

УДК 342.413

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/39/33>

## ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ОСНОВНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ, ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ, ИТОГИ ФОРМИРОВАНИЯ

©*Джумагулов А. М., ORCID: 0000-0003-3370-3653, канд. юрид. наук, Кыргызско-Российский славянский университет, г. Бишкек, Кыргызия, aydana7767@rambler.ru*

## LEGAL POLICY OF THE KYRGYZ REPUBLIC: MAIN PRIORITIES, IMPLEMENTATION PRACTICE, RESULTING OUTCOMES

©*Djumagulov A., ORCID: 0000-0003-3370-3653, J.D., Kyrgyz-Russian Slavic University, Bishkek, Kyrgyz Republic, aydana7767@rambler.ru*

*Аннотация.* В статье приведен анализ актуальных проблем формирования и реализации правовой политики Кыргызской Республики, конституционно–правовых реформ и их влияния на правовую жизнь государства. Осуществляемая в настоящее время правовая политика постепенно обретает четкие и понятные населению и мировому сообществу контуры, становится реальной, теоретически и практически обоснованной, отвечающей интересам народа и государства.

*Abstract.* The article analyzes the current problems of the formation and implementation of the legal policy of the Kyrgyz Republic, constitutional and legal reforms and their impact on the legal life of the State. The current legal policy is gradually acquiring clear and clear outlines for the population and the world community, becoming real, theoretically and practically grounded, meeting the interests of the people and the state.

*Ключевые слова:* правовая политика, конституция, правовая система, правовой нигилизм, правовая культура, права человека.

*Keywords:* legal policy, constitution, the legal system, legal nihilism, legal culture, human rights.

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, деятельность по формированию и совершенствованию адекватной современным критериям правового государства правовой системы и созданию эффективного механизма правового регулирования.

15 декабря 1990 г. Верховный Совет (как тогда назывался парламент страны) принял Декларацию о государственном суверенитете Республики Кыргызстан (<https://google.ru/4Nnm>), которая провозгласила государственный суверенитет и закрепила ряд принципиальных положений, которые определяли пути дальнейшего развития. В Декларации впервые в истории страны был провозглашен курс на построение правового государства и закреплены его принципы — приоритет прав и свобод человека,

«осуществление государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, осуществление политической жизни на основе принципа плюрализма» [1].

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

31 августа 1991 г. после провала государственного переворота в СССР Верховный Совет республики принял Декларацию о государственной независимости Киргизской Республики. Декларация торжественно объявила «... Республику Кыргызстан независимым, суверенным демократическим государством. Территория Республики Кыргызстан является целостной и неделимой, на ней действует только Конституция Республики Кыргызстан» (<https://goo-gl.ru/4Nno>). Начался новый этап развития национальной государственности кыргызского народа – этап независимого, самостоятельного развития [1].

5 мая 1993 г. была принята первая Конституция эпохи независимости Кыргызстана. 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. Как справедливо, по нашему мнению, пишет один из разработчиков документа М. К. Укушев, долгие годы руководивший впоследствии юридической службой администрации главы государства, Конституция 1993 г. «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 нем нашли «отражение основные тенденции современного конституционализма: принцип разделения властей; частная собственность и ее неприкосновенность; принципы открытого общества и неприкосновенности личности, равенства всех перед законом; судебный контроль, местное самоуправление» (<https://goo-gl.ru/4Nnp>). В то же время, как отмечает М. К. Укушев, в Конституции 1993 г. 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 не были преодолены ... Это привело к нарушению баланса полномочий между ветвями государственной власти, что и стало перманентным источником «подковерной борьбы» между Президентом и Правительством с одной стороны, и Жогорку Кенешем — с другой» (<https://goo-gl.ru/4Nnp>).

Следующий 25-летний период (и его этапы) развития правовой системы государства достаточно подробно исследован в юридической науке Кыргызстана [2–8]. Напомним лишь, что в период с 1996 г. по 2007 г. 7 раз изменялась Конституция, в 2010 г. принята новая Конституция, изменялась форма правления от парламентско-президентской к президентско-парламентской и обратно, соответственно переформатировались 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» (<https://goo-gl.ru/4Nnp>). Он же утверждает, что «у нас ни одна версия Конституции никогда не была реализована в полном объеме из-за того, что многие ее нормы не были конкретизированы в законах, либо мы попросту не успевали приводить действующее законодательство в соответствие с Конституцией» (<https://goo-gl.ru/4Nnp>).

Нельзя не отметить и субъективный фактор в процессе формирования и реализации национальной правовой политики. 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 ее реализацию в стране зачастую определяли либо не лучшие в моральном плане индивиды (большинство бывших президентов и коррумпированных премьеров, ряд других высокопоставленных чиновников), либо не профессионалы, 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 [9].

Итоги правового развития страны, на наш взгляд, достаточно объективно были обобщены в Национальной стратегии устойчивого развития на 2013–2017 гг. (<http://www.president.kg>). К примеру, 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 вывести страну на путь устойчивого развития», и т. п. Состояние правовой системы было обозначено как неадекватное «современным требованиям и вызовам. Ее состояние породило правовой нигилизм в обществе, а также в самих институтах государства». Нормативная база характеризовалась как несбалансированная и несистемная, и др. Отмечено, что: «Отсутствие законности и пренебрежение законными интересами граждан дважды привело к революционной смене власти в Кыргызстане» (<http://www.president.kg>).

Национальная стратегия устойчивого развития на 2013–2017 гг., как юридический документ политико-программного характера, безусловно, сыграла определенную роль в активизации усилий по реформированию правовой политики, в ней были обоснованно и правильно сформулированы цели, приоритеты, задачи, прогнозы. Главными приоритетами в 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, главные приоритеты развития правовой политики, в основном, были определены традиционные, но дополненные некоторыми особенностями постреволюционной ситуации. 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 Киргизской Республики, а на принятом в мировой практике гибком развитии ее 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» (<http://www.president.kg>).

К сожалению, как показали дальнейшие события, эти правильные слова остались лишь словами. В 2016 г. группа депутатов парламента инициировала принятие ряда изменений в Конституцию. Данные изменения имели спорный и сомнительный характер, вызвав острую полемику (<https://goo-gl.ru/4Nnq>) 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 повлечет за собой дисбаланс сил, в существующей системе сдержек и противовесов. Кроме того, законопроект содержит целый ряд инициатив, принятие которых реально не повлечет каких-либо позитивных изменений в жизни граждан, а наоборот выставит Киргизскую 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» (<https://goo-gl.ru/4NnA>).

В референдуме 11 декабря 2016 г. приняли участие лишь 42% избирателей, 79% из которых поддержали поправки (<https://goo-gl.ru/4NnI>). Изменения были внесены законом в конце декабря 2016 г. (<http://cbd.minjust.gov.kg>). 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 г. подписывает закон «О внесении изменений в Конституцию Киргизской Республики», не избежав тем самым соблазна в очередной раз «подправить» Конституцию страны в интересах приближенных к нему должностных лиц и нарушив ст. 4 Закона Киргизской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» от 27 июня 2010 г., в которой был введен запрет на внесение изменений в Конституцию до 1 сентября 2020 г. Не маловажным и не правильным считаем также то, что из статьи 6 Конституции был исключен 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 международных органами по правам человека нарушений прав и свобод человека, государство обязано было принять меры по восстановлению и/или возмещению причиненного 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 времени. И без сомнения, что 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 [7].

В рассматриваемой Стратегии нашли отражение и такие приоритеты как борьба с коррупцией и «совершенствование кадровой политики, предусматривающее подбор руководящих кадров на профессиональной основе с учетом морально-этических аспектов» (<http://www.president.kg>). Несмотря на предпринимаемые усилия в этих сферах эксперты страновой команды ООН в Кыргызстане в 2016 г. 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» [7]. Со своей стороны отметим, что в годы реализации Стратегии 2013–2017 гг. наряду с назначением действительно достойных в профессионально–моральном аспекте руководителей, зачастую в деятельности главы государства имели место и несовместимые с этикой госслужбы проявления т. н. «инцитатной» кадровой политики. Напомним — Инцитатом (от лат. Incitatus — быстроногий, борзой) звали любимого коня римского императора Калигулы, согласно легенде, назначенного Калигулой римским сенатором. «В переносном смысле — пример своевластия правителя; сумасшедших приказов, которые, тем не менее, приводятся в исполнение; назначения на должность человека, совсем не подходящего для нее по всем параметрам» (<https://goo-gl.ru/4NnK>).

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». К таким документам относятся Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики (<http://cbd.minjust.gov.kg>).

Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики, Военная доктрина Кыргызской Республики, Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике, Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014–2020 гг., Концепция повышения правовой культуры населения Кыргызской Республики на 2016–2020 гг. и др.

На момент написания данной работы утверждена «Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018–2040 гг.» (<http://www.president.kg>). 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» (<https://goo-gl.ru/4NnN>).

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» (<https://goo-gl.ru/4NnN>).

Значимость и особая важность таких документов как инструмента правовой политики актуализирует необходимость определения и закрепления их правового статуса в законодательстве Киргизской Республики.

Как уже выше указывалось, в настоящее время принята и действует Стратегия устойчивого развития Киргизской Республики на 2018–2040 гг., в которой отмечается: «Принятие Национальной стратегии устойчивого развития на 2013–2017 гг. 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 перешел к стратегически выверенной внутренней и внешней политике» (<http://www.president.kg>).

Стратегия определяет основные ориентиры развития страны с учетом предполагаемых вызовов, в ней 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 задает политику развития государства во всех сферах жизни общества», в том числе и в сфере утверждения верховенства права и обеспечения законности (<http://www.president.kg>).

В рамках реализации судебной–правовой реформы Законом от 24 января 2017 г. №10 (<http://cbd.minjust.gov.kg>) введены в действие с 1 января 2019 г. новые Уголовный кодекс, Уголовно–процессуальный и Уголовно–исполнительный кодексы Киргизской Республики, Закон «Об основах амнистии и порядке ее применения». С 1 января 2019 г. законом от 13 апреля 2017 г. №58 вводится в действие Кодекс Киргизской Республики «О нарушениях» вместо утрачивающего с этого момента силу Кодекса об административной ответственности 1998 г. Также с 1 января 2019 г. Законом от 24 января 2017 г. №10 вводится в действие новый нормативный правовой акт, ранее не существовавший в национальной правовой системе — Кодекс Киргизской Республики «О проступках» от 1 февраля 2017 г. С 1 января начинает работать Закон Киргизской Республики от 24 февраля 2017 г. №34 «О пробации».

Ожидается, что реализация новых кодексов и законов, созданных на новых принципах и современных тенденциях гуманизации карательной политики, приведет 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, еще предстоит.

Подводя итоги формирования современной правовой политики государства, полагаем возможным сформулировать следующие выводы.

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, не достаточно развитым, но активным гражданским обществом. Осуществляемая в Киргизской Республике в настоящее время правовая политика постепенно обретает четкие и понятные населению и мировому сообществу контуры, становится реальной, теоретически и практически обоснованной, отвечающей интересам народа и государства.

При этом, полагаем необходимым отметить, что приоритеты правовой политики изначально были определены и расставлены правильно, но между обозначенными в законодательстве и актах политико–правового характера идеалами права, правотворчеством и реализацией права, к определенному моменту возник, неприемлемый для нормального

развития правового государства, разрыв. Перманентное изменение Основного закона Кыргызстана в личностных, а не общегосударственных интересах, исключение из Конституции положений о приоритете международных договоров по правам человека и их прямом действии, по нашему мнению, крайне негативно сказывается на стабильности правовой системы, способствует росту правового нигилизма и снижению уровня правовой культуры как населения страны в целом, так и должностных и государственных органов, формирующих и реализующих правовую политику, дискредитирует значимость международных механизмов защиты прав человека для развития национальной правовой политики.

*Список литературы:*

1. Сооданбеков С. С., Укушев М. К. Конституционное право Киргизской Республики: (Общая и особенная части). Бишкек, 1999. С. 83-84.
2. Арабаев А. А. Парламентаризм в Кыргызстане (проблемы теории и практики): дисс. ... д-ра юрид. наук. Бишкек, 2008. 299 с.
3. Арабаев А. А. Современный Кыргызстан: государственно-правовое развитие. Бишкек: Право и политика, 2009. 672 с.
4. Бокоев Ж. А., Укушов М. К. Президент Киргизской Республики. Бишкек, 2013. 284 с.
5. Рахимбаев Э. Н. Конституционно-правовые основы системы народовластия. Бишкек: Салам, 2011. 327 с.
6. Искакова Г. Т. Выборы и демократия в Кыргызстане: Конституционный дизайн президентско-парламентских отношений. Бишкек: Бийиктик, 2003. 616 с.
7. Маралбаева А. Ш. Трансформация системы права Киргизской Республики в переходный период. Бишкек: КРСУ, 2016. 164 с.
8. Чикеева З. Ч. Формирование правовой системы Киргизской Республики: история и современность. Бишкек: КРСУ, 2013. 153 с.
9. Малько А. В., Гайворонская Я. В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. №1. С. 17.

*References:*

1. Soodanbekov, S. S., & Ukushev, M. K. (1999). Konstitutsionnoe pravo Kyrgyzskoi Respubliki: (Obshchaya i osobennaya chasti). Bishkek, 83-84. (in Russian).
2. Arabaev, A. A. (2008). Parlamentarizm v Kyrgyzstane (problemy teorii i praktiki): Dr. diss. Bishkek. 299. (in Russian).
3. Arabaev, A. A. (2009). Sovremennyi Kyrgyzstan: gosudarstvenno-pravovoe razvitie. Bishkek: Pravo i politika, 672. (in Russian).
4. Bokoev, Zh. A., & Ukushov, M. K. (2013). Prezident Kyrgyzskoi Respubliki. Bishkek, 284. (in Russian).
5. Rakimbaev, E. N. (2011). Konstitutsionno-pravovye osnovy sistemy narodovlastiya. Bishkek, Salam, 327. (in Russian).
6. Iskakova, G. T. (2003). Vybory i demokratiya v Kyrgyzstane: Konstitutsionnyi dizain prezidentsko-parlamentskikh otnoshenii. Bishkek, Biiiktik, 616. (in Russian).
7. Maralbaeva, A. Sh. (2016). Transformatsiya sistemy prava Kyrgyzskoi Respubliki v perekhodnyi period. Bishkek, KRSU, 164. (in Russian).
8. Chikeeva, Z. Ch. (2013). Formirovanie pravovoi sistemy Kyrgyzskoi Respubliki: istoriya i sovremennost'. Bishkek, KRSU, 153. (in Russian).

9. Malko, A. V., & Gaivoronskaya, Y. V. (2018) Doctrinal Acts as the Main Instrument of Legal Policy. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, (1), 4-25. (in Russian).

*Работа поступила  
в редакцию 15.01.2019 г.*

*Принята к публикации  
19.01.2019 г.*

---

*Ссылка для цитирования:*

Джумагулов А. М. Правовая политика Киргизской Республики: основные приоритеты, практика реализации, итоги формирования // Бюллетень науки и практики. 2019. Т. 5. №2. С. 249-256. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/39/33>.

*Cite as (APA):*

Djumagulov, A. (2019). The legal policy of the Kyrgyz Republic: main priorities, implementation practice, resulting outcomes. *Bulletin of Science and Practice*, 5(2), 249-256. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/39/33>. (in Russian).