного, экологически безопасного и рационального использования водных ресурсов Центральной Азии.

ВЫВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

1. В национальной юридической науке теория правовой политики, являющейся результатом сочетания политики и права, фактически не разрабатывалась. К настоящему времени в русскоязычном сегменте теории правовой политики в основном сложились два основных направления её исследования – «идеологический» и «деятельностный» подходы. Автор разделяет точку зрения сторонников прагматологического (деятельностного) подхода и полагает, что правовая политика Кыргызской Республики представляет собой деятельность государственных органов и их должностных лиц, граждан и их объединений по определению приоритетов правового развития, формированию и совершенствованию адекватной современным критериям правового государства правовой системы и созданию эффективного механизма правового регулирования.

2. Несмотря на более или менее, но всегда сложную экономическую ситуацию, политические кризисы и иные неблагоприятные факторы, народу Кыргызстана удалось сформировать полноправное суверенное государство, обладающее всеми необходимыми политико-правовыми свойствами и работающим механизмом правового регулирования, а также, может быть, недостаточно развитым, но активным гражданским обществом. Осуществляемая в Кыргызской Республике в настоящее время правовая политика постепенно становится реальной, однако не обрела чёткие и понятные населению и мировому сообществу контуры, пока не стала теоретически и практически обоснованной, отвечающей интересам народа и государства. В то же время вектор развития правовой политики задаётся целями, определёнными в преамбуле Конституции Кыргызской Республики, – построение «свободного и независимого демократического государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, здоровье, права и свободы». Реализация нашим государством идей и принципов, закреплённых в международных стандартах прав человека, постепенно перестаёт быть лишь декларацией, обретает конкретику, преодолевается в рамках формирования правовой культуры ментальность «фиктивности» и «вторичности» прав человека. Значимость и роль в

развитии нашего государства и его правовой системы таких инструментов правовой политики, как национальные стратегии (концепции, программы, доктрины, послания и т. п.), утверждаемые главой государства, актуализирует необходимость определения роли и места в национальной правовой системе таких актов, закрепления их правового статуса в законодательстве Кыргызской Республики в целях предупреждения внеконституционного расширения полномочий Президента.

3. Предпосылки формирования конституционно-правовой политики Кыргызстана в сфере международных отношений неразрывно связаны с генезисом кыргызской государственности. Процессы формирования и развития кыргызской государственности и складывающейся в её рамках политико-правовой культуры, взаимоотношения с соседними государственными образованиями и иными цивилизациями, были обусловлены:

- продолжительным в темпоральном отношении действием обычных норм патриархального кочевого общества и так называемого права «кочевых цивилизаций» на стыке европо- и китаецентристской, а также исламской цивилизаций;
- с середины XIX века «территория Кыргызстана оказалась в составе России на положении колонии, в связи с чем резко усилились процессы слома многовековых традиционных патриархальных отношений кыргызов и синтеза феодально-кочевых, религиозных и капиталистических общественных отношений, а также начала национально-освободительного и революционного движения». Со второй половины XIX века до революции 1917 года на территории Кыргызстана действовали законы Российской империи в совокупности с адатным правом применительно к кыргызскому этносу. К этому времени в Западной Европе в международных отношениях окончательно сложилась система суверенных национальных государств. На смену отношениям между царствующими монархами и правящими династиями пришли отношения между государственно-организованными народами-нациями;
- в октябре 1917 года в результате революции рухнула Российская империя, на обломках которой была создана РСФСР

и принята Декларация прав народов России, которая, вероятно, отразила политико-правовые концепции народного суверенитета, права народа на восстание и право народов на равенство с целью приобретения независимости, получившие ранее развитие в ходе революций XVI–XVIII веков, претворивших в жизнь идеи просветителей о самоопределении народов, а также обоснования и реализации в политико-правовой мысли в XIX «принципа национальности»;

- становление политико-правовых основ государственности в Кыргызстане в первые годы Советской власти в виде автономий в составе РСФСР явилось результатом борьбы самых разных теорий и доктрин, идеологий и мнений и отражает весь накал политических страстей, сопровождавших революционные потрясения на огромной территории планеты. В попытках выстроить самостоятельно основы внешней политики, полагает автор, наряду с идеями мировой революции определённую роль играла идеология пантюркизма, возникшая наряду с панарабизмом, а также исламский фактор. И, даже если создателям кыргызской государственности не удалось реализовать свои замыслы в полной мере, что в те времена априори было невозможно, нельзя отрицать их величайшего и неоченимого вклада в создание и становление Кыргызской Республики.

4. После образования СССР формирование национальной правовой политики в сфере международных отношений неразрывно связано со становлением и развитием кыргызской государственности в составе Советского Союза и «социалистической» правовой системы. Особенности Договора 1922 года как единственного в своём роде международного договора учредительного характера и отличие его от обычных межгосударственных соглашений породили различные взгляды относительно его юридической природы: международно-правовой и двойственной – международно-правовой и внутригосударственной. Закрепление в советском конституционном законодательстве статуса Киргизской ССР в качестве суверенного образования было формально-юридическим, самостоятельным субъектом международного права Кыргызстан в период

существования СССР так и не стал по следующим причинам: договорная правоспособность Киргизской ССР не была реализована, в связи с её ограниченностью правом Союза ССР дискриминационного характера; вследствие ограниченности этой правоспособности Киргизская ССР не могла вступать в межгосударственные международные организации; Киргизская ССР самостоятельно не определяла свои государственные границы, то есть не обладала таким признаком суверенитета, как единство и верховенство власти в пределах государственной территории; Кыргызстан в реальности не обладал декларируемым, но не закреплённым процедурно в советском конституционном законодательстве правом на свободный выход из состава Союза ССР. В то же время, несмотря на формализм, декларативность и фиктивность ряда политико-правовых положений, в методологическом плане создание Киргизской ССР имело стратегически важное значение для формирования экономических, политических, культурно-образовательных основ национальной государственности, возникновения и развития у государствообразующего этноса понимания государственности, национальной элиты, интеллигенции, научных кадров, управленцев, в том числе специалистов в сфере международных отношений и международного права.

5. Статус самостоятельного и суверенного субъекта международного права Кыргызская Республика обрела в соответствии с международно-правовыми принципами, нормами и обычаями на основании провозглашения Декларации о государственном суверенитете и политико-правового факта прекращения существования СССР. Совокупность данных факторов привела к признанию нашего государства мировым сообществом и возникновению проблем правопреемства в отношении населения, международных договоров, государственной территории, государственных долгов и государственной собственности, государственных архивов, которые в основном удалось разрешить на основе соответствующих принципов международного права. В контексте выстраивания международных отношений с соседними государствами региона особую актуальность имели и имеют проблемы формирования и реализации государственной правовой политики в сфере разрешения пограничных вопросов, которая должна быть направлена на

развитие двустороннего сотрудничества соседних государств на основе принципов мирного разрешения международных споров, неприменения силы и угрозы силой, суверенного равноправия государств при взаимном уважении, справедливости и соблюдении законных интересов обеих сторон.

6. Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере международных отношений, являясь самостоятельным комплексным видом правовой политики как составной части государственной внешней и внутренней политики, представляет собой деятельность по определению внешнеполитических приоритетов и созданию эффективного организационно-правового механизма реализации внешних функций государства, основанного на сочетании национальных интересов, общепризнанных принципов и норм международного права, а также международно-правовых норм, обязательства по соблюдению которых закреплены в национальной правовой системе.

7. Процессы перехода от президентско-парламентской к парламентско-президентской форме правления в Кыргызстане в «посттапсельский период» привели к существенному реформированию правовой политики, в том числе и в сфере международных отношений, что, в свою очередь, привело к перераспределению полномочий субъектов формирования и реализации национальной международно-правовой политики. Поводом для разработки и принятия Закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 4 июля 2012 года № 96 стало отсутствие соответствующих положений в Конституции 2010 года, принятой в «постреволюционный» период, когда в условиях экстренных попыток перехода к парламентской республике в Основном законе были существенно урезаны полномочия главы государства. Позднее, на наш взгляд, пришло понимание того, что Президент, являясь Главнокомандующим Вооруженными силами, отвечает за реализацию главной внешней функции – обеспечение обороноспособности и безопасности страны. Поэтому именно Президент указанным законом (но не Конституцией) наделён правом определять внешнюю политику. При этом взаимоотношения между главой государства, парламентом и правительством по вопросам внешней политики являются по

своему политико-правовому смыслу конституционно-правовыми отношениями со всеми вытекающими из этого последствиями. В связи с этим полагаем актуальным и целесообразным в последующем осуществлять регулирование данных отношений между субъектами формирования и реализации внешней политики не в соответствии с ординарными законами и «актами политико-программного характера», т.е. различного рода «стратегиями», «концепциями», «доктринами», «посланиями к народу», чей правовой статус и юридическая сила окончательно не определены, а на основе конституционного закона.

Особая роль в сфере реализации международно-договорной политики Кыргызской Республики отводится Конституционному суду, она выражается в полномочии рассматривать и выносить заключения на предмет соответствия положениям Конституции страны проектов международных договоров.

8. Основными субъектами формирования и реализации конституционно-правовой политики государства в сфере международных отношений являются Президент, Жогорку Кенеш (парламент) и Кабинет министров, приоритетные направления деятельности которых заключаются в защите и обеспечении национальных интересов Кыргызской Республики. Данные субъекты формируют и реализуют конституционно-правовую политику в сфере международных отношений с помощью центральных органов государственного управления, наиболее важным среди которых является Министерство иностранных дел (МИД). МИД Кыргызской Республики играет особую роль как основной исполнительно-властный орган, осуществляющий координацию и взаимодействие международной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных государственных органов в целях обеспечения единства внешней политики и выполнения международных обязательств Кыргызской Республики. Иные госорганы и органы местного самоуправления являются субъектами, реализующими государственную правовую политику в названной выше сфере при условии соответствия их деятельности требованиям нормативных правовых актов страны и международного права.

9. Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере борьбы с терроризмом является частью государственно-

правовой политики, базируется на международно-правовых принципах и нормах и реализуется через национальное право. Главная задача, которая решается государствами, входящими в СНГ, ШОС и ОДКБ при формировании регионального антитеррористического законодательства, заключается в том, чтобы создать правовые механизмы, направленные не только на пресечение террористических актов, но и на создание целостной правовой системы, призванной не допустить их совершения и позволяющей объединить усилия государств в противодействии этой угрозе. Нормы основных международных договоров в сфере борьбы с терроризмом включены (имплементированы) в национальную правовую систему, тем самым Кыргызская Республика в основном реализовала взятые на себя международные обязательства и фактически выполняет положения Глобальной контртеррористической стратегии ООН.

10. Принятие новых нормативных актов, содержащих новые нормы, запрещающих производство и распространение оружия массового поражения и предусматривающих ответственность за нарушение правил безопасности обращения с радиоактивными отходами, позволяет сделать вывод о том, что положения основных международных договоров в сфере реализации международно-правовых актов, запрещающих производство и использование оружия массового поражения, имплементированы в национальную правовую систему, тем самым Кыргызская Республика, реализуя соответствующую правовую политику, выполнила взятые на себя международные обязательства.

11. Международно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере регулирования статуса иностранных военных объектов является частью государственно-правовой и военной политики, базируется на международно-правовых принципах и нормах и реализуется через национальное право. Военная доктрина нашего государства носит оборонительный характер и реализуется посредством проведения государством комплекса политических, дипломатических, экономических, информационных, военных и других мер обеспечения военной безопасности в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики в сфере обороны.

12. Особой и одной из основных форм конституционно-правовой политики в сфере международных отношений является

правовая политика страны в сфере международного экономического сотрудничества, которую можно обозначить как деятельность по созданию эффективного организационно-правового механизма реализации внешних экономических функций государства, основанного на сочетании национальных интересов, принципов и норм международного экономического права, а также международно-правовых норм, обязательства по соблюдению которых приняла на себя Кыргызская Республика. Знаковыми моментами, определившими вектор формирования и развития экономической политики и её правовой составляющей за годы независимости, являются вступление Кыргызстана в ряд международных финансовых организаций (в первую очередь в МВФ), принятие во Всемирную торговую организацию (ВТО), вступление Кыргызстана в ЕАЭС – межгосударственную организацию, правовая политика которой направлена на формирование права этой организации на принципах так называемой наднациональности. Вступление в эти организации привело к реформированию правовой политики в сферах экономического регулирования, когда право организаций стало выше по иерархии законодательства страны.

13. В условиях независимости Кыргызская Республика столкнулась с потребностью формирования новой государственной политики в области миграции, а также разработки соответствующей законодательной базы. Наиболее заметные преимущества от вступления в ЕАЭС Кыргызстан получил в свободе движения рабочей силы, товаров и услуг, росте объёмов экспортно-импортных операций в результате вхождения экономики нашей республики в единый рынок ЕАЭС. Формирование и реализация миграционной политики и миграционного законодательства Кыргызской Республики проходит в тесном сотрудничестве с правительствами государств, с которыми наблюдаются значительные миграционные потоки, а также с международными и неправительственными организациями. Необходима тесная координация миграционной политики с Россией и Казахстаном, являющимися основными реципиентами трудовых мигрантов из Кыргызстана, что актуализирует необходимость формирования эффективной правовой политики в сфере регулирования внешней трудовой миграции.

14. В практике международных отношений в сфере использования водных ресурсов основной тенденцией в настоящее время

является заключение международных договоров в двустороннем и многостороннем формате государствами, расположенными в бассейнах несудоходных рек, и принятие конвенций в рамках региональных и универсальных организаций. Государствам Центральной Азии, учитывая природные и климатические условия, геополитическое расположение, процессы глобализации и общую историю, так или иначе, но придётся находить точки соприкосновения, спланироваться и объединяться в сфере международного водопользования. Международно-правовая политика Кыргызстана в сфере международного водопользования должна быть направлена на урегулирование отношений с соседними государствами и заключение международных договоров в двустороннем формате с использованием успешного опыта многостороннего сотрудничества по использованию систем международных водотоков в других регионах мира и моделей, выработанных в рамках ООН и других организаций. В долгосрочной перспективе же, учитывая значение международных водотоков для наших государств, полагаем, что при условии углубления региональной экономической и политической интеграции, возникнет необходимость разработки проекта создания наднациональной межгосударственной структуры (по опыту ЕС или ЕАЭС).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Кыргызской Республики [Текст]: принята референдумом 11 апреля 2021 года. Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

2. В Кыргызстане продолжается разработка Концепции правовой политики государства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://old.kabar.kg/society/full/7477> – Загл. с экрана.

3. *Малько А. В.* Теория правовой политики [Текст] / А. В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 328 с.

4. *Юмадилов Б. Г.* К вопросу о понятии и сущности правовой политики [Текст] / Б. Г. Юмадилов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 3. – С. 17.

5. *Вопленко Н. Н.* Проблемы институционализации правовой политики современного Российского государства [Текст] / Н. Н. Вопленко, В. А. Рудковский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 2. – С. 16–17.

6. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 гг. [Текст]: утв. Указом Президента КР от 31 октября 2018 г. № 221 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.kg/sys/media/download/52135>. – Загл. с экрана.

7. Концепция внешней политики Кыргызской Республики [Текст]: утв. Указом Президента КР от 11 марта 2019 г. № 37 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430045?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

8. *Осмоналиев К. М.* Уголовная политика современного Кыргызстана: становление и развитие [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / К. М. Осмоналиев. – М., 2005. – 332 с.

9. *Сердюкова И. Г.* Международно-правовая политика современной России в сфере осуществления прав и законных интересов человека: общетеоретический аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И. Г. Сердюкова. – Краснодар, 2008. – 168 с.

10. *Кремнев П. П.* Международно-правовые проблемы, связанные с распадом СССР [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / П.П. Кремнев. – М., 2010. – 352 с.
11. *Баетов А. Б.* Правовая интеграция: международно-правовые аспекты [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / А. Б. Баетов – Бишкек, 2015.
12. *Туманов С. Н.* Механизм реализации внешних функций Российского государства (вопросы теории и практики [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / С. Н. Туманов. – Саратов, 2017. – 501 с.
13. *Арабаев А. А.* Правовая политика Кыргызской Республики: проблемы совершенствования [Текст] / А. А. Арабаев // Вестн. АГУПКСР. – 2012. – № 15. – С. 145–154.
14. *Батырбаев Б. С.* Правовые вопросы уголовной политики Кыргызской Республики на современном этапе [Текст] / Б. С. Батырбаев // Вестн. КГЮА. – 2013. – № 4. – С. 148–151.
15. *Мамазакиров Р. У.* Вопросы разработки и принятия концепции современной национальной правовой политики Кыргызской Республики. Государство и право: теория и практика (II): материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Чита, март 2013 г.) [Текст] / Р. У. Мамазакиров. – Чита: «Молодой учёный», 2013. – С. 5–8.
16. *Иванников И. А.* Общая теория государства и права [Текст]: учеб. пособие / И. А. Иванников. – М.: изд.-торг. корпорация «Дашков и К»; Ростов н/Д: Наука-Пресс, 2007.
17. *Пушило Н. В.* Правовая политика современного демократического государства [Текст] / Н. В. Пушило // Социология права / под ред. В. М. Сырых. – М., 2004.
18. *Солдаткина О. Л.* Цели в правовой политике: системный анализ [Текст] / О. Л. Солдаткина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 3. – С. 22.
19. *Шундииков К. В.* О некоторых методологических проблемах формирования научного понятия правовой политики [Текст] / К. В. Шундииков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С. 7.
20. *Ударцев С. Ф.* Правовая политика в Республике Казахстан: новые приоритеты развития и преемственность [Текст] / С. Ф. Ударцев // Вестн. РУДН. Сер. Юрид. науки. – 2010. – № 3. – С. 86–97.

21. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. [Текст] // Казахстанская правда. – 2009, 27 авг.
22. Салиева Н. Ш. Приоритеты правовой политики Республики Таджикистан [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н. Ш. Салиева. – Душанбе, 2017. – 233 с.
23. Рыбаков О. Ю. Правовая политика: понятие и приоритеты [Текст] / О. Ю. Рыбаков // Актуальные проблемы правоведения. – 2004. – № 1. – С. 102.
24. Шминке А. Д. Правовая политика государства в сфере обеспечения гармоничного развития системы права и системы законодательства в России [Текст] / А. Д. Шминке // Вестн. Саратов. гос. юрид. академии. – 2013. – № 3 (92). – С. 23.
25. Малько А. В. Правовая политика как категория XXI века [Текст] / А. В. Малько // Государство и право. – 2012. – № 11. – С. 7.
26. Матузов Н. И. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения [Текст] / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. В. Шундилов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 1. – С. 7.
27. Прохоров А. М. Большой энциклопедический словарь [Текст] / А. М. Прохоров. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норинт, 2004. – 1456 с.
28. Философия: энциклопедический словарь [Текст] / под ред. А. А. Ивина. – М.: Гардарики, 2004. – 1072 с.
29. Еллинек Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек. – СПб.: Юрид. центр - Пресс, 2004. – 752 с.
30. Федоров А. В. Российская уголовно-правовая политика и правовое содержание уголовного закона [Текст] / А. В. Федоров // Российский следователь. – 2017. – № 13. – С. 42–49.
31. Беляев Н. А. Уголовно-правовая политика и пути её реализации [Текст] / Н. А. Беляев. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1986. – 176 с.
32. Босхолов С. С. Основы уголовной политики. Конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты [Текст] / С. С. Босхолов. – 2-е изд., перераб. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2004. – 301 с.
33. Загорodников Н. И. Советская уголовная политика [Текст] / Н. И. Загорodников. – М.: МВШМ, 1979. – 99 с.

34. *Коробеев А. И.* Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации [Текст] / А. И. Коробеев. – Владивосток: Изд-во Дальневосточ. ун-та, 1987. – 268 с.

35. *Коробеев А. И.* Уголовно-правовая политика: тенденции и перспективы [Текст] / А. И. Коробеев, А. В. Усс, Ю. В. Голик. – Красноярск, 1991. – 240 с.

36. *Панченко П. Н.* Советская уголовная политика. Общетеоретическая концепция борьбы с преступностью: её становление и предмет [Текст] / П. Н. Панченко. – Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1988. – 198 с.

37. *Яковлев А. И.* Уголовная политика и проблемы криминализации [Текст] / А. И. Яковлев // Проблемы советской уголовной политики. – Владивосток, 1985.

38. *Дагель П. С.* Проблемы советской уголовной политики: учеб. пособие [Текст] / П. С. Дагель. – Владивосток, 1982.

39. *Мушинский В. О.* Соотношение политики и права в регулировании социальных интересов [Текст] / В. О. Мушинский // Советское государство и право. – 1988. – № 2. – С. 3–12.

40. *Овчинников С. Н.* Правовая политика и проблемы реализации права [Текст] / С. Н. Овчинников // Вопросы государственного строительства и правового регулирования. – Владивосток, 1990. – С. 7–12.

41. *Кудрявцев В. Н.* Право и поведение [Текст] / В. Н. Кудрявцев. – М.: Юрид. лит., 1978. – 192 с.

42. *Чапчиков С. Ю.* Правовая политика современной России в условиях кризиса [Текст] / С. Ю. Чапчиков // Право и управление. XXI век. – 2015. – № 3 (36). – С. 131.

43. *Кодан С. В.* Политико-юридический подход в исследовании государственно-правового развития России (XIX – начало XX вв.) [Текст] / С. В. Кодан // Проблемы политики и общества. – 2012. – № 2. – С. 88.

44. *Сырых В. М.* Вступительная статья [Текст] / В. М. Сырых // Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий и автобиографий / отв. ред. В.М. Сырых. Т. 3. – М.: РГУП, 2015. – С. 5–23.

45. *Коробова А. П.* К вопросу о соотношении понятия правовой политики со смежными юридическими категориями [Текст] /

А. П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 4. – С. 62.

46. Рыбаков О. Ю. Правовая политика как управление позитивным правом: новая версия теории правовой политики [Текст] / О. Ю. Рыбаков, С. В. Тихонова // Lex Russica. – 2015. – № 3. – С. 8–9.

47. Поляков А. В. Введение в общую теорию государства и права: курс лекций [Текст] / А. В. Поляков. – СПб., 2000.

48. Шундигов К. В. О некоторых проблемах формирования, развития и реализации концепции правовой политики [Текст] / К. В. Шундигов // Правовая политика: от концепции к реальности / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2004.

49. Малько А. В. Правовая политика современной России: концепция и реальность [Текст] / А. В. Малько // Журнал Сибирского федерального университета. Сер. Гуманитар. науки. – 2013. – Т. 6. – № 11. – С. 1614–1617.

50. Малько А. В. Правовая политика современной России: цели и средства [Текст] / А. В. Малько, К. В. Шундигов // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 15.

51. Малько А. В. Правовая политика в сфере местного самоуправления как средство усиления Российской государственности [Текст] / А. В. Малько, В. А. Затонский // Закон. – 2006. – № 11.

52. Малько А. В. Правовая политика и российское законодательство в XXI веке [Текст] / А. В. Малько // Законодательство России в XXI веке / под ред. Ю. А. Тихомирова: материалы науч.-практ. конф. Москва, 17 октября 2000 г. – М., 2000. – С. 30.

53. Малько А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь [Текст] / А. В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – Ноябрь. – С. 15.

54. Рыбаков О. Ю. Понятие и признаки правовой политики [Текст] / О. Ю. Рыбаков // Правовая политика субъектов Российской Федерации: материалы «круглого стола». Владивосток, 26 сентября 2001 г. – Владивосток, 2002. – С. 30.

55. Орлов М. А. Повышение эффективности правосудия – приоритетное направление российской правовой политики [Текст] / М. А. Орлов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2002. – № 1. – С. 184.

56. *Киреева С. А.* Некоторые аспекты правовой политики РФ в сфере реализации функции межгосударственной интеграции [Текст] / С. А. Киреева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. – № 1. – С. 163.

57. *Трофимов В. В.* Научная обоснованность правовой политики как фактор её осуществления [Текст] / В. В. Трофимов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2008. – № 3. – С. 105.

58. *Коробова А. П.* О понятии и природе правовой политики [Текст] / А. П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С. 33.

59. *Золотухина Т. А.* Законотворческая деятельность в концепции правотворческой политики Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Т. А. Золотухина. – Белгород, 2015. – 467 с.

60. *Нерсесянц В. С.* Правовая политика Российской Федерации: основные направления и задачи [Текст] / В. С. Нерсесянц // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации. – М.: Изд-во РУДН, 2006. – С. 69.

61. *Краснов А. В.* Особенности использования постклассической методологии в исследовании правовой политики России [Текст] / А. В. Краснов, А. В. Скоробогатов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 3. – С. 9.

62. *Трубников Н. Н.* О категориях «цель», «средство», «результат» [Текст] / Н. Н. Трубников. – М.: Высш. шк., 1968. – 148 с.

63. *Леонтьев А. Н.* Деятельность, сознание, личность [Текст] / А. Н. Леонтьев. – М.: Политиздат, 1977. – 304 с.

64. *Юдин Э. Г.* Методология науки. Системность. Деятельность [Текст] / Э. Г. Юдин. – М.: Эдиториал УРСС, 1997. – 440 с.

65. *Душков Б. А.* Энциклопедический словарь: психология труда, управления, инженерная психология и эргономика [Текст] / Б. А. Душков, А. В. Королев, Б. А. Смирнов. – М.: Академ. Проект; Деловая книга, 2005. – 848 с.

66. *Сорокина В. В.* Процессуальная форма юридической деятельности в современной России: вопросы теории и практики [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. В. Сорокина. – Саратов, 2009. – 201 с.

67. *Чувакова Л. А.* Причины и условия ошибочной юридической деятельности (проблемы, методология) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Л. А. Чувакова. – Н. Новгород, 2003. – 199 с.

68. *Шагиев Б. В.* Юридическая деятельность в современном российском обществе (теоретико-правовой аспект) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Б. В. Шагиев. – М., 2003. – 154 с.

69. *Шагиева Р. В.* Правовая деятельность и её разновидности в современном российском обществе [Текст] / Р. В. Шагиева // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 88–98.

70. *Шугуров М. В.* Перспективы развития концепции международно-правовой политики [Текст] / М. В. Шугуров // Рос. журнал правовых исследований. – 2015. – № 2 (3). – С. 65–66.

71. *Рыбаков О. Ю.* Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки [Текст] / О. Ю. Рыбаков // Журнал рос. права. – 2002. – № 3. – С. 74–78.

72. *Исаков Н. В.* Правовая политика современной России: проблемы теории и практики [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Н. В. Исаков. – Ростов н/Д, 2004. – 460 с.

73. Толковый словарь русского языка [Текст] / под ред. Д. Н. Ушакова. – М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.», 1935/1940. – 88405 с.

74. *Куманин Е. В.* Юридическая политика: понятие и принципы [Текст] / Е. В. Куманин // Правовая система социализма: понятие, структура, социальные связи: монография. Кн. 1 / под ред. А.М. Васильева. – М., 1986.

75. Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А. В. Малько. – Саратов, 2010.

76. *Рудковский В. А.* Принципы правовой политики: понятие и содержание [Текст] / В. А. Рудковский // Вестн. Саратов. гос. юрид. академии. – 2016. – № 6 (113). – С. 14.

77. *Матузов Н. И.* Принципы правовой политики в Российской Федерации [Текст] / Н. И. Матузов // Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А. В. Малько. – Саратов, 2010.

78. *Малько А. В.* Принципы современной российской правовой политики [Текст] / А. В. Малько // Право и управление. XXI век. – 2012. – № 1 (22). – С. 3.

79. *Куманин Е. В.* Взаимодействие политической и правовой систем [Текст] / Е. В. Куманин // Правовая система социализма: понятие, структура, социальные связи: монография. Кн. 1 / под ред. А. М. Васильева. – М., 1986.

80. *Малько А. В.* Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики [Текст] / А. В. Малько, Я. В. Гайворонская // Право. Журнал Высш. шк. экономики. – 2018. – № 1. – С. 5.

81. *Исаков Н. В.* Теория правовой политики [Текст] / Н. В. Исаков, А. П. Мазуренко // Журнал рос. права. – 2013. – № 1.

82. *Рыбаков О. Ю.* Формы реализации правовой политики [Текст] / О. Ю. Рыбаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С. 5–6.

83. *Арзамасов Ю. Г.* Ведомственные нормативные акты как средство правовой политики государства [Текст] / Ю. Г. Арзамасов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 3. – С. 29–30.

84. *Кузьмин А. В.* Проблемы региональной праввосстановительной политики в современных условиях [Текст] / А. В. Кузьмин // Государственно-правовая политика в Северо-Западном регионе: сб. тр. участников III Междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 27–28 октября 2011 / под общ. ред. К. Н. Серова, А. В. Кузьмина. – СПб., 2011. – С. 77–81.

85. *Солдаткина О. Л.* Ресурсы информации правообучающей политики: направления оптимизации [Текст] / О. Л. Солдаткина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 4. – С. 104.

86. *Герцензон А. А.* Уголовное право и социология. Проблемы социологии уголовного права и уголовной политики [Текст] / А. А. Герцензон. – М.: Юрид. лит., 1970. – 286 с.

87. *Пермяков Ю. Е.* Введение в основы уголовной политики [Текст]: учеб. пособие / Ю. Е. Пермяков. – Самара: Самар. ун-т, 1993. – 103 с.

88. *Коробов П. В.* Правовая политика и дифференциация уголовной ответственности [Текст] / П. В. Коробов // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 181.

89. *Лопашенко Н. А.* Концептуальные основы уголовной политики: взгляд на проблему [Текст] / Н. А. Лопашенко // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – Ноябрь. – С. 128.

90. *Рудковский В. А.* О формах правовой политики современного Российского государства [Текст] / В. А. Рудковский // Ленинград. юрид. журнал. – 2009. – № 1 (15). – С. 76–88.

91. *Рудковский В. А.* Правовая политика и осуществление права [Текст]: монография / В. А. Рудковский / под ред. Н. Н. Вопленко. – Волгоград: Изд-во ВА МВД России, 2009.

92. *Коробова А. П.* Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. П. Коробова. – Саратов, 2000. – 275 с.

93. *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права [Текст] / Н. И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. – 510 с.

94. *Малько А. В.* Цели и средства в праве и правовой политике [Текст] / А. В. Малько, К. В. Шундигов. – Саратов, 2003. – 294 с.

95. Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан [Текст]: закон Кырг. Респ. от 15 декабря 1990 г. № 273-ХП // Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. – 1990. – № 21. – ст. 318.

96. *Сооданбеков С. С.* Конституционное право Кыргызской Республики: Общая и Особенная части [Текст] / С. С. Сооданбеков, М. К. Укушов. – Бишкек, 1999. – 400 с.

97. Декларация о государственной независимости Республики Кыргызстан [Текст]: от 31 августа 1991 г. № 578-ХП [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ruru/913>. – Загл. с экрана.

98. *Укушов М.* 25 лет Конституции Кыргызстана. История. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://center.kg/article/19023.04.2018>. – Загл. с экрана.

99. *Арабаев А. А.* Парламентаризм в Кыргызстане (проблемы теории и практики) [Текст]: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.01 / А. А. Арабаев. – Бишкек, 2008. – 299 с.

100. *Арабаев А. А.* Современный Кыргызстан: государственно-правовое развитие [Текст] / А. А. Арабаев. – Бишкек: Право и политика, 2009. – 672 с.

101. *Борубашов Б. И.* Парламентаризм в Кыргызской Республике: анализ проблем и пути решения [Текст] / Б. И. Борубашов // Вестн. КРСУ. 2017. – Т. 17, № 6. – С. 111–114.

102. *Бокоев Ж. А.* Президент Кыргызской Республики [Текст] / Ж. А. Бокоев, М. К. Укушов. – Бишкек, 2013. – 284 с.

103. *Розахунова Н. Р.* Особенности становления института президента в Кыргызской Республике (теоретико-правовое исследование) [Текст] / Н. Р. Розахунова, М. Р. Розахунова, И. Ю. Лим. – Бишкек, 2012. – 72 с.

104. *Искакова Г. Т.* Правовой взгляд на конституционную реформу [Текст] / Г. Т. Искакова // Право и предпринимательство. – 2006. – № 1. – С. 15.

105. *Рахимбаев Э. Н.* Конституционно-правовые основы системы народовластия [Текст]: монография / Э. Н. Рахимбаев. – Бишкек: Салам, 2011. – 327 с.

106. *Тургунбеков Р. Т.* Конституционный строй Кыргызской Республики [Текст] / Р.Т. Тургунбеков. – Бишкек, 1996. – 46 с.

107. *Искакова Г. Т.* Выборы и демократия в Кыргызстане: конституционный дизайн президентско-парламентских отношений [Текст] / Г. Т. Искакова. – Бишкек: Бийиктик, 2003. – 616 с.

108. *Маралбаева А. Ш.* Трансформация системы права Кыргызской Республики в переходный период [Текст] / А. Ш. Маралбаева. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2016. – 164 с.

109. *Чикеева З. Ч.* Формирование правовой системы Кыргызской Республики: история и современность [Текст] / З. Ч. Чикеева. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2013. – 153 с.

110. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годы [Текст]: утв. Указом Президента Кырг. Респ. от 21 января 2013 г. № 11 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61542>. – Загл. с экрана.

111. Рейтинг недееспособности государств [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>. – Загл. с экрана.

112. Итоги Второй мировой войны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lektsii.net/2-45327.html>. – Загл. с экрана.

113. *Гостева О. В.* Инструменты оценки развития интеллектуального потенциала на предприятиях ракетно-космической промышленности [Текст]. – Краснодар, 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23796381>. – Загл. с экрана.

114. Fragile states index 2021 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fundforpeace.org/fsi/data/>. – Загл. с экрана

115. Обзор: поправки в Конституцию КР: дискуссии в обществе. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ca-portal.ru/article:28931>. – Загл. с экрана.

116. Краткий правовой анализ предлагаемых изменений в Конституцию КР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adilet.kg/ru/news/full/191>. – Загл. с экрана.

117. Какие поправки в Конституцию вступят в силу 1 декабря. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rus.azattyk.org/a/28869031.html>. – Загл. с экрана.

118. О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики [Текст]: закон Кырг. Респ. от 28 декабря 2016 г. № 218. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111484?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

119. Общая страновая оценка для Кыргызской Республики. – Бишкек, 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.undp.org/content/dam/unct/kyrgyzstan/docs/Library/%D0%9A%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B0%20%D0%9E%D0%9E%D0%9D_%D0%A0%D1%83%D1%81%D1%81.pdf . – Загл. с экрана.

120. Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики [Текст]: утв. Указом Президента Кырг. Респ. от 2 февраля 2012 г. № 26 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94445?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

121. Материал из Википедии – свободной энциклопедии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org>. – Загл. с экрана.

122. Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики [Текст]: утв. Указом Президента Кырг. Респ. от 20 декабря 2021 г. УП № 570 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430815?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

123. Военная доктрина Кыргызской Республики [Текст]: утв. Указом Президента Кырг. Респ. от 15 июля 2013 г. УП № 165

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/900232>. – Загл. с экрана.

124. Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике [Текст]: утв. Указом Президента Кырг. Респ. от 10 апреля 2013 г. УП №74 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61588?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

125. Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014–2020 годы [Текст]: утв. Указом Президента Кырг. Респ. от 14 ноября 2014 г. УП № 203 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/68294>. – Загл. с экрана.

126. Концепция повышения правовой культуры населения Кыргызской Республики на 2016–2020 годы [Текст]: утв. Постановлением Правительства Кырг. Респ. от 14 марта 2016 г. № 122 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98361?cl=ru-ru#p1>. – Загл. с экрана.

127. *Комарова В. В.* Скрытые полномочия Президента России: вопросы теории и практики [Текст] / В. В. Комарова // Вестн. университета имени О.Е. Кутафина. – 2018. – № 6 (46). – С. 15–23.

128. *Краснов М. А.* Российская система власти: треугольник с одним углом [Текст] / М. А. Краснов, И. Г. Шаблинский. – М.: Институт права и публичной политики, 2008. – 231 с.

129. *Краснов М. А.* Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента [Текст] / М. А. Краснов // Государство и право. – 2015. – № 1. – С. 14–15.

130. *Зуйков В. А.* Политика в рамках права: правила игры для президента [Текст] / В. А. Зуйков // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 25–31.

131. О нормативных правовых актах Кыргызской Республики [Текст]: закон Кырг. Респ. от 20 июля 2009 г. № 241 (в ред. закона Кырг. Респ. от 8 авг. 2019 г. № 115) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>. – Загл. с экрана.

132. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg>. – Загл. с экрана.

133. О присоединении Кыргызской Республики к международным договорам по правам человека [Текст]: постановление Жогорку Кенеша Кырг. Респ. от 12 января 1994 г. № 1406-ХП [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/50679?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

134. *Бейшембиев Э. Ж.* Законодательство Кыргызстана и международное право [Текст] / Э. Ж. Бейшембиев, А. А. Айдаралиев. – Бишкек, 1998.

135. *Бейшембиев Э. Ж.* Кыргызская Республика и международное публичное право [Текст] / Э. Ж. Бейшембиев. – Бишкек: Тип. КНУ им. Ж. Баласагына. – 2015. – 136 с.

136. Об экономических, социальных и культурных правах [Текст]: Международный пакт от 16 декабря 1966 г. (Кыргызская Республика присоединилась Постановлением Жогорку Кенеша Кырг. Респ. от 12 января 1994 г. № 1406-ХП) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/17580?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

137. Уголовно-исполнительный кодекс [Текст]: закон Кырг. Респ. от 13 декабря 1999 г. № 142 (утратил силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/11?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

138. Уголовно-исполнительный кодекс [Текст]: закон Кырг. Респ. от 31 января 2017 г. № 17 (в ред. закона Кырг. Респ. от 15 мая 2019 г. № 62) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111528>. – Загл. с экрана.

139. Словари и энциклопедии на Академикe [Электронный ресурс]. – Режим доступа: dic.academic.ru. – Загл. с экрана.

140. *Токтобаев Б. Т.* Актуальные историко-правовые проблемы исследования генезиса кыргызско-китайских отношений до XVIII века. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://cu.edu.kz/upload/userfiles/files/NT_Adilet/2014-2 Scientific works of Adilet-min.pdf#1](http://cu.edu.kz/upload/userfiles/files/NT_Adilet/2014-2_Scientific_works_of_Adilet-min.pdf#1). – Загл. с экрана.

141. *Аристов Н. А.* Усуни и кыргызы или кара-кыргызы: очерки истории и быта населения западного Тянь-Шаня и исследования по его исторической географии [Текст] / Н. А. Аристов. – Бишкек: Илим, 2001. – 578 с.

142. *Абрамзон С. М.* Киргизы и их этногенетические и историко-культурные связи [Текст] / С. М. Абрамзон. – Фрунзе: Кыргызстан, 1990. – 480 с.

143. *Бернштам А. Н.* К вопросу о происхождении киргизского народа [Текст] / А. Н. Бернштам // Сов. этнография. – 1955. – № 2. – С. 16–26.

144. *Гумилев Л. Н.* Древние тюрки [Текст] / Л. Н. Гумилев. – М.: Айрис-пресс, 2008. – 763 с.

145. *Джамгерчинов М. Б.* Были ли сибирские киргизы этническим компонентом киргизской народности? [Текст] / М. Б. Джамгерчинов // Тр. Киргиз. гос. ун-та. – Фрунзе, 1971. – Вып. XI. – С. 56–59.

146. *Нурбеков К.* История государства и права Киргизской ССР [Текст] / К. Нурбеков. – Фрунзе, 1970. – 155 с.

147. *Плоских В. М.* Киргизы и Кокандское ханство [Текст] / В. М. Плоских. – Фрунзе: Илим, 1977. – 393 с.

148. *Койчугев Т.* Киргизы и их предки [Текст] / Т. К. Койчугев, В. П. Мокрынин, В. М. Плоских. – Бишкек, 1994.

149. *Бактыгулов Д.* О локализации алтайских киргизов в IX–XVI веках [Текст] / Д. Бактыгулов // Киргизы. Этногенетические и этнокультурные процессы в древности и средневековье в Центральной Азии. – Бишкек: Кыргызстан, 1996.

150. *Турдалиева Ч. Д.* История и культура кыргызов в трудах Ч. Ч. Валиханова [Текст] / Ч. Д. Турдалиева. – Бишкек, 2000.

151. *Акерев Т. А.* Роль этнополитических факторов в консолидации кочевых племен Притяньшанья и сопредельных регионов (VIII–XIV века) [Текст]: автореф. дис.. канд. ист. наук: 07.00.02 / Т. А. Акеров. – Бишкек, 2011.

152. *Борубашов Б. И.* История государства и права Кыргызской Республики: учеб. Т. 1. С древнейших времен до начала XX в. [Текст] / Б. И. Борубашов. – Бишкек, 2015. – 358 с.

153. *Борубашов Б. И.* Хрестоматия по истории государства и права Кыргызстана [Текст] / Б. И. Борубашов: учеб. пособие. Т. 1. – Бишкек: КРСУ, 2019. – 718 с.

154. *Барфилд Т. Дж.* Опасная граница: кочевые империи и Китай (221 г. до н. э. – 1757 г. н. э.) [Текст] / Т. Дж. Барфилд / пер.

Д. В. Рухлядева, В. Б. Кузнецова; науч. ред. и пред. Д. В. Рухлядева. – СПб., 2009.

155. *Токтобаев Б. Т.* Историко-правовые и цивилизационные аспекты исследования генезиса кыргызско-китайских отношений до XIX века [Текст] / Б. Т. Токтобаев // Новая наука: проблемы и перспективы. – 2015. – № 4 (4). – С. 222.

156. *Ланцов С.А.* Мировая политика и международные отношения как объект теоретического анализа и изучения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mirovaya-politika-i-mezhdunarodnye-otnosheniya-kak-obekt-teoreticheskogo-analiza-i-izucheniya-1>. – Загл. с экрана.

157. *Милюха Г. В.* Международные отношения и мировая политика [Текст]: учеб. пособие для студентов специальности «международные экономические отношения» / Г. В. Милюха, В. В. Резников, А. С. Чумакова. – Харьков: Экограф, 2009. – 120 с.

158. Декларация прав народов России 1917 года, 15 ноября (Вышинский, 1948). Документы 20-го века [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://doc20vek.ru/node/3505>. – Загл. с экрана.

159. Дипломатический словарь [Текст] / гл. ред. А. Я. Вышинский и С. А. Лозовский. – М., 1948 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://doc20vek.ru/node/3505>. – Загл. с экрана.

160. *Мартыненко А. П.* Права народов в современном международном праве [Текст] / А. П. Мартыненко. – Киев: Наукова думка, 1993. – 162 с.

161. *Джефферсон Т.* Автобиография. Заметки о Штате Виржиния [Текст] / Т. Джефферсон. – Л., 1990. – 316 с.

162. *Саид Б. А. Абуфара.* Право народа на самоопределение и практика его осуществления в современный период [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Абуфара Б. А. Саид. – Киев, 2004. – 148 с.

163. *Шармазанашвили Г. В.* Право народов и наций на свободу и независимость. Критика буржуазных концепций [Текст] / Г. В. Шармазаншвили, А. К. Цикунов. – М., 1986.

164. *Уткин А. И.* Дипломатия Вудро Вильсона [Текст] / А. И. Уткин. – М., 1989.

165. *Чеботарева В. Г.* Сталин и партийно-советские национальные кадры [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://historystudies.org/2012/06/chebotareva-v-g-stalin-i-partijno->

sovetskie-nacionalnye-kadry/#1; <http://elibrary.ru/item.asp?id=11517516>. – Загл. с экрана.

166. История стран Азии и Африки в новое время [Текст]. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – Ч. 2.

167. *Полонский И.* Турция и пантюркизм на постсоветском пространстве [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://e-news.pro/in-world/print:page,1,87341-turciya-i-pantjurkizm-na-postsovetskom-prostranstve.html>. – Загл. с экрана.

168. *Эмиров Р. М.* Этнонациональный фактор во взаимоотношениях Кавказа и стран Ближнего востока [Текст] / Р. М. Эмиров // Власть. – 2014. – № 12. – С. 207–212.

169. *Бадретдин С.* Влияние татар на Кыргызстан в начале XX века [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.peoples.org.ru/tatar>. – Загл. с экрана.

170. *Герейханов Г.П.* Мусульманская умма в фокусе социально-философского анализа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=18762002>. – Загл. с экрана.

171. *Фаизов Г. Б.* Ислам и государство: единство, противоборство, конвергенция: монография [Текст] / Г. Б. Фаизов. – Уфа: Изд-во БГПУ, 2010.

172. *Вдовиченко Д. И.* Энвер-паша [Текст] / Д. И. Вдовиченко // Вопр. истории. – 1997. – № 8. – С. 42–57.

173. Бухарская Народная Советская Республика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Бухарская_народная_советская_республика. – Загл. с экрана.

174. *Плоских С. В.* Сыдыков: героическая и трагическая судьба переводчика периода восстания 1916 г. [Текст] / С. В. Плоских // Вестн. КРСУ. – 2016. – Т. 16, № 10. – С. 206–207.

175. *Плоских С. В.* Репрессированная культура Кыргызстана (малоизученные страницы истории) [Текст] / С. В. Плоских. – Бишкек: Илим, 2002.

176. Протокол № 11 заседания Комиссии Политбюро ЦК КПСС по дополнительному изучению материалов, связанных с репрессиями, имевшими место в период 30–40-х и начала 50-х годов, с приложениями 29.05.1990 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.alexanderyakovlev.org>. – Загл. с экрана.

177. *Блищенко И. П.* Международно-правовые проблемы государств, входящих в СНГ [Текст] / И. П. Блищенко // Рос. ежегодник междунар. права. 1996–1997. – СПб, 1998.

178. Выступление на собрании Советской ассоциации международного права // Сов. государство и право. – 1991. – № 11. – С. 147.

179. *Бейшембиев Э. Ж.* Кыргызстан – от кочевого к суверенному государству [Текст] / Э.Ж. Бейшембиев // Вестн. КГЮА. – 2008. – № 2. – С. 18.

180. *Лазарев Б. М.* Федерация или конфедерация // Новый союзный договор: поиски решений [Текст] / Б. М. Лазарев. – М., 1990.

181. *Палиенко Н. И.* Конфедерация, федерация и СССР [Текст] / Н. И. Палиенко. – Одесса, 1923.

182. Теория государства и права: учеб. [Текст]. – М., 1949.

183. *Ронин С. Л.* К истории Конституции СССР. 1924 [Текст] / С. Л. Ронин. – М., 1949. – 121 с.

184. *Чистяков О. И.* Взаимоотношения советских республик до образования СССР [Текст] / О. И. Чистяков. – М., 1955. – 151 с.

185. *Златопольский Д. Л.* Образование Союза ССР [Текст] / Д. Л. Златопольский, О. И. Чистяков. – М., 1972. – 322 с.

186. *Топорнин Б. Н.* Новый союзный договор: теоретические подходы [Текст] / Б. Н. Топорнин // Новый союзный договор: поиски решений. – М., 1990.

187. *Бровка Ю. П.* Международная правосубъектность БССР [Текст] / Ю. П. Бровка. – Минск, 1967. – 164 с.

188. *Лукашевич Д. А.* Юридический механизм разрушения СССР [Текст] / Д. А. Лукашевич. – М, 2016. – 448 с.

189. Конституция Киргизской ССР [Текст]: закон от 23 марта 1937 года (утратила силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.maurfib.kg/wp-content/uploads/KONSTITUCIYA-KIRGIZSKOY-SSSR-1937.pdf>. – Загл. с экрана.

190. Сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru>. – Загл. с экрана.

191. История образования Министерства иностранных дел Кыргызской Республики; «70 лет МИД КР» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mfa.gov.kg>. – Загл. с экрана.

192. *Молотов В. М.* О преобразовании Наркомата обороны и Наркоминдела из общесоюзных в союзно-республиканские

наркоматы. Доклад на X сессии Верховного Совета СССР 1-го созыва 1 февраля 1944 года / В. М. Молотов. – М.: Госполитиздат, 1944. [Электронный ресурс]. – Пермская электронная библиотека, 2018. – Режим доступа: <http://arch.permculture.ru>. – Загл. с экрана.

193. Конституция Киргизской ССР [Текст]: закон от 20 апреля 1978 г. (утратила силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/205064>. – Загл. с экрана.

194. *Кремнев П. П.* К вопросу о самостоятельности советских союзных республик в международных отношениях [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=12417488>. – Загл. с экрана.

195. *Агабеков Г. Б.* Суверенитет в федеративном государстве [Текст] / Г. Б. Агабеков. – М., 1993. – 39 с.

196. *Моджорян Л. А.* Субъекты международного права [Текст] / Л. А. Моджорян. – М.: Госюриздат, 1958. – 156 с.

197. *Лукашук И. И.* Об участии советских союзных республик в международных договорах [Текст] / И. И. Лукашук // Сов. ежегодник междунар. права. – М., 1959.

198. *Вихарев С. Г.* Союзная республика как субъект международного права [Текст] / С. Г. Вихарев // Сов. государство и право. – 1960. – № 6. – С. 66.

199. *Яновский М. В.* Советские союзные республики – полноправные субъекты международного права [Текст] / М. В. Яновский // Сов. государство и право. – 1962. – № 12.

200. Его языком был язык правды // Слово Кыргызстана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://slovo.kg/?p=2829>. – Загл. с экрана.

201. Об учреждении поста Президента Киргизской ССР и внесении и изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР [Текст]: закон Киргизской ССР от 24 октября 1990 г. № 222-ХII // Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. – 1990. – № 18. – Ст. 249.

202. Об образовании Совета по внешним политическим, экономическим и гуманитарным связям [Текст]: указ Президента Республики Кыргызстан от 7 февраля 1991 г. УП №86 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/preview/ru-ru/48209/20?mode=tekst>. – Загл. с экрана.

203. Положение о Совете по внешним политическим, экономическим и гуманитарным связям [Текст]: утв. Указом Президента Республики Кыргызстан от 20 мая 1991 г. УП № 206 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/48236>. – Загл. с экрана.

204. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1990. – № 15. – Ст. 22.

205. *Ушаков Н. А.* Международное право [Текст] / Н. А. Ушаков. – М.: Юристъ, 2000. – 304 с.

206. О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР [Текст]: Закон СССР от 03 апреля 1990 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=6#06490979694548591>. – Загл. с экрана.

207. О всенародном голосовании (референдуме СССР) [Текст]: закон СССР от 27 декабря 1990 г. № 1869-1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_38363.html. – Загл. с экрана.

208. *Омаров Н. М.* Международные отношения в эпоху глобального развития [Текст]: учеб. для высш. учеб. заведений / Н. М. Омаров. – Бишкек: Изд. дом «Наука и образование», 2003. – 280 с.

209. *McCorquodale R.* Self-Determination: A Human Rights Approach / R. McCorquodale // International and Comparative Quarterly. – 1994. – Vol. 43. – Part 4. – P. 858.

210. *Brownlie J.* The Rights of Peoples in Modern International Law / J. Brownlie // The Rights of Peoples. – L., 1988. – P. 7.

211. *Roberts A.* United Nations, Divided World / A. Roberts. – N. Y., 1993. – Appandix A. – P. 389.

212. *Kelsen H.* The Law of United Nations / H. Kelsen. – L., 1952.

213. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2625(XXV) // Международное публичное право: сб. документов. – М., 1996. – Т. 1.

214. *Van Boven Teo.* Les criteres de destination des droits de l'homme / Teo Van Boven // Les dimensions internationals des droits de l'homme. UNESCO. – P., 1982. – P. 69.

215. Doc. OON A/ Conf. 157/23, 12 июля 1993. – С. 4.

216. Резолюция Совета Безопасности ООН 542 от 18 ноября 1983 г. и 550 от 11 мая 1984 г.

217. *Алексанян С. Р.* Принцип равноправия и самоопределения народов в современном международном праве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / С. Р. Алексанян. – М., 2017. – 226 с.

218. О ратификации Протокола к соглашению о создании Содружества Независимых Государств [Текст]: постановление Верховного Совета Республики Кыргызстан от 6 марта 1992 г. № 840-ХП [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/50988>. – Загл. с экрана.

219. Security Council Resolutions, №735-739, 742 and 763 (former republics of the USSR); Security Council Resolutions №753 and 755 (former republics of Yugoslavia).

220. Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М.: МНИМП, 1996. – 864 с.

221. *Клименко Б. М.* Проблема правопреемства на территории бывшего Союза ССР [Текст] / Б. М. Клименко // Моск. журнал междунар. права. – 1992. – № 1. – С. 3–24.

222. Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=49>. – Загл. с экрана.

223. О ратификации Кыргызской Республикой Женевских конвенций 1949 года и Дополнительных протоколов к ним 1977 года [Текст]: закон Кырг. Респ. от 21 июля 1999 г. № 86 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/249?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

224. О гражданстве Кыргызской Республики [Текст]: закон Кырг. Респ. от 18 декабря 1993 г. № 1333-ХП (утратил силу) // Ведомости Жогорку Кенеша Кырг. Респ. – 1994. – № 1. – Ст. 1.

225. О гражданстве Кыргызской Республики [Текст]: закон Кырг. Респ. от 21 мая 2007 года № 70 (в ред. закона Кырг. Респ. от 2 августа 2016 г. № 162) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202103>. – Загл. с экрана.

226. Международное право [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://interlaws.ru/komissija-mezhdunarodnogo-prava/>. – Загл. с экрана.

227. *Смирнова Е. С.* Международно-правовые проблемы гражданства стран СНГ и Балтии в свете европейского опыта [Текст] / Е. С. Смирнова. – М.: Изд-во ИПЭ, 1999. – 304 с.

228. *Кремнев П. П.* Распад СССР: международно-правовые проблемы [Текст] / П. П. Кремнев. – М., 2005. – С. 43–68.

229. *Токтобаев Б. Т.* Политико-правовой опыт разрешения кыргызско-китайских пограничных вопросов [Текст] / Б. Т. Токтобаев, А. М. Джумагулов // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции: сб. ст. по материалам XLIV Междунар. заоч. науч.-практ. конф. «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции». № 12 (39). – М.: Интернаука, 2015. – С. 53–59.

230. *Аламанов С. К.* Граница: разрешение спорных проблем [Текст] / С. К. Аламанов // Материалы и документы о кыргызско-китайской государственной границе / под ред. Н. Керимбековой. – Бишкек, 2003. – С. 142.

231. *Бейшембиев Э. А.* Кыргызстан и международное право: государственная территория и граница [Текст] / Э. А. Бейшембиев. – Бишкек, 2010.

232. *Бостонкулова М. Т.* Развитие дипломатических отношений Кыргызстана и Казахстана в период социально-политических перемен [Текст] / М. Т. Бостонкулова // Наука, новые технологии и инновации. – 2015. – № 3. – С. 193–194.

233. Ратифицирован Договор о демаркации кыргызско-казахстанской госграницы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://24.kg/ofitsialno/106688_ratifitsirovan_dogovor_odemarkatsii_kyrgyzsko-kazahstanskoy_gosgranitsyi/. – Загл. с экрана.

234. *Мокрынин П. Т.* Дипломатическая практика в Западно-Тюркском каганате. Страницы истории и материальной культуры Кыргызстана [Текст] / П. Т. Мокрынин. – Фрунзе, 1975.

235. *Худяков Ю. С.* История дипломатии кочевников Центральной Азии [Текст] / Ю. С. Худяков. – Бишкек: ИИМОП КНУ, 2003. – 198 с.

236. *Воропаева В.* Хрестоматия по истории дипломатии Кыргызстана. С древнейших времен до конца XIX века [Текст] / В. Воропаева, Н. Кемельбаев. – Бишкек: Илим, 2007. – 234 с.

237. *Баетов А. Б.* Дипломатические правила (обычай) в истории кыргызов до начала XX века в свете «представительской теории» [Текст] / А. Б. Баетов // Изв. вузов. – 2009. – № 1. – С. 297–299.

238. *Бейшембиев Э. Д.* Рапалльский договор и его роль в развитии современного международного права [Текст] / Э. Д. Бейшембиев // Сов. ежегодник междунар. права, 1981. – М.: Наука, 1982. – С. 270–276.

239. *Бейшембиев Э. Д.* Киргизская ССР в международном сотрудничестве [Текст] / Э. Д. Бейшембиев. – Бишкек: Кыргызстан, 1990.

240. *Бейшембиев Э. Д.* Новый международно-правовой механизм внешнеэкономической деятельности суверенных государств [Текст] / Э. Д. Бейшембиев. – Бишкек: Илим, 1992.

241. *Бейшембиев Э. Д.* Введение в историю Кыргызской государственности [Текст] / Э. Д. Бейшембиев, В. П. Мокрынин, В. М. Плоских, Дж. Джунушалиев. – Бишкек, 1994.

242. Международное право. Общая часть: учеб. / отв. ред. Б. И. Борубашов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2018. – 328 с.

243. *Воропаева В.* Кыргызстан – Россия: история и современность [Текст] / В. Воропаева. – Бишкек, 2008.

244. *Токтобаев Б. Т.* Теоретико-правовые проблемы межгосударственной интеграции КР и КНР [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Б. Т. Токтобаев. – Бишкек, 2017. – 49 с.

245. *Цыганков П. А.* Теория международных отношений: учеб. пособие [Текст] / П. А. Цыганков. – М.: Гардарики, 2003. – 590 с.

246. *Коротаев А. В.* Некоторые общие тенденции экономического развития Мир-Системы [Текст] / А. В. Коротаев, Ю. В. Божевольнов // Прогноз и моделирование кризисов и мировой динамики / отв. ред. А. А. Акаев, А. В. Коротаев, Г. Г. Малинецкий. – М.: Изд-во ЛКИ/URSS, 2010.

247. О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики [Текст]: закон Кырг. Респ. от 4 июля 2012 г. № 96 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203696?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

248. *Лукашук И. И.* Международное право. Общая часть: учеб. для студентов юрид. фак. и вузов [Текст] / И. И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Акад. правовой унт. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 432 с.

249. *Морозов Г. И.* Международное право и международные отношения (проблемы взаимосвязи) [Текст] / Г. И. Морозов. – М., 1997. – 70 с.

250. *Giraud E.* Le droit international et la politique / E. Giraud // Recueil des cours de l'Academie de droit international. – Т. 110 (1963-III). – Р. 428.

251. *Вылегжанин А. Н.* Понятие «международно-правовая политика государства» [Текст] / А. Н. Вылегжанин, И. П. Дудыкина // Моск. журнал междунар. права. – 2016. – № 4 (104). – С. 24.

252. *Хижняк В. С.* Конституция Российской Федерации как правовая основа формирования её международно-правовой политики [Текст] / В. С. Хижняк // Ленингр. юрид. журнал. – 2014. – № 2 (36). – С. 48.

253. Концепция внешней политики Кыргызской Республики [Текст]: утв. Указом Президента Кырг. Респ. от 10 января 2007 г. № 2 (утратила силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4569?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

254. *Джумагулов А. М.* Международно-правовой обычай и национальная правовая система Кыргызской Республики [Текст] / А. М. Джумагулов // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции: сб. ст. по материалам LVI Междунар. науч.-практ. конф. «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции». – № 12 (51). – М.: Интернаука, 2016. – С. 8–9.

255. *Улитин Р. Р.* Соотношение понятий «национальный интерес» и «национальная безопасность» в трудах западных и отечественных исследователей [Текст] / Р. Р. Улитин // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. Сер. История, политология, международные отношения. – 2003. – № 1. – С. 129.

256. О национальной безопасности [Текст]: закон Кырг. Респ. от 26 февраля 2003 г. № 44 (в ред. закона Кырг. Респ. от 1 декабря 2017 г. № 197 (2)) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1168>. – Загл. с экрана.

257. О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики [Текст]: закон Кырг. Респ. от 25 ноября 2011 г. № 223 (в ред. закона Кырг. Респ. от 8 августа 2019 г. № 115) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203166?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

258. *Джумагулов А. М.* Международные договоры Кыргызской Республики: правовое регулирование и практика реализации: учеб. пособие [Текст] / А. М. Джумагулов. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2018. – 168 с.

259. *Джумагулов А. М.* Международно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере регулирования статуса иностранных военных объектов в Кыргызстане [Текст] / А. М. Джумагулов // Сб. ст. по итогам IV Междунар. науч.-практ. конф. «Трансформация международных отношений в XXI веке: вызовы и перспективы» 27 апреля 2018 г. / науч. ред. М.А. Кукарцева; ред. И.Л. Бендерский. – М.: Дипломат. академия МИД России, 2019. – С. 65–70.

260. *Джумагулов А. М.* Правовая политика Кыргызской Республики в сфере нераспространения оружия массового поражения [Текст] / А. М. Джумагулов // Бюллетень науки и практики. – 2018. – Т. 4. – № 6. – С. 349–356.

261. *Джумагулов А. М.* Политико-правовой опыт разрешения кыргызско-китайских пограничных вопросов [Текст] / А. М. Джумагулов, Б. Т. Токтобаев // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции: сб. ст. по материалам XLIV Междунар. заоч. науч.-практ. конф. «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции». № 12 (39). – М.: Интернаука, 2015. – С. 53–59.

262. *Джумагулов А. М.* Формирование и развитие правовой политики Кыргызской Республики в сфере внешней миграции [Текст] / А. М. Джумагулов, Б. А. Шакиров // Бюллетень науки и практики. – 2018. – Т. 4. – № 5. – С. 509–517.

263. *Джумагулов А. М.* Проблемы правовой политики Кыргызской Республики в сфере международного усыновления (удочерения) детей [Текст] / А. М. Джумагулов // Вестн. КРСУ. – 2011. – № 10. – С. 56–60.

264. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2001. – 776 с.

265. *Лазарев Б. М.* Компетенция органов государственного управления [Текст] / Б. М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.

266. *Коршунова И. В.* Обязанность как правовая категория [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И. В. Коршунова. – Абакан, 2004. – 179 с.

267. О международных договорах Кыргызской Республики [Текст]: закон Кырг. Респ. от 24 апреля 2014 г. № 64 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mfa.gov.kg/contents/view/id/213#1>. – Загл. с экрана.

268. Положение о порядке заключения, исполнения, приостановления и денонсации (прекращения, выхода из) межведомственных международных договоров Кыргызской Республики [Текст]: утв. Постановлением Правительства КР от 27 января 2015 г. № 25 (в ред. Постановления Правительства Кырг. Респ. от 15 сентября 2015 г. № 638) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mfa.gov.kg/contents/view/id/213#1>. – Загл. с экрана.

269. Положение о Единой государственной системе регистрации и учёта международных договоров Кыргызской Республики и Порядок сообщения о вступлении в силу, приостановлении действия или денонсации (прекращении, выходе из) международных договоров Кыргызской Республики, а также их государственной регистрации и опубликования [Текст]: утв. Постановлением Правительства Кырг. Респ. от 27 января 2015 г. № 24 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.president.kg/files/docs/DOGOVOR_KR-9999999999999999.PDF#2. – Загл. с экрана.

270. *Потапова О. Б.* Правовая политика президента Российской Федерации: проблемы теории и практики [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. Б. Потапова. – Краснодар, 2009. – 35 с.

271. *Токтогулов А. А.* Полномочия Президента Кыргызской Республики по действующей конституции [Текст] / А. А. Токтогулов // Наука и новые технологии. – 2011. – № 9. – С. 165–168.

272. *Павлов Е.Я.* Конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovoy-mehanizm-osuschestvleniya-vneshnih-snosheniy-rf>. – Загл. с экрана.

273. *Молдоев Э. Э.* Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в системе обеспечения национальной безопасности [Текст] / Э. Э. Молдоев // Наука и новые технологии. – 2008. – № 7–8. – С. 116–118.

274. Стратегия развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2021 года [Текст]: утв. Постановлением Жогорку Кенеша Кырг. Респ. от 6 октября 2016 г. № 958-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/77848>. – Загл. с экрана.

275. *Токтогулов А. А.* Компетенция Правительства Кыргызской Республики по действующей конституции [Текст] / А. А. Токтогулов // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – № 9 (51). – С. 61–64.

276. О Кабинете министров Кыргызской Республики [Текст]: Конституционный закон Кырг. Респ. от 11 октября 2021 года № 122. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112301?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

277. О Правительстве Кыргызской Республики [Текст]: Конституционный закон Кырг. Респ. от 18 июня 2012 г. № 85 (в ред. Конституционного закона Кырг. Респ. от 15 июля 2016 г. № 116) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203685>. – Загл. с экрана.

278. *Токтогулов А. А.* Президент и правительство Кыргызской Республики: конституционно-правовые основы взаимодействия [Текст] / А. А. Токтогулов // Изв. вузов (Кыргызстана). – 2012. – № 7. – С. 191–192.

279. *Коротков М. Г.* Суд как субъект правовой политики (к постановке проблемы) [Текст] / М. Г. Коротков // Российский судья. – 2006. – № 8. – С. 11–14.

280. *Абдрасулов Е. Б.* Судебная система Республики Казахстан и актуальные вопросы международных стандартов правосудия [Текст] / Е. Б. Абдрасулов // Совершенствование законодательства в свете концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: материалы Междунар. науч.-практ. конф. 19 ноября 2010 г. Т. 1. – Астана: ГУ «Ин-т законодательства Республики Казахстан», 2010. – 418 с.

281. *Осмнин Б. И.* Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право [Текст]: монография / Б. И. Осминин. – М.: Инфотропик Медиа, 2010. – 400 с.

282. *Зыбайло А.* Контроль за конституционностью международных договорных обязательств государств [Текст] / А. Зыбайло

// Тр. фак. междунар. отношений: науч. сб. Вып. 1. – Минск, 2010. – С. 76–81.

283. О Конституционном суде Кыргызской Республики [Текст]: Конституционный закон Кырг. Респ. от 15 ноября 2021 г. № 133 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112318>. – Загл. с экрана.

284. О дипломатической службе Кыргызской Республики [Текст]: Закон Кырг. Респ. от 15 июля 2013 г. № 140 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203948?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

285. Положение о Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики [Текст]: утв. Постановлением Правительства Кырг. Респ. от 13 декабря 2013 г. № 74 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mfa.gov.kg/contents/view/id/107>. – Загл. с экрана.

286. Положение о Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики [Текст]: утв. Постановлением Правительства Кырг. Респ. от от 20 февраля 2012 года № 113 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93794?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

287. О международных договорах Кыргызской Республики [Текст]: закон Кырг. Респ. от 21 июля 1999 г. № 89 (утратил силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/252?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

288. О дипломатической службе Кыргызской Республики [Текст]: закон Кырг. Респ. от 25 июля 2002 г. № 131 (утратил силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1088?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

289. Положение о дипломатической службе Кыргызской Республики [Текст]: утв. Постановлением Правительства Кырг. Респ. от 8 февраля 1995 г. № 35 (утратило силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30216664. – Загл. с экрана.

290. *Ахмедов А. Я.* О дипломатической службе как составной части государственной службы [Текст] / А. Я. Ахмедов // Молодой учёный. – 2015. – № 22 (102). – С. 549–551.

291. Положение о Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики [Текст]: утв. Постановлением Правительства Кырг. Респ. от 23 декабря 2005 г. № 609 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/56959>. – Загл. с экрана.

292. О Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики [Текст]: постановление Правительства Кырг. Респ. от 20 сентября 2011 г. №560 (утратило силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/95266?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

293. Положение о Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики [Текст]: утв. Постановлением Правительства Кырг. Респ. от 20 февраля 2012 г. № 113 (в ред. Постановлений Правительства Кырг. Респ. от 15 апреля 2013 г. № 192, 22 апреля 2013 г. № 212, 13 сентября 2013 г. № 512, 3 апреля 2015 г. № 188, 21 февраля 2019 г. № 81, 16 апреля 2019 г. № 165, 30 июля 2020 г. № 405, 5 марта 2021 г. № 77, Кабинета министров КР от 22 июля 2022 г. № 392) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93475?cl=ru-ru#%D1%801>. – Загл. с экрана.

294. Официальный сайт МИД Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://old.mfa.gov.kg/contents/view/id/40>. – Загл. с экрана.

295. Об утверждении Регламента взаимодействия МИД КР и МТД КР [Текст]: совместные приказы Министерства иностранных дел Кырг. Респ. от 7 июля 2017 г. № 142-п и Министерства транспорта и дорог Кырг. Респ. от 6 июля 2017 г. № 227.

296. *Лепешков Ю.* Определение терроризма и универсальные международные стандарты в сфере борьбы с ним [Текст] / Ю. Лепешков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.elib.bsu.by/bitstream/123456789/18169/1/2010_4_JLIR_lepeshkov.pdf. – Загл. с экрана.

297. ООН борется с терроризмом. Международные соглашения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/counterterrorism/legal-instruments.shtml>. – Загл. с экрана.

298. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 60/288 от 8 сентября 2006 года и Приложение к ней – план действий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml#a2>. – Загл. с экрана.

299. О сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере противодействия международному терроризму [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.e-cis.info/page.php?id=26263>. – Загл. с экрана.

300. Глобальный договор Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.un.org/counterterrorism/ru/global-ct-compact>. – Загл. с экрана.

301. *Федянин В. Ю.* Проблемы выработки универсального определения терроризма [Текст] / В. Ю. Федянин // Моск. журнал междунар. права. – 1998. – № 1. – С. 26.

302. Словарь терминов // Официальный сайт АТЦ СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cisatc.org/134/159/202>. – Загл. с экрана.

303. *Алехнович С. О.* Терроризм и антитерроризм: актуальный вопрос [Текст] / С. О. Алехнович // Российский следователь. – 2007. – № 3. – С. 26.

304. *Зелинская Н. А.* Международные преступления и международная преступность: монография [Текст] / Н. А. Зелинская. – Одесса: Юрид. лит., 2006.

305. *Сысоев Е. С.* РАТС ШОС. Опыт строительства региональной международной организации [Текст] / Е. С. Сысоев // Проблемы обеспечения безопасности на пространстве ШОС: сб. ст. / Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт Дальнего Востока Российской академии наук». – М.: Весь Мир, 2017. – С. 8–18.

306. Если будет антитеррористическая операция. В Кыргызстане проходят учения ШОС [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://kaktus.media/doc/344769_esli_bydet_antiterroristicheskaiia_operaciia_v_kyrgyzstane_prohodiat_ucheniia_shos.html. – Загл. с экрана.

307. Проблемы обеспечения безопасности на пространстве ШОС: сб. ст. / Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт Дальнего Востока Российской академии наук» [Электронный ресурс]. – М., 2017. – Режим доступа: <http://dlib.rsl.ru/rsl01009000000/rsl01009492000/rsl01009492513/rsl01009492513.pdf>. – Загл. с экрана.

308. Главные итоги прошедших в Уфе саммитов ШОС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawinrussia.ru/content/glavnye-itogi-proshedshih-v-ufe-sammitov-chast-2-shos>. – Загл. с экрана.

309. О противодействии терроризму [Текст]: закон Кырг. Респ. от 8 ноября 2006 г. № 178 (в ред. закона Кырг. Респ. от 6 августа 2018 г. № 88) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1971/90?mode=tekst>. – Загл. с экрана.

310. Список организаций, деятельность которых запрещена на территории Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://religion.gov.kg>. – Загл. с экрана.

311. *Васильев Л. Е.* Борьба с терроризмом на пространстве ШОС [Текст]: монография / Л.Е. Васильев. – М.: ИДВ РАН, 2017. – 216 с.

312. *Айдарбеков Ч. А.* Оружие массового поражения: международно-правовое регулирование и проблемы его имплементации в уголовном законодательстве Кыргызской Республики [Текст] / Ч. А. Айдарбеков // Вестн. КРСУ. – 2014. – Т. 14, № 9. – С. 102–105.

313. Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении от 13 января 1993 года [Текст]: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/17227?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

314. Международное право: учеб. / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. С.А. Егоров. – М.: Статут, 2016. – 848 с.

315. *Айдарбеков Ч. А.* Разработка, производство, накопление и распространение оружия массового поражения как преступление

в уголовном законодательстве [Текст] / Ч. А. Айдарбеков // Вестн. КРСУ. – 2014. – Т. 14, № 9. – С. 100–101.

316. Уголовный кодекс Кыргызской Республики [Текст]: закон Кырг. Респ. от 28 октября 2021 года № 126 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112309>. – Загл. с экрана.

317. Национальный доклад о состоянии окружающей среды Кыргызской Республики за 2011–2014 годы [Текст]: одобрен распоряжением Правительства Кырг. Респ. от 19 декабря 2016 г. № 549-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cawater-info.net/green-growth/files/nature-kg.pdf>. – Загл. с экрана.

318. Российские военные базы за рубежом (по данным агентства РИА-Новости) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tvzvezda.ru/news/forces/content/201502100839-zl4z.htm>. – Загл. с экрана.

319. Джумагулов А. М. О правовом статусе персонала Центра транзитных перевозок США в аэропорту «Манас» [Текст] / А. М. Джумагулов // Вестн. КРСУ. – 2010. – Т. 10, № 6. – С. 38–39.

320. В одном из частных домов в столице Кыргызстана, арендованном гражданами США, обнаружен крупный склад боеприпасов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://24.kg/archive/ru/investigation/37753-2008/08/05/89155.html/>. – Загл. с экрана.

321. Трансформация международных отношений в XXI веке: вызовы и перспективы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.noo-journal.ru/transformation-of-international-relations-in-the-21st-century/> – Загл. с экрана.

322. Ночёвкин В. Военная база США покидает Кыргызстан... Уйдут ли совсем? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://delo.kg/index.php/health-7/7400-voennaya-baza-ssha-pokidaet-kyrgyzstan-ujdut-li-sovsem>. – Загл. с экрана.

323. *Brownlie Jan.* Principles of Public International Law [Текст] / Jan Brownlie. – Oxford, 1973. – P. 577.

324. Хлестов О. Н. Организация Объединённых Наций по промышленному развитию [Текст] / О. Н. Хлестов, Ю. А. Радионов. – М., 1990.

325. *Гостев С. С.* Равноправие и самоопределение народов в современном международном праве [Текст] / С. С. Гостев // Вестн. Моск. ун-та МВД России. – 2014. – № 8. – С. 5–8.

326. *Старушенко Г. Б.* Принцип равноправия и право народов распоряжаться своей судьбой [Текст] / Г. Б. Старушенко // Курс международного права: в 7 т. – Т. 2. – М., 1989. – С. 188–190.

327. *Мави В.* Действие норм международного права во внутреннем праве по вопросам окружающей среды [Текст] / В. Мави // Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве. – Киев, 1992. – С. 120–121.

328. Протокол от 14 октября 1998 года о присоединении Кыргызской Республики к Марракешскому Соглашению о формировании Всемирной торговой организации [Текст]: Закон Кырг. Респ. от 17 ноября 1998 г. № 146 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/17511?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

329. *Омуралиев Э. К.* Кыргызстан – 20 лет в ВТО [Текст] / Э. К. Омуралиев, А. Р. Рахманова, М. Абильева // Реформа. – 2019. – № 1 (81). – С. 55–62.

330. *Кожошев А. О.* Анализ участия КР на платформе ВТО. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nisi.kg/112-stati/517-analiz-uchastiya-kyrgyzskoj-respubliki-na-platforme-vto.html>. – Загл. с экрана.

331. *Игамбердиев Б. А.* История Кыргызстана как процесс реализации индивидуального интереса в свете неэффективного экономического управления [Текст] / Б. А. Игамбердиев, Ж. Ч. Тегизбекова // Вестн. КРСУ. – 2014. – Т. 14 – № 6. – С. 118–122.

332. *Умуралиева А. Ш.* Международные финансовые организации и их влияние на экономику Кыргызстана [Текст] / А. Ш. Умуралиева, С. Ю. Смычка // Синергия. – 2018. – № 1. – С. 32–33.

333. Об иностранных инвестициях в Республике Кыргызстан [Текст]: закон Кырг. Респ. от 28 июня 1991 г. № 536-ХП (утратил силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/885?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

334. *Мороз С. П.* Национально-правовое регулирование иностранных инвестиций: состояние и тенденции развития [Текст] /

С. П. Мороз // Евразийский юрид. журнал. – 2009. – № 6 (13). – С. 71–78.

335. Об иностранных инвестициях в Кыргызской Республике [Текст]: закон Кырг. Респ. от 24 сентября 1997 г. № 66 (утратил силу) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/566?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

336. Об инвестициях в Кыргызской Республике [Текст]: закон Кырг. Респ. от 27 марта 2003 г. (в ред. закона Кырг. Респ. от 6 августа 2018 г. № 88) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1190?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.

337. Официальный сайт МЦУИС на русском языке [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/ecosoc/icsid/resources.shtml>. – Загл. с экрана.

338. Данельян А. А. Международно-правовой режим иностранных инвестиций [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / А. А. Данельян. – М., ДА МИД РФ, 2016. – 367 с.

339. Сабиров Н. Арбитраж как способ разрешения инвестиционных споров с Кыргызской Республикой [Текст] / Н. Сабиров // Ежемесячный специализированный журнал «Юрист». – 2013. № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://journal.zakon.kz/4562003-arbitrazh-kak-sposob-razresheniya.html>. – Загл. с экрана.

340. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tazabek.kg/news:1423378?from=portal&place=top>. – Загл. с экрана.

341. Договор от 23 декабря 2014 года о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. – Загл. с экрана.

342. Томашевский К. Л. Системы источников трудового права государств-членов ЕАЭС: теория и практика [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / К. Л. Томашевский. – М.: Изд-во МГЮА, 2017. – 509 с.

343. Мещерякова О. М. Наднациональные международные организации и проблема суверенитета государств-членов [Текст] / О. М. Мещерякова // Моск. журнал междунар. права. – 2010. – № 2. – С. 37.

344. *Моисеев А. А.* Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / А. А. Моисеев. – М., 2007. – 360 с.

345. *Мысливский П. П.* Международно-правовое регулирование создания Евразийского экономического союза и способа разрешения споров [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / П. П. Мысливский. – М., 2015. – 34 с.

346. *Hilmy P.* The International Human Rights Regime and Supranational Regional Organizations // Michigan Journal of International Law. – 2014. – Vol. 36. – P. 190.

347. *Seidl-Hohenvelderen I.* International Economic Law / I. Seidl-Hohenvelderen / Kluwer Law International. – 3rd Edition. – 1999. – P. 57.

348. *Бекяшев К. А.* ЕАЭС: международная межгосударственная организация или международное межгосударственное интеграционное объединение? [Текст] / К. А. Бекяшев // Евраз. юрид. журнал. – 2014. – № 11.

349. *Сологуб В. И.* Современные интеграционные процессы в Евразийском экономическом союзе [Текст]: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / В. И. Сологуб. – М., 2019. – 182 с.

350. *Назарбаев Н. А.* Лекция в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова от 29 марта 1994 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://e-history.kz/ru/publications/view/567>. – Загл. с экрана.

351. Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве [Текст]: от 26 февраля 1999 г. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 42. – Ст. 3983.

352. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества [Текст]: от 10 октября 2000 года // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 7. – Ст. 632.

353. *Ажибраимова А. М.* Особое мнение судьи Суда Евразийского экономического союза: сравнительно-правовой анализ [Текст] / А. М. Ажибраимова, О. А. Резванова // Юстиция Беларуси. – 2018. – № 6. – С. 16–22.

354. *Ануфриева Л. П.* ЕАЭС и «право ЕАЭС» в международно-правовом измерении [Текст] / Л. П. Ануфриева // Моск. журнал междунар. права. – 2016. – № 4. – С. 48–62.

355. *Волова Л. И.* Перспективы деятельности Суда Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в контексте развития евразийской интеграции [Текст] / Л. И. Волова // Евраз. юрид. журнал. – 2017. – № 2. – С. 143–147.

356. *Воробьев М. В.* О роли Суда ЕАЭС в разрешении межгосударственных споров [Текст] / М. В. Воробьев // Современные проблемы международного и евразийского правосудия: материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд. дом ВГУ, 2017. – Вып. 10. – С. 127–131.

357. *Исполинов А. С.* Евразийское правосудие: от Суда сообщества к Суду Союза [Текст] / А. С. Исполинов // Государство и право. – 2015. – № 1. – С. 80–88.

358. *Исполинов А. С.* Навязанный монолог: первое преюдициальное заключение Суда ЕвразЭС [Текст] / А. С. Исполинов // Евраз. юрид. журнал. – 2013. – № 8. – С. 21–30.

359. *Исполинов А. С.* Первое решение Суда ЕАЭС: ревизия наследства и испытание искушением [Текст] / А. С. Исполинов // Рос. юрид. журнал. – 2016. – № 4. – С. 85–93.

360. *Исполинов А. С.* Решение Суда ЕАЭС по спору Российская Федерация против Республики Беларусь: правосудие посреди политического конфликта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://zakon.ru/blog/2017/3/17/reshenie_suda_eaes_po_sporu_rossijskaya_federaciya_protiv_respubliki_bielarus_pravosudie_posredi_poli. – Загл. с экрана.

361. *Исполинов А. С.* Статут Суда ЕАЭС как отражение опасений и сомнений государств – членов Евразийского экономического союза [Текст] / А. С. Исполинов // Право. Журнал Высш. шк. экономики. – 2016. – № 4. – С. 152–166.

362. *Исполинов А. С.* Практика применения досудебного порядка рассмотрения споров в судах евразийской интеграции [Текст] / А. С. Исполинов, О. В. Кадышева // Закон. – 2016. – № 10. – С. 120–126.

363. *Кембаев Ж. М.* Сравнительно-правовой анализ функционирования Суда Евразийского экономического союза [Текст] / Ж. М. Кембаев // Международное правосудие. – 2016. – № 2. – С. 30–45.

364. *Нешатаева Т. Н.* Единообразное правоприменение – цель Суда Евразийского экономического союза [Текст] / Т. Н. Нешатаева // Российское правосудие. – 2016. – № 11. – С. 5–17.

365. *Нешатаева Т. Н.* Суд ЕАЭС: от правовой позиции к действующему праву [Текст] / Т. Н. Нешатаева // Российское правосудие. – 2017. – № 9. – С. 5–21.

366. *Сейтимова В. Х.* О некоторых вопросах компетенции Суда Евразийского экономического союза [Текст] / В. Х. Сейтимова // Евраз. юрид. журнал. – 2015. – № 7. – С. 23–24.

367. *Соколова Н. А.* Евразийская интеграция: возможности Суда Союза [Текст] / Н. А. Соколова // Lex Russica. – 2015. – № 11. – С. 96–103.

368. *Толстых В. Л.* От апологии к апологии: некоторые общие проблемы деятельности Суда Евразийского экономического союза [Текст] / В. Л. Толстых // Междунар. правосудие. – 2018. – № 3. – С. 66–76.

369. *Толстых В. Л.* Практика Суда ЕАЭС / Суда ЕвразЭС: проблемы правоприменения и некоторые итоги [Текст] / В. Л. Толстых // Междунар. правосудие. – 2016. – № 4. – С. 114–128.

370. *Туманян А. Э.* О правотворчестве Суда Евразийского экономического союза [Текст] / А. Э. Туманян, Ю. С. Борель // Евраз. юрид. журнал. – 2016. – № 10. – С. 25–28.

371. *Федорцов А. А.* Первый этап в создании и развитии Суда Евразийского экономического союза [Текст] / А. А. Федорцов // Современные проблемы международного и евразийского правосудия: материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд. дом ВГУ, 2017. – Вып. 10. – С. 115–120.

372. *Чайка К. Л.* Проблемные вопросы в практике Суда Евразийского экономического союза [Текст] / К. Л. Чайка, А. Н. Савенков // Государство и право. – 2018. – № 10. – С. 5–22.

373. *Саркисян Т.* Критика Кыргызстана в адрес ЕЭК отчасти справедлива [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://24.kg/ekonomika/130395_tigran_sarkisyan_kritika_kyrgyzstan_a_vadres_eek_otchasti_spravedliva/. – Загл. с экрана.

374. *Джумагулов А. М.* Развитие международно-правового регулирования трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе [Текст] / А. М. Джумагулов, Б. А. Шакиров // Вестн. КРСУ. – 2018. – Т. 18, № 3. – С. 69–72.

375. В 2017-м переведено \$ 2,5 млрд. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://kaktus.media/doc/378950_kyrgyzstan_

mirovoy_lider_po_perevodam_migrantov_v_strany._v_2017_m_perevedeno_25_mlrd.html28 августа 2018. – Загл. с экрана.

376. *Джумагулов А. М.* Сотрудничество Кыргызской Республики и Российской Федерации в сфере регулирования миграционных процессов [Текст] / А. М. Джумагулов, Б. А. Шакиров // Вестн. КРСУ. – 2018. – Т. 18, № 3. – С. 64–67.

377. *Киселева Е. В.* Международно-правовое регулирование миграции [Текст]: учеб. пособие / Е. В. Киселева. – М.: Изд-во РУДН, 2012.

378. Решение Совета глав государств СНГ «О принятии Устава СНГ», принятое в Минске 22 января 1993 г. // Информац. вестн. Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1993. – № 1.

379. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, заключена в Минске 26 мая 1995 г. // Информац. вестн. Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1995. – № 2.

380. Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств, заключена в г. Кишиневе 14 ноября 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/2567688/>. – Загл. с экрана.

381. Развитие и деятельность Содружества Независимых Государств в 2016 году: сб. информац.-аналит. материалов. – Вып. 5 / Исполком СНГ. – Минск, 2017. – С. 189–193.

382. *Калинин А.Е.* Межрегиональное сотрудничество России и Кыргызстана (пример Оренбуржья) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ia-centr.ru/publications/21648/>. – Загл. с экрана.

383. *Джумагулов А. М.* Правовое регулирование двустороннего сотрудничества Республики Казахстан и Кыргызской Республики в сфере миграции [Текст] / А. М. Джумагулов // Вестн. КазГЮИУ. – 2018. – № 1 (37). – С. 15–18.

384. *Хабриева Т. Я.* Миграционное право: сравнительно-правовое исследование [Текст]: монография / Т. Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 2019. – 399 с.

385. The United Nations World Water Development Report 2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unwater.org/publications/world-water-development-report-2018/>. – Загл. с экрана.

386. *Раковский С. Н.* Международные реки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://geo.1september.ru/index.php?year=2001&num=40>. – Загл. с экрана.

387. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013–2017 годы [Текст]: одобрена Постановлением Правительства Кырг. Респ. от 30 апреля 2013 г. № 218 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/53067>. – Загл. с экрана.

388. Записка Секретариата Организации Объединённых Наций «Водные ресурсы, мир и безопасность: сотрудничество в области трансграничных вод» от 4 марта 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/64/692>. – Загл. с экрана.

389. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр, принята ЕЭК ООН 17 марта 1992 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercourses_lakes.shtml. – Загл. с экрана.

390. Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков, принята резолюцией ГА ООН 51/229 от 21 мая 1997 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/watercrs.shtml. – Загл. с экрана.

391. *Усенова А. К.* Уместность Конвенции ООН по водотокам в Центральной Азии, или О факторах «справедливого и разумного использования» [Текст] / А. К. Усенова // Вестн. КРСУ. – 2015. – Т. 15, № 10. – С. 188–190.

392. Официальный сайт МКВК Центральной Азии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.icwc-aral.uz/index_ru.htm. – Загл. с экрана.

393. *Сарсембаев М. А.* Режим казахстанско-кыргызских трансграничных рек и юридический анализ урегулирования статуса международных рек [Текст] / М. А. Сарсембаев // Право и государство. – 2013. – № 4 (61). – С. 56–61.

394. Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://unece.org/DAM/env/water/Chu-Talas/ChuTalas_Agreement_RU.pdf – Загл. с экрана.

395. О ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан о межгосударственном использовании Орто-Токойского (Касансайского) водохранилища в Ала-Букинском районе Джалал-Абадской области Кыргызской Республики, подписанного 6 октября 2017 года в городе Ташкент [Текст]: закон Кырг. Респ. от 27 января 2018 г. № 15 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://nrm.uz/contentf?doc=556130_soglashenie_mejdu_pravitelstvom_respubliki_uzbekistan_i_pravitelstvom_respubliki_kyrgyzstan_o_mejgosudarstvennom_ispolzovanii_orto-tokoyskogo_\(kasansayskogo\)_vodohranilishcha_v_ala-bukinskom_rayone_djalal-abadskoj_oblasti_kyrgyzskoy_respubliki_\(tashkent_6_oktyabrya_2017_goda\)](https://nrm.uz/contentf?doc=556130_soglashenie_mejdu_pravitelstvom_respubliki_uzbekistan_i_pravitelstvom_respubliki_kyrgyzstan_o_mejgosudarstvennom_ispolzovanii_orto-tokoyskogo_(kasansayskogo)_vodohranilishcha_v_ala-bukinskom_rayone_djalal-abadskoj_oblasti_kyrgyzskoy_respubliki_(tashkent_6_oktyabrya_2017_goda)). – Загл. с экрана.

396. Орто-Токойское водохранилище в КР перейдёт в кыргызско-узбекское пользование [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rus.ozodlik.org/a/28913511.html>. – Загл. с экрана.

397. Ташкент и Бишкек договорились по Камбаратинской ГЭС–1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://asiaplus.tj/ru/news/centralasia/20171006/tashkent-i-bishkek-dogovorilis-po-kambaratinskoi-ges-1>. – Загл. с экрана.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	7
1.1. Правовая политика как общетеоретическая категория	7
1.2. Конституционно-правовая политика в Кыргызской Республике: основные приоритеты, практика реализации, итоги формирования	19
Глава 2. ГЕНЕЗИС НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ	41
2.1. Предпосылки формирования правовой политики Кыргызстана в сфере международных отношений	41
2.2. Конституционно-правовое регулирование внешних связей Кыргызстана в составе СССР	54
2.3. Политико-правовые аспекты проблем признания и правопреемства, возникших в результате распада СССР и провозглашения независимости Кыргызской Республики	68
Глава 3. СУЩНОСТЬ И СУБЪЕКТНЫЙ СОСТАВ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	85
3.1. Категориальный аппарат, сущность и принципы конституционно-правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений	85
3.2. Субъекты формирования и реализации конституционно-правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений	103
3.3. Правовой статус Министерства иностранных дел Кыргызской Республики как основного субъекта реализации и координации конституционно-правовой политики в сфере международных отношений	121

Глава 4. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОСНОВНЫМ УГРОЗАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ И МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	131
4.1. Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере противодействия терроризму в рамках международных организаций.....	131
4.2. Конституционно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере нераспространения оружия массового поражения и безопасности обращения с радиоактивными отходами.....	141
4.3. Политико-правовые аспекты регулирования статуса иностранных военных объектов в Кыргызстане.....	147
Глава 5. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В АКТУАЛЬНЫХ СФЕРАХ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА.....	156
5.1. Конституционно-правовая политика по развитию сотрудничества с международными экономическими организациями (на примере МВФ, ВТО, ЕАЭС) и разрешению инвестиционных споров.....	156
5.2. Формирование и реализация правовой политики государства в сфере внешней трудовой миграции	173
5.3. Актуальные проблемы правовой политики Кыргызской Республики в сфере международного водопользования	191
ВЫВОДЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ.....	203
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	212

Айдар Муратович Джумагулов

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ
ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Монография

Редактор *И.В. Верченко*
Корректор *Н.В. Сорочайкина*
Компьютерная верстка *Д.Ю. Иванова*

Подписано в печать 26.07.2023.
Печать офсетная. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.
Объем 16,0 п. л. Тираж 100 экз. Заказ 79.

Издательство КРСУ
720000, г. Бишкек, ул. Киевская, 44.

Отпечатано в типографии КРСУ
720048, г. Бишкек, ул. Анкара, 2 а.