

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

*На правах рукописи*

ИМАРКУЛОВ КАМБАРАЛИ АВАЗБЕКОВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И  
РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ИХ ОБЕСПЕЧЕНИИ**

Специальность: 12.00.02 – Конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право

**ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук, профессор

**Гончаров Игорь Владимирович**

Москва – 2021

## Оглавление

<b>Введение .....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Общая характеристика конституционно-правового регулирования политических прав граждан Кыргызской Республики</b>	
1.1 Понятие, сущность и классификация политических прав граждан Кыргызской Республики .....	13
1.2 Система политических прав граждан в конституционном законодательстве Кыргызской Республики.....	33
1.3 Конституционно-правовые гарантии политических прав граждан Кыргызской Республики.....	60
<b>Глава 2. Роль органов внутренних дел в обеспечении политических прав граждан Кыргызской Республики</b>	
2.1 Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики .....	83
2.2 Принципы и методы деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики.....	96
2.3 Ограничение политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел .....	118
<b>Заключение .....</b>	<b>146</b>
<b>Список литературы .....</b>	<b>151</b>
<b>Приложения .....</b>	<b>174</b>
<b>Результаты анкетирования сотрудников органов внутренних дел ...</b>	<b>175</b>

## Введение

Актуальность темы исследования обусловлена исключительной важностью надлежащей реализации конституционно-правового механизма гарантий политических прав граждан в контексте построения государственности в современном Кыргызстане.

Кыргызская Республика, активный участник интеграционных процессов на евразийском пространстве (член Евразийского союза (ЕАЭС) и Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ)) через три десятилетия после обретения независимости на современном этапе построения государственности, все еще пребывает в активном поиске источников обеспечения политической стабильности и устойчивого общественно-политического развития на основе согласия в социуме и позитивного восприятия публичных властей.

Для государства, за последние десятилетия пережившего несколько революций и иных масштабных потрясений в социально-политическом поле, представляется исключительно важным не только сформировать эффективный организационно-правовой механизм гарантий реализации политических прав граждан, но также и обеспечить универсальное содействие их реализации в конструктивном русле. В этой связи, важнейшим аспектом выступает обеспечение сбалансированной и рациональной деятельности органов внутренних дел – ключевого субъекта публичной власти, не просто выступающего, как правило, первым звеном превенции нарушения политических прав и злоупотребления ими, но также и субъектом, призванным обеспечивать соблюдение многополярных интересов всех участников политического процесса, в условиях объективного конфликта их интересов.

Сказанное подчеркивает важность и значимость закрепления и обеспечения беспрекословной реализации полного перечня политических прав, соответствующего универсальным стандартам и принятым нашей Республикой на себя международным обязательствам в контексте успешного государственно-

общественного строительства и обеспечения эффективного политического механизма в Кыргызской Республике.

При том, что теория и практика правоохранительной деятельности в зарубежных государствах, включая так называемые «эталонные демократии Запада» (США, отдельные страны ЕС) не смогла, как думается, до настоящего времени прийти к наилучшим решениям в сфере конституционно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан, и соответствующие аспекты, порой, выступают источником колоссальной социальной напряженности, соответствующие вопросы в Кыргызской Республике, находящейся на перепутье проблем и противоречий государственного развития с колоссальным внешним влиянием, мультиплицируются многократно.

#### **Степень разработанности темы.**

Вопросы конституционно-правового регулирования политических прав граждан находят определенное отражение в трудах исследователей Кыргызской Республики (могут быть упомянуты такие авторы, как Г. А. Бидильдаева, К. А. Декханова, А. К. Джаркымбаева, М. Курманова, Н. Ш. Кольсариева, Р. У. Мамазакиров, А. А. Арабаева, А. М. Сайтбеков, М. Б. Татенов, А. Эсенбаев и др.), и более широкое отражение в трудах исследователей ближнего зарубежья, прежде всего, Российской Федерации (С. А. Афанасьева, Н. А. Валамова, З. Р. Гаджиева, И. В. Гончарова, Е. В. Киричёка, Ю. Л. Корабельниковой, Н. В. Корнеева, А. С. Мордовец, Р. Н. Овсянникова, Е. Ю. Степкина, А. В. Стремухова и др.), а также дальнего зарубежья (Bernstein E., Bollen K. A., Lerch M., Schweltnus G., Rorty R., Donnelly J. и др.).

Исследования места и роли правоохранительных органов, включая органы внутренних дел (ОВД), в обеспечении политических прав граждан, менее многочисленны. В современной научной литературе Кыргызской Республики релевантные исследования вовсе отсутствуют, что представляет, на наш взгляд, колоссальный исследовательский пробел. Такой пробел несколько, но не в полной мере, устраняется за счет исследований российских авторов (И. А. Андреевой,

П. Н. Астапенко, В. В. Барбин, А. В. Безруков, А. В. Бьжов, Б. Е. Власов, С. В. Гунич, А. Ю. Долинин, Е. В. Киричѐк, Д. В. Пожарский, Л. Л. Попов и др.) и авторов из других зарубежных стран (Mummolo J., Peter B., Chanin J., Espinosa S. и др.). Такие исследования представляют в большей степени интерес для проведения сравнительно-правового анализа, хотя многие наработки российских ученых в известной степени интересуют исследователей конституционного права Кыргызстана в контексте интеграции и конвергенции правовых систем в государствах ЕАЭС.

Фактическая неисследованность заявленной проблематики в трудах авторов Кыргызской Республики видится проблемой не только и не столько теоретико-методического характера, но и аспектом, сдерживающим на практике реализацию мер по организационно-правовому содействию неуклонному повышению эффективности деятельности ОВД по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики.

Данные обстоятельства предопределили выбор темы настоящего исследования, постановку его цели и задач.

**Объектом** исследования выступает совокупность правоотношений, складывающихся в процессе деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики.

**Предметом** исследования являются конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики, правовое регулирование и организационное обеспечение в данной сфере, а также положения доктрины, юридической практики и нормы законодательства зарубежных стран, на основе которых осуществляется конституционно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики.

**Целью** диссертационного исследования является формирование целостного научного представления о конституционно-правовом регулировании деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики, на основе которого разработаны научно-обоснованные

предложения и практические рекомендации по совершенствованию организационного обеспечения и правового регулирования в данной сфере.

**Задачи исследования.** Достижению поставленной цели будет способствовать решение следующих задач:

- обосновать авторское понимание категории политических прав граждан;
- раскрыть современное состояние конституционно-правового регулирования политических прав граждан Кыргызской Республики;
- концептуализировать понимание системы конституционно-правовых гарантий реализации политических прав граждан Кыргызской Республики;
- определить место органов внутренних дел в обеспечении политических прав граждан Кыргызской Республики, и раскрыть аспекты конституционно-правового регулирования данной деятельности;
- раскрыть необходимость и направления совершенствования организационного обеспечения деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики;
- систематизировать принципы и методы деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики, предложить направления их развития;
- сформулировать приоритетные направления решения проблематики ограничения политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел на доктринальном конституционно-правовом уровне.

**Методологическую основу исследования** составляют общие принципы научного познания, подходы, традиционно относящиеся к аппарату юридических наук. В работе использованы диалектический метод познания объективной действительности, логический, системный методы, а также методы дедукции и индукции, анализа и синтеза. Кроме того, автором использованы частно-научные и специальные методы: сравнительно-правовой, логико-юридический, исторический, конкретно-социологический, системно-структурный, формально-логический, анализ документов. Применение данных методов позволило объективно, комплексно и всесторонне изучить поставленные проблемы, сделать

теоретические и практические обобщения, сформулировать выводы и рекомендации о необходимости совершенствования конституционно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики.

**Эмпирическую базу исследования** составляют соответствующие статистические данные и аналитические материалы МВД и Министерство юстиции Кыргызской Республики, других органов государственной власти, акыйкатчы (омбудсмена) Кыргызской Республики, материалы практической деятельности (справки, отчеты, докладные записки субъектов, задействованных в обеспечении политических прав граждан Кыргызской Республики). Эмпирические материалы были дополнены результатами анкетирования практикующих работников органов внутренних дел Кыргызской Республики, по вопросам состояния и проблем обеспечения политических прав в деятельности органов внутренних дел Республики, а также материалами опроса представителей фокус-группы в составе 7 респондентов – представителей различных социальных групп граждан КР, по вопросам, содержание которых отражает социально-экономическое самочувствие и социальные ожидания населения Кыргызской Республики, мнение граждан об общественно-политической ситуации, этнокультурные и этно-религиозные ориентиры населения.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что в диссертационном исследовании впервые в исследовательской литературе Кыргызской Республики предпринята попытка провести целостный системный анализ конституционно-правовых регулирования политических прав граждан Кыргызской Республики в контексте их обеспечения в деятельности органов внутренних дел. Автором получены новые знания по поводу понятия и классификации политических прав граждан Кыргызской Республики, основ и проблематики конституционно-правового регулирования в Данной сфере, что ранее не получило отражение в научно-исследовательской юридической литературе. Представленные авторские положения и выводы, призваны развивать теорию и методологию конституционно-

правового регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики.

Научная новизна отдельных положений и выводов исследования отражается в **положениях, выносимых на защиту:**

1. Представлено и обосновано понимание категории политических прав граждан Кыргызской Республики как совокупность принципов, социальных норм, формирующих стандарты поведения субъектов правового общения по поводу реализации интересов граждан в сферах участия в политической жизни общества и осуществления государственной власти.

2. В связи с тем, что за политической сферой в Кыргызской Республике закрепились репутация сферы напряженного противостояния, отражающая сложность и противоречивость политической борьбы, органы внутренних дел Кыргызской Республики играют важную роль в механизме обеспечения политических прав граждан страны. Основным назначением органов внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению политических прав граждан страны является ликвидация всех негативных факторов, затрудняющих пользование гражданами политическими правами в законном русле.

3. Устранение правовых пробелов в законодательстве Кыргызской Республики, регулирующей политические права является необходимым условием надлежащего обеспечения и гарантированности политических прав граждан. Необходимость формирования и совершенствования во внутригосударственном праве системы политических прав граждан - правовых институтов, норм, обеспечивающих наиболее полную и всестороннюю защиту политических прав граждан, соответствующей уровню развития социума и предоставляющей гражданам возможность наиболее эффективно и беспрепятственно защищать свои политические интересы, путем, во-первых, совершенствования правовых норм, регулирующих вопросы связанные с политическими правами, а во-вторых, путем обеспечения реального действия существующих норм, что может быть достигнуто, в частности, за счет приведения правильного изложения законодательства.



4. На основе проведенного анализа правового регулирования и практики деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению политических прав граждан в условиях нестабильности политической системы обосновано:

- внести дополнительные правовые меры в Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1360-ХП «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» в следующей редакции: ст. 1 «Органы внутренних дел Кыргызской Республики предназначены для защиты жизни, здоровья, (личных, политических, экономических и социальных) прав и свобод граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан, лиц без гражданства»;

— абзац 2 ст. 3, изложить в следующей редакции: «Сотрудникам органов внутренних дел Кыргызской Республики запрещается принимать (полное либо частичное) участие в деятельности религиозных организаций, политических партий и иных общественных объединений, преследующих политические цели».

5. В целях достижения адекватного общественного соответствия правового регулирования сферы деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики, а также его дальнейшего совершенствования необходимо:

– разработать Концепцию органов внутренних дел Кыргызской Республики по защите и соблюдению политических прав и свобод граждан страны.

6. По результатам комплексного исследования проблематики ограничения политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел, показан самый сложный характер балансирования прав, законных интересов и обеспечения демократических принципов политической борьбы и организации политического процесса. На этой основе предложено совершенствование правового регулирования, правоприменительной деятельности, развитие научных исследований по направлению при активном участии представителей органов внутренних дел Кыргызской Республики в комплексном взаимодействии с широким кругом заинтересованных лиц, в том числе по совершенствованию Положения о добровольной народной дружине.

Исходя из вышеотмеченного, предлагаем добавить в Положение о добровольной народной дружине нормы о возможности привлечения к правоохранительной деятельности, затрагивающей политические права граждан и иные чувствительные сферы конституционных прав и свобод граждан, лишь тех дружинников, которые имеют надлежащие познания в политико-правовой сфере, в частности, высшее юридическое, гуманитарное образование.

Распространить на дружинников действие норм о недопустимости политизации добровольной правоохранительной деятельности с запретом выступления в поддержку политической партии в связи с реализациями добровольных полномочий в сфере содействия обеспечению общественного порядка.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что положения и выводы, сформулированные автором в рамках диссертационного исследования, направлены на развитие правового регулирования и организационного обеспечения деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики. Конкретизированный понятийный аппарат и сформированный теоретико-методологические основы конституционно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики могут быть использованы как фундамент для обоснования и разработки новаций правового регулирования и организационного обеспечения в данной сфере. Полученные результаты, могут быть использованы в учебном процессе юридических вузов и факультетов при преподавании дисциплин и факультативов конституционно-правового цикла. Кроме того, результаты диссертационного исследования могут быть использованы для проведения дальнейших теоретических исследований по вопросам конституционно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики.

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.**  
**Апробация результатов диссертационного исследования.** Материалы

настоящего исследования обсуждены на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России. Ключевые теоретические положения исследования, а также практические рекомендации отражены в десяти публикациях в периодических академических изданиях (включая четыре - в журналах, рекомендованных ВАК) а также докладывались на научно-практических конференциях и семинарах различного уровня, в том числе на Научно-представительской мероприятии Летняя школа молодых ученых – 2019 «Диссертационное исследование: технология подготовки» (г. Москва, 29 мая - 1 июня 2019 г., Академия управления МВД России); Международной научно-практической конференции «Наука и образование в XXI веке» (г. Тамбов 31 мая 2019 г.); Международной научно-практической конференции «Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы» (г. Москва, 30 октября 2019 г., Академия управления МВД России); XIX Международной научно-практической конференции «Инновационные научные исследования: теория, методология, практика» (г. Пенза, 17 декабря 2019 г.); Научно-практической конференции «Правовые основы защиты и охраны авторского права в Кыргызской Республике: текущее состояние и перспективы» (г. Бишкек, 24 апреля 2020 г., Академия МВД Кыргызской Республики им. Генерал-майора милиции Э.А. Алиева); Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы современной науки и практики» (г. Уфа, 28 апреля 2020 г.).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс и научно-исследовательскую деятельность Академии МВД Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Э.А. Алиева, Республиканский учебный центр МВД Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Ж.Ш. Шабирова, Кыргызский государственный юридический университет при Правительстве Кыргызской Республики, а также в практическую деятельность Службы по противодействию экстремизму и незаконной миграции МВД Кыргызской Республики, Линейное Управление МВД России на станции Москва-Ярославская, Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

## **Глава 1. Общая характеристика конституционно-правового регулирования политических прав граждан Кыргызской Республики**

### **1.1 Понятие, сущность и классификация политических прав граждан Кыргызской Республики**

Вопросы конституционно-правового регулирования политических прав, обеспечения надлежащих гарантий их реализации и защиты выступают в качестве первоочередного предмета интереса многочисленных субъектов государственного строительства в любом государстве и обществе; не является исключением и Кыргызстан. В соответствии с современной демократической парадигмой, гармоничное развитие государства и общества находится в прямой зависимости от обеспечения равного и справедливого доступа всех граждан к институтам управления государственными делами, а также к процедурам и процессам политической борьбы [1, с. 567].

Президент Кыргызской Республики Садыр Жапаров, говоря о правах человека, отмечал следующее: «Права и свободы граждан – это наше достижение и достоинство. Это то, на чем строятся принципы демократического государства. То, что мы должны защищать и оберегать. Мы не можем говорить об экономическом, правовом развитии, если должным образом не сохраним права и свободы наших граждан. Но главное, чтобы это поддержка не оставалась на бумаге, чтобы права и свободы не были декларативными. Мы на деле ежедневно, ежеминутно должны доказывать, что Кыргызстан – это страна, где на первом месте стоят права и свободы граждан, что в нашей стране нет ущемлений по каким-либо признакам, что Кыргызстан – это страна, граждане которой могут без страха выражать свои мнения» [2].

Сказанное подчеркивает важность и значимость закрепления и обеспечения беспрекословной реализации полного перечня политических прав, соответствующего универсальным стандартам и принятым Кыргызской Республикой на себя международным обязательствам в контексте успешного

государственно-общественного строительства и обеспечения эффективного политического механизма в Республике.

По причине отсутствия единства исследовательских мнений, понятие и сущность политических прав граждан в Кыргызской Республике требуют конкретизации, в том числе потому, что состояние политических прав, возможности их реализации и защиты в Республике, далеко не всегда положительно оцениваются мировым сообществом, а, точнее, отдельными его представителями, которые далеко не радужно описывают ситуацию, складывающуюся с соблюдением прав человека в Кыргызстане, указывая на то, что наиболее масштабные нарушения как раз происходят в сфере политических прав граждан.

В одном из докладов правозащитных организаций, в частности, говорится: «Произвольные аресты и задержания, пытки и заказные уголовные дела, подавление оппозиции и запрет мирных шествий – всё это является повседневным пейзажем авторитарной политической жизни в Киргизии. В международных организациях накопилось тысячи жалоб на нарушение прав человека, случаи преследования носят массовый характер» [3].

В связи со сказанным, пристальное внимание должно быть уделено закреплению, соблюдению и защите политических прав граждан.

Для реализации последних задач, необходимо дать определение понятию политические права граждан. Понятие «политическое право» возникло наравне с личным правом в конце 20 века (в семидесятые годы). По времени признания прав политические права следует относить к первому поколению, провозглашенные Великой Французской революцией, а также независимостью США.

Не углубляясь в правовую историю Кыргызской Республики, рассмотрение политических прав необходимо начинать с 1991 года. После распада СССР Кыргызская Республика в 1993 году впервые приняла свою Конституцию, которая провозглашала что, все в Кыргызской Республике равны перед законом и судом. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации, ущемлению прав и свобод по мотивам происхождения, пола, расы, национальности, языка,

вероисповедания, политических и религиозных убеждений или по каким-либо иным условиям и обстоятельствам личного или общественного характера [4].

В содержании данной Конституции не было относительно определенной нормы по политическим правам граждан. Как это отмечено в новой действующей Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года [5].

Так, в соответствии с разделом вторым, главой третьей, статьей 37 граждане Кыргызской Республики имеют следующие политические права:

1. Граждане Кыргызской Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

2. Граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей.

3. Граждане Кыргызской Республики имеют равные права, равные возможности при поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу, продвижении в должности в порядке, предусмотренном законом.

4. Граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения.

5. Каждый имеет право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок.

6. Граждане имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также получать информацию о фактически расходуемых средствах из бюджета [4].

Однако, не смотря на точный перечень политических прав граждан, основной закон не дает определение самому понятию политическое право.

Под политическими правами в юридических источниках традиционно понимают права граждан на участие в политической жизни общества и на осуществление государственной власти [6, с. 15-19]. Так, как отмечает кыргызский

исследователь Н.Ш. Кольсариева, «политические права - это группа конституционных прав и свобод, предоставляющих гражданам возможность участвовать в общественной и политической жизни» [7, с. 48].

Такое определение по нашему мнению является очень узким, поскольку политические права – это немаловажная категория субъективных прав гражданина. Их можно рассматривать как «обеспеченную человеку законом и публичной властью возможность участия (как индивидуально, так и коллективно) в общественно-политической жизни государства и государственной власти» [8, с. 53].

По мнению исследователя К.А. Дехкановой, «под политическими правами и свободами подразумеваются права, затрагивающие непосредственно политические интересы человека. Политические права выражают возможности индивида на участие в политической жизни и осуществление государственной жизни» [9, с. 177].

К.А. Дехканова наравне с политическими правами также указывает свободу. Такое соединение является на первый взгляд они имеют тождественное значение, поскольку предполагают возможность выбора поведения. Вместе с тем можно выделить некоторые отличия, например свобода человека, имеет более индивидуальный характер, внутреннюю сферу, куда государство не только не вправе, но и не в состоянии вмешиваться. В частности, это предположение можно обосновать на примере свободы мысли и свободы вероисповедания. Ни государство, ни общество не могут принудить человека к выражению своих мнений и убеждений.

Право человека - это возможность, предоставляемая государством действовать в своих интересах (право на участие в управлении государством, активное и пассивное избирательное право и т.д.).

Л.Д. Воеводин определил, что «основные права свидетельствуют о возможности получения каких-то социальных благ, т.е. «право на...» получение чего-то. Свобода - это возможность человека избежать воздействия со стороны



государства, государственной власти тех или иных ограничений. Свобода характеризуется независимостью от государства» [10, с. 182].

Разграничение прав и свобод носит часто условный характер, поскольку во-первых каждое право предполагает и основывается на своей онтологии – свободе. В то же время свобода мыслится как право свободно мыслить и действовать. Во Всеобщей декларации прав человека употребляется даже выражение: «право на свободу».

Отсюда, во-вторых, политические права – это права на свободу убеждения, получение и распространение информации, право на гражданство и т.п. Естественно, что право на управление государственными и общественными делами при этом не забывается.

В-третьих, иногда они выводятся из характеристики статуса человека в системе политических отношений общества. Выделяют личностный, гражданский и политический статусы. Политический статус человека отражает права и обязанности в нормативно-политическом существовании человека.

В-четвертых, ряд авторов содержательно определяют политические права как «меру возможного поведения гражданина по вопросу осуществления политической власти. Отличительной чертой всех политических прав является то, что они непосредственно связаны с организацией и осуществлением политической власти в государстве, обладая при этом ярко выраженным политическим содержанием» [11, с. 343].

В современных определениях политических прав человека, как правило, они сводятся к возможностям активного участия граждан в управлении государственной и общественной жизнью.

Следует отметить, что политические права гражданина это во-первых принципы, нормы взаимоотношений между человеком и государством, обществом, которые не дают человеку видимых, четко выраженных благ. Последние могут появиться через какое-то время, а могут и вообще не появиться, даже если человек ими пользуется.

В соответствии с универсальным и крайне широким пониманием, политика — любая деятельность человека, организации направленная на достижения какой-либо цели [12, с. 6]. В общественно-правовых науках, под политикой традиционно принято понимать «деятельность индивидуумов и социальных групп, связанную с отношениями по поводу завоевания, удержания и использования власти с целью реализации своих интересов» [13, с. 214]. Близким к приведенному выступает и телеологическое определение политики: «деятельность социальных групп и индивидов по артикуляции (осознанию и представлению) своих противоречивых коллективных интересов, выработке обязательных для всего общества решений, осуществляемых с помощью государственной власти» [14, с. 22].

Под политической жизнью понимается «совокупность духовных, чувственных, эмоциональных и практических предметных форм политического бытия человека и общества, которая характеризует их отношение к политике и участие в ней; это реальный процесс воспроизводства политической деятельности и политических отношений, обусловленный общественными и личными интересами, удовлетворение которых зависит от механизма функционирования политической власти и реализуемой ею политики» [15].

Политическая жизнь – совокупность отношений, складывающихся в рамках политической деятельности (политический процесс, политическая борьба и пр.), протекающая в процессе каждодневного бытия индивида и общества. Политический процесс понимается же авторами по-разному – или как борьба за завоевание, удержание и использование власти, или же как государственно-управленческая деятельность. В результате, в соответствии со специфическими авторскими подходами, управление делами государства может рассматриваться в качестве элемента политической жизни, а может несколько выходить за предметные рамки; следовательно, упоминание в определении политических прав права граждан на участие в политической жизни общества и на осуществление государственной власти, преследует, прежде всего, цель избежать терминологическую путаницу и четко определить круг и систему соответствующих прав.

Участие в делах государства, при этом, имеет активную (прямую - через личное участие в управлении делами государства, косвенную - через институт референдума), и пассивную форму (через реализацию избирательных прав), и может осуществляться непосредственно (то есть при наличии самой власти) или обеспечиваться в процессе политической борьбы.

Вышеуказанное вытекает из статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, а так же из статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая предписывает, что каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений имеет право и возможность:

- 1) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- 2) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- 3) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Необходимо учитывать, что процесс политической борьбы имеет самоценность, поскольку в его результате правящие круги, нередко, вынуждены принимать консенсусные решения, корректировать проводимую политику с учетом мнений и интересов большего числа граждан. Отсутствие реальной политической борьбы, «застой» власти, нередко не идут на пользу социально-экономического развития, совершенствования государственного управления [16, с. 72]. При этом, подобный застой может встречаться не только в авторитарных государствах, но и во вполне демократических странах, где по тем или иным причинам политическая борьба на время замерла.

Ниже систематизированы ключевые аспекты, связанные с сущностью политических прав граждан Кыргызской Республики:

- политические права относят к так называемому первому поколению прав человека (то есть осознанная борьба за права человека исторически первоначально касалась как раз политических прав), они тесно связаны с личными правами и сами

по себе выступают гарантией реализации личных прав, однако, в отличие от последних, как правило принадлежат исключительно гражданам определенного государства, а реализация их возможна лишь в социуме, при объединении конкретных индивидов [17, с. 22]. Представляется важным обратить внимание на тесную связь политических прав с осуществлением государственной власти. Их содержание и возможности реализации отражают положение личности в данном обществе;

- политические права охватывают сферы взаимодействия государства, социума и индивида. Посредством реализации политических прав, преодолевается отчуждение индивида (в первую очередь, гражданина) от государства;

- в современных социально- и демократически- ориентированных странах, идеалом государственного строительства в которых выступает правовое государство (к таковым относится и Кыргызская Республика), создаются условия, позволяющие каждому гражданину в полной мере пользоваться политическими правами, наряду с личными, социальными, экономическими, культурными. При этом, политические права выступают, по сути, обязательным условием для существования всех прочих видов конституционных прав, так как они формируют фундамент демократии и проявляют себя в виде исключительных ценностей, посредством которых обеспечивается самоограничение власти и определяются ориентиры государственного развития и общественно-политического процесса [18, с. 128-130];

- реализовывать политические права, гражданин может лишь по достижении определенного возраста, как правило, совершеннолетия, но нередко и более зрелого - применительно к активному избирательному праву на ключевые государственные должности. Это связано с необходимостью гарантировать адекватное восприятие субъектом политического процесса, в котором он участвует. Такое восприятие появляется вместе с надлежащим жизненным опытом, наличием достаточно обширных знаний о системе государственного управления, целях и задачах политической борьбы и др.;

- подавляющее большинство политических прав не доступны определенным категориям совершеннолетних граждан, отбывающих заключение за совершение уголовных преступлений. Активное избирательное право может быть ограничено и как мера наказания по приговору суда, определенные государственные должности не могут занимать лица с непогашенной судимостью. Так, в рамках Кодекса КР «О выборах в Кыргызской Республике» от 29 мая 1999 года N 39, в частности в пп.3,4 ст. 3 сказано следующее:

Не имеют права избирать, быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не имеют права быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления лица, чья судимость не снята или не погашена в установленном законом порядке [19].

В данном случае, охраняются общественные интересы от лиц, преступивших закон, заведомо поправших нормы нравственности и морали, а также физически не имеющих возможность работать в системе государственной власти и управления в силу ограничений, наложенных законом как следствие признания их виновными в совершении установленных правонарушений;

- многие политические права не доступны негражданам, прежде всего, иностранцам и лицам без гражданства. Здесь действует принцип отсутствия тесной правовой связи с Кыргызстаном. По этой причине, а также ввиду реализации в законодательстве КР современного подхода к пониманию прав человека, политические права не следует считать вторичными, происходящими от воли государства, пусть даже они распространяются, прежде всего, на граждан Республики;

- естественный характер политических прав граждан КР происходит из норм п. 4 ст. 1 Конституции КР [20], в соответствии с которой «народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике»;

- важный сущностный аспект политических прав заключается в том, что, несмотря на их широкое нормативное закрепление, реализация может быть затруднена (да и сама система политических прав, закрепленная в Конституции – фиктивной, примером чему выступал недавний советский опыт общественно-политического бытия), что выступает в интересах политических сил, нацеленных не допустить плюрализм политического процесса и проч. По этой причине, особое место в конституционно-правовом регулировании политических прав должно уделяться гарантиям их реализации и защиты.

Содержание субъективного политического права, как отмечается в литературе, составляет совокупность следующих элементов, правомочий, которыми наделяется гражданин [21, с. 43]:

- право поведения, его надлежит понимать, как правомочие совершать определенные поступки. Для уяснения сущности института политических прав граждан, важно учитывать, что граждане Кыргызской Республики, как и большинства других демократических государств, наделены такими правомочиями, как право на мирное собрание, право на объединение, право избирать и быть избранными в представительские органы, право быть избранными на государственные органы, субъективный критический анализ деятельности органов публичной власти, включая право на самостоятельную оценку их деятельности, выявление проблем и недостатков и указание на таковые; право давать рекомендации и предложения по совершенствованию деятельности органов публичной власти и должностных лиц; нормотворческую инициативу (право инициировать разработку и принятие новых, изменения или прекращения действующих нормативно-правовых актов, иных действий и решений органов публичной власти); на защиту законных прав и интересов и содействие в их реализации со стороны государственных органов и целый ряд иных правомочий;

- право требования – здесь следует понимать право добиваться от субъектов права обязанностей, корреспондирующих указанным правам поведения. Право требования также включает в себя наделение граждан правом обращаться в соответствующие органы публичной власти за принудительным исполнением

соответствующих обязанностей. Применительно к институту политических прав граждан, право требования подразумевает, в частности, правомочие обжаловать действия или бездействия органов публичной власти в связи с поступившим обращением гражданина, в вышестоящем органе или суде.

Субъективное право, безусловно, связано также и с обязанностями его носителя, потому и сами граждане, при реализации политических прав, несут ряд обязанностей, в числе которых, например, обязательство должного поведения, запрет на клевету или угрозы, ряд других. Нарушение указанных запретов влечет за собой юридическую ответственность гражданина.

На основании изложенного, и с учетом выработанного авторского определения прав человека и гражданина, ниже представлено определение политических прав граждан Кыргызской Республики: *совокупность принципов, социальных норм, формирующих стандарты поведения субъектов правового общения по поводу реализации интересов граждан в сферах участия в политической жизни общества и осуществления государственной власти.*

Единая классификация политических прав в мировой конституционалистике отсутствует, причиной чего, помимо прочего, выступают различия в подходах законодателя, в том числе, международного, в фиксации набора политических прав [22, с. 98]. По всей видимости, отличия связаны, во-первых, с мотивами необходимости выделения и закрепления в международных документах минимальных стандартов в области прав человека (ввиду чего определенным видам политических прав в отдельных документах уделяется меньшее внимание, либо вовсе не уделяется таковое), и, во-вторых, спецификой национальной конституционалистики, требующей, или, наоборот, не требующей детализации и конкретизации, или даже фиксации, в всего набора политических прав граждан.

В то же время, нельзя не сказать и о некоторых общих моментах, - так, под классификацией политических прав исследователи, как на Западе, так и в государствах бывшего СССР подразумевают укрупненные группы политических прав, их ключевые разновидности, закрепленные в Основных законах [23, с. 199-203; 24, с. 110-112; 25, с. 152-66]. Универсальным критерием такой классификации,

как думается, выступают потребности индивида, групп индивидов в сфере участия в общественно-политической жизни, или (и) управлении делами государства.

В методических, исследовательских и иных целях, политические права могут быть классифицированы по иным основаниям, хотя подобные классификации достаточно редко приходится встречать в литературе, и выводятся они, прежде всего, косвенным образом.

Так, могут быть выделены:

- по объекту политического интереса носителя права: права, связанные с организацией и деятельностью государственных органов (например, избирательное право), и по активному участию в жизни общества (например, право на свободу мысли и мнения; на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати; также никто не может быть принужден к выражению своего мнения или отказу от него; запрещается пропаганда национальной, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, призывающая к дискриминации, вражде или насилию);

- по критерию гражданства субъекта-носителя политические права граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства. В настоящей работе, как и во многих других исследованиях, категория «политические права граждан» используется не для разграничения прав по субъектам-носителям, а, прежде всего, как устоявшееся клише, в том числе в силу того, что политические права всех иных субъектов, определяемых как «не-граждане», крайне ограничены. В то же время, в случае наличия совпадений (например, в части права на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления), механизмы реализации и гарантии прав являются идентичными. Следует указать и на то, что в современном демократическом, правовом государстве, весь государственный механизм, включая деятельность правоохранительных органов, нацелен на обеспечение и защиту всех политических прав, закрепленных в законодательстве, безотносительно субъектов-носителей;

- по степени детализации интереса носителя могут быть выделены основные и конкретные политические права. Например, основным может быть названо право



гражданина непосредственно или через представителей участвовать в управлении государственными делами, конкретными – конкретизирующие его избирательное право, право на участие в референдуме, право на доступ к государственной службе, право на участие в отправлении правосудия;

- по характеру реализации интереса (потребности) – напомним, речь ведется о потребностях в сфере участия в общественно-политической жизни, или (и) управлении делами государства – активное право (например, активное избирательное право – обладать таким правом, как избирать), пассивное право (например, право быть избранным в представительный орган государственной власти, местного самоуправления).

При этом, следует отличать пассивный (активный) характер политического права в контексте действий или интересов субъекта (носителя) - пассивного, опосредованного участия в политическом процессе, или же активного участия в политическом процессе, специфически характерного непосредственно для такой разновидности политических прав, как избирательное право – в этом и кроется отличие между активным и пассивным избирательным правом и, например, пассивным и активным обращением в органы государственной власти (собственно, действие);

- по иным критериям, связанным с возможностью субъектов вступления в общественные отношения, участия в политическом процессе и др. – например, активное избирательное право может быть реализовано по достижению определенного возраста;

- по критериям отнесения групп субъектов (носителей) политических прав к категории нуждающихся в особой защите, потому, в особых мерах по обеспечению политических прав (женщины, национальные и религиозные меньшинства и пр.). Следует отметить, что, несмотря на проявляющуюся в отдельных государствах Запада достаточно противоречивую тенденцию к агрессивной поддержке политических прав определенных групп населения (например, квотирование представительства женщин, инвалидов и иных групп в органах государственной власти и местного самоуправления), некоторые исследователи видят в этом

возможное необоснованное ущемление прав представителей других социальных групп [26, с. 233-259; 27].

Конституционное законодательство Кыргызской Республики решает данный вопрос весьма однозначно – в соответствии с ч. 1 ст. 24 Конституции, «не являются дискриминацией специальные меры, установленные законом и направленные на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами»;

- по наличию ограничений, включая субъективные (например, «поражение» в активном избирательном праве по вступившему в законную силу приговору суда по уголовному делу), или отсутствию такового;

- по коллективному характеру субъекта-носителя (политические права граждан, объединений граждан;

- по порядку доступа к демократическим свободам – формы непосредственной демократии (право на объединение, право на мирные собрания, право на обращение, право на получение и распространение информации и др.), и иные формы демократии.

Как правило, представленные классификации носят, преимущественно, теоретико-методический характер, и ни в коем случае не влияют ни на систему, ни на структуру, ни на содержание политических прав граждан.

В распространившейся на постсоветском пространстве конституционно-правовой доктрине, к числу основных видов политических прав традиционно относятся свобода слова и средств массовой информации; право на объединение граждан; свобода митингов и собраний, иных публично-массовых мероприятий; избирательное право и право на участие в осуществлении государственного управления; право граждан на обращение к властям. Многие причисляют к политическим правам такие пограничные права, смежные с другими разновидностями (социальные, экономические, отдельные личные), как право на альтернативную воинскую службу, право на участие в отправлении правосудия, право на общественный контроль за деятельностью органов государственной

власти и др. Все упомянутые политические права нашли свое отражение в Конституции Кыргызской Республики.

Правовая природа смежных прав, сочетающих в своих характеристиках как политический, так и иные компоненты, например, личные (яркие случаи - право граждан на обращение и право) на информацию является одной из наиболее дискуссионных – одни авторы склонны приводить наиболее широкие перечни, другие, напротив, ограничиваются указанием лишь тех политических прав, которые сгруппированы и явно выражены в определенных разделах Основного закона [9, с. 177]. В этой связи, представляется целесообразным учитывать фактические реалии конституционно-правового регулирования в Республике, а также утилитарные аспекты (например, конкретные вопросы участия правоохранительных органов в обеспечении политических прав).

Так, в силу специфики процесса конституционно-правового строительства в Кыргызской Республике, многие ключевые положения, связанные с политическими правами, прежде всего, избирательным правом и правом на управление делами государства через референдум, а также вопрос о правовом статусе политических партий вынесены в Раздел I Конституции «Основы конституционного строя», в то время как прочие основные политические права регламентируются в главе 3 Раздела 2 «Права, свободы и обязанности человека и гражданина». Сама по себе законодательная техника подобного рода не может считаться некорректной – конституционное законодательство, тем самым, выделяет ключевые, фундаментальные приоритеты общественного развития. Между тем, однако, принятый подход может вызывать затруднения в части корректной идентификации и классификации политических прав.

Вопрос же дальнейшего уточнения закрытого перечня политических прав по конституционному законодательству КР остается открытым, и требует приложения дополнительных усилий со стороны исследовательского сообщества. В настоящей же работе автор в качестве политических прав будет рассматривать те права, в которых при наличии смешанной природы, однозначно доминирует политический

компонент, что определяет особую специфику механизма их гарантий, включая место в нем правоохранительных органах.

В завершение сущности политических прав, следует раскрыть проблематику их пределов, случаев ограничения. Ввиду многоаспектности заявленного вопроса, соответствующие аспекты рассмотрены далее на примере актуальных дискуссий о пределах реализации прав граждан на демонстрацию, петиции и т.п. К сожалению, данное право граждан очень часто в современных условиях превращается в «стихию толпы». Толпа опасна тем, что свою энергию она может направить в деструктивное русло (иногда целенаправленно определенными лицами), и тогда начнется анархия.

Так, например, 17–18 мая 1967 г. произошел печально известный «базарный бунт» в центре г. Фрунзе (столице Киргизской ССР), когда объектом нападения граждан стали правоохранительные органы, по результатам которого было осуждено 19 человек [28, с. 13].

В числе локальных горячих точек фигурировали окрестности Караганды, Тбилиси, Вильнюс, Рига, Сухуми, Симферополь, Чимкент, Новочеркасск, Муром, Карабах и другие регионы СССР. Практика показывает, что в 75% случаев нежелательную эскалацию событий можно было предотвратить путем переговоров [29, с. 3-15].

В Кыргызстане, к сожалению, рецептов по мирному разрешению такого рода противостояний еще не выработано. В СССР был разработан специальный план «Тайфун», согласно которому были выработаны рекомендации для правоохранительных органов, как держать ситуацию под контролем [29, с. 15]. По этому плану они были обязаны: осуществлять наземную, а если понадобится, и воздушную разведку местности; зафиксировать локальные очаги конфликта; организовать оцепление, патрулирование, охрану и т.п.; рассеять и нейтрализовать толпу с помощью спецсредств; задержать зачинщиков; изъять оружия и т.д. Огонь на поражение мог быть открыт только в самых исключительных случаях. К сожалению, конфликт возле села Боз-Биек Аксыйского района Жалалабадской

области в марте 2002 г. показал, что милиционеры применили оружие явно неправомерно, тем более, по безоружным людям [30].

Правовое регулирование механизма реализации права граждан на свободу собраний как нельзя лучше иллюстрирует нелегкий путь юридической науки и практики от формально-догматического подхода к объективно-реалистическому. Конституция СССР 1977 г. [31] и вслед за ней Конституция Киргизской ССР 1978 г. [32] в первоначальной редакции не устанавливали каких-либо ограничений на способы реализации названной свободы. При формальном закреплении политических прав граждан этого не требовалось. Никто и не помышлял о том, что граждане могут реально воспользоваться этим правом. Если и происходило нарушение традиции, виновного ждала суровая кара.

Когда же в условиях «перестройки» манифестации, проводимые по инициативе граждан, приняли массовый характер, исполкомы местных Советов поспешили принять временные правила организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, пытаясь восполнить образовавшийся правовой вакуум [30, с. 33].

Поскольку подобные акты закрепили разрешительный порядок реализации этой субъективной свободы, возникло противоречие между нормой Конституции и положениями указанных актов.

Например, в Российской Федерации 25 мая 1992 г. был принят Указ Президента РФ «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» [33], в котором установлено, что впредь до урегулирования законом РФ порядка проведения этих мероприятий следует исходить из положений Декларации прав и свобод человека и гражданина [34], принятой Верховным Советом РФ, о праве граждан собираться свободно и без оружия, проводить митинги и другие указанные мероприятия при условии предварительного уведомления властей. Осуществление этого права не должно нарушать свободы и права других лиц. Не допускалось использование его для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой,

национальной, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны (этими положениями руководствовалась и Кыргызская Республика).

Конституция КР от 5 мая 1993 г. [35] и законодательство КР регламентировало проведение следующих видов публичных мероприятий: собрания – совместного присутствия граждан в заранее определенном месте и в заранее определенное время для коллективного обсуждения и решения каких-либо вопросов.

В последние годы стало «модным» для Кыргызской Республики недовольства и свои политические амбиции различных политических партий, движений и объединений решать через организацию массовых беспорядков. Так, например, под нажимом толпы была принята ноябрьско-декабрьская редакция Конституции 2006 г. Более остро, социально-политический конфликт вылился в конфликт 2010 года. Новый политический кризис состоялся в сентябре 2020 года, дополнительно подтвердив характеристику политической системы Кыргызской Республики как крайне неустойчивой и турбулентной. Укоренившиеся в общественном сознании практики решения политических конфликтов через беспорядки и противоправную силовую борьбу не способствуют стабильному государственному строительству, и требуют применения мер противодействия, в том числе через повышение политической сознательности и грамотности, поддержку продуктивной реализации системы политических прав граждан.

Опыт разрешения и выхода из гражданских конфликтов, накопленный в ходе государственного строительства в Кыргызской Республике, позволяет утверждать о том, что подавить агрессию толпы и наказать виновников – одно. Гораздо важней, не допустить разжигания конфликта. Главное сейчас для Кыргызстана – сохранить мир, покой и стабильность.

Усмирение беснующихся при массовых беспорядках – это целая наука и начинать этот процесс надо через конституционную реформу. Важным правом, имеющим тесное отношение к участию граждан в управлении делами государства, является закрепляемое за каждым право на объединение, включая право создавать

профсоюзы для защиты своих интересов, никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Широкий набор политических прав и возможностей их реализации – один из важнейших типологических признаков демократического, правового государства, однако пределы установления таких прав, бесспорно, имеются, и они предопределяются логикой и философией политической борьбы.

Без сомнений, механизм обеспечения политических прав – один из самых сложных и противоречивых среди конституционных гарантий соблюдения и реализации гражданских прав. За политической сферой закрепилась репутация сферы напряженного противостояния, далеко не всегда проводимого в легитимной форме и с применением допустимых, в том числе, с позиций морали и нравственности, методов и инструментов, отражающая сложность и противоречивость политической борьбы. Несмотря на многочисленные международные стандарты защиты политических прав, можно со всей справедливостью констатировать, что полноценная, неограниченная реализация многих из них практически невозможна без затрагивания прав других индивидов.

## **1.2 Система политических прав граждан в конституционном законодательстве Кыргызской Республики**

Несмотря на имеющие место теоретические дискуссии по поводу содержания (элементов) механизма обеспечения и реализации политических прав, общепризнанным выступает то обстоятельство, что важным элементом такого механизма выступает законодательство. Без справедливой, полной и непротиворечивой фиксации полного объема политических прав и гарантий их реализации, прежде всего, в конституционном законодательстве страны, говорить о сформированности справедливого и эффективного – с позиций государственного строительства – политического механизма не приходится.

Законодательство Кыргызской Республики о политических правах граждан Кыргызской Республики включает Конституцию КР, систему международно-

правовых актов, конституционных законов, республиканских законов, а также подзаконных правовых актов, принятых во исполнение норм законов, не имеющих прямое действие.

Применительно к международно-правовому регулированию политических прав, ключевым нормативным актом, в котором детализованы соответствующие стандарты, выступает принятый более полувека назад Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) [36].

В Конституции Кыргызской Республики политическим правам, свободам, и приравненным к ним правам посвящены ряд статей и положений. Проведенный анализ показывает, что Основной закон Республики гарантирует, по сути, полный набор политических прав и свобод, предусмотренных международными стандартами, и не содержит случаев необоснованных ограничений и изъятий. Среди гарантированных Конституцией Кыргызской Республики политических, смежных прав и свобод, свобода мысли и мнения, выражения мнения, права на свободу слова и печати, свобода информационной деятельности, свобода мирных собраний, свобода объединения, право на обращение в органы государственной власти, в сеобщее избирательное право.

Кроме того, Конституция Кыргызской Республики особо подчеркивает свободу выборов как принцип реализации народного суверенитета в Республике (ст. 2) и устанавливает, что народ - носитель суверенитета и единственный источник государственной власти (ст. 1). В статье 5 Основного закона содержится достаточно уникальное, по крайней мере, в региональном масштабе, положение о том, что «государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части», с одновременным утверждением о том, что узурпация власти является одним из наитягчайших преступлений.

Расположение норм и положений по поводу политического устройства Республики в начале Конституции свидетельствует об особой важности, которая выделяется политической свободе как основе государственного строительства на современном этапе. В 2000-е годы Республика переживала периоды драматических гражданских противостояний, а принятая новая Конституция стала результатом



общественного консенсуса, установившегося в разрешение революционных событий апреля-июня 2010 года.

По ключевым аспектам, связанным с содержанием, гарантиями, механизмами реализации и защиты политических прав граждан Кыргызстана, приняты конституционные и обычные законы, подзаконные акты, принимаются и индивидуальные акты. Защиты конституционных политических прав активно осуществляется с применением норм процессуального законодательства Кыргызской Республики.

Содержание и законодательное закрепление политических прав граждан КР, во многом, отражают диалектику процесса политического развития и противоборства в Республике, которую по данной причине представляется целесообразным рассмотреть более подробно.

Не будет преувеличением сказать, что современная история Кыргызстана – история политических кризисов. Первый масштабный политический кризис в Республике в постсоветский период (т.е. не связанный с распадом СССР и обретением Кыргызской Республикой независимости) имел место на 14 году независимого существования Кыргызстана. В феврале 2005 года результаты выбора в законодательные органы считались значительным числом граждан сфальсифицированными правительством; гнев по этому поводу, в сочетании с обвинениями действующих властей в коррупции и авторитаризму привели к масштабным антиправительственным выступлениям [37, с. 800-805]. Протесты, известные как «тюльпанная революция», массовые гражданские протесты в скором времени привели к бегству Акаева из страны. Курманбек Бакиев, лидер оппозиции Народного движения Кыргызстана, был назначен исполняющим обязанности президента до президентских выборов в июле 2005 года, на которых он победил, набрав почти 90% голосов.

Второй масштабный политический кризис произошел всего спустя шесть лет. В целом, правление президента К.Бакиева было омрачено серией экономических, социальных кризисов, неизменно сопровождавшихся массовыми протестами. В 2006 году произошли протесты в Бишкеке из-за его неспособности бороться с

коррупцией и преступностью, а также неготовностью трансформировать президентскую республику в парламентскую. К. Бакиев был переизбран в 2009 году, однако зимний энергетический кризис, включая нехватку энергии, веерные отключения и повышение цен на энергоносители привели к широкомасштабному протесту масс. В результате массового вооруженного протеста 6 апреля 2010 г. в Таласе произошёл протест здание правительства было взято штурмом. На следующий день президент К. Бакиев объявил о введении чрезвычайного положения. Протесты, известные как кыргызская революция, распространилась по всей стране и к 15 апреля 2010 года президент К. Бакиев подал в отставку. Лидеры оппозиции сформировали временное правительство во главе с бывшим министром иностранных дел Р. Отунбаевой. Вскоре она объявила, что референдум касательно новой конституции будет проведен в июне того же года. На референдуме 27 июня, более 90% избирателей проголосовали за новую конституцию, которая сократила полномочия президента и усилила полномочия парламента - Жогорку Кенеша. Тем не менее, недели, предшествующие референдуму, были омрачены погромами, который были спровоцированы сторонниками К. Бакиева в союзе с местными преступниками, которые направляли насилие на узбекское население в Оше и Джалал-Абаде. Сотни граждан, преимущественно узбеки, погибли, еще сотни тысяч в результате этих событий стали вынужденными переселенцами [38].

И в дальнейшем, вплоть до настоящего времени, общественно-политическую ситуацию в Республике нельзя назвать в полной мере стабильной. Первые парламентские выборы по новой Конституции КР состоялись в октябре 2010 года. Была сформирована коалиция из трех партий во главе с новым премьер-министром Алмазбеком Атамбаевым из Социал-демократической партии Кыргызстана. Уже через год, на первых президентских выборах по новой конституции, А. Атамбаев выиграл с более чем 63% голосов [39]. Должность премьер-министра была передана Омурбеку Бабанову из консервативной партии Республика Кыргызстан, однако ни он, ни его преемники, не остались на данной должности длительный период времени. Бабанов ушел в отставку в сентябре 2012 года после сообщений о подозрениях в коррупции; его преемник, независимый Джанторо Сатыбалдиев

продержался на должности до марта 2014 года, когда правящая коалиция распалась, опять же, на фоне заявлений о коррупции; его преемник, Джоомарт Оторбаев, ушел в отставку в апреле 2015 года.

В конце 2015 года в Кыргызстане состоялись вторые парламентские выборы, приведшие к упрочению лидерства социал-демократической партии, представители которой сформировали второе коалиционное правительство, во главе с Темиром Сариевым. В августе того же года, Кыргызстан присоединился к Евразийскому экономическому союзу. Тем не менее, в апреле 2016 года, Т.Сариев подал в отставку после того, как парламентская комиссия обвинила правительство в коррупции [40].

На фоне драматических преобразований, которые продолжают иметь место в общественно-политической жизни Кыргызской Республики, трансформируется и конституционный процесс. Так, была принята в 2010 году Конституция Кыргызстана, после проведения референдума. Она вступила в силу, частично, 1 июля 2010 года, по результатам плебисцита, и, в отдельных частях, в соответствии с принятыми положениями Основного закона. В соответствии с конституционно-правовыми положениями, Кыргызстан является суверенным, демократическим, светским, унитарным и социальным государством, социально-политическая жизнь которого основана на принципе верховенства права. Кыргызстан являлась парламентской республикой, где у Президента имелись определенные, в основном церемониальные, функции [41, с. 243-247].

События 2020 года (октябрьский политический кризис, который привел к отставке действовавшего главы Киргизии и досрочным выборам), был связан с неприятием кыргызской общественностью результатов парламентских выборов, хронической коррупции в политическом истеблишменте и использованием силовых структур и института юридической ответственности для политической борьбы. События 2020 года сопровождалась массовыми беспорядками и характеризовались неоднозначными действиями со стороны правоохранительных органов, руководство которых отдавало приказы исходя из конъюнктуры событий в большей степени, нежели чем руководствуясь законами и соображениями

общественной безопасности. Однако положительным аспектом, связанным с действием конституционного права в период ставшего очередным политическим кризиса 2020 года стало то, что нормы Конституции Кыргызской Республики продолжали действовать, и передача власти происходила в полном соответствии с конституционным законодательством страны.

Одним из важнейших, и, одновременно, проблемных аспектов, связанных с законодательством Кыргызской Республики о политических правах граждан Кыргызской Республики, выступает вопрос о месте общепринятых норм и принципов международного права, а также международных договоров с участием Кыргызстана по вопросам политических прав человека, в системе национального законодательства.

Кыргызстан является многолетним участником международных договоров по правам человека и других основополагающих документов в сфере международного права: за исключением Конвенции о правах инвалидов (КПИ) и Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных похищений, Кыргызстан взял на себя обязательства по основным договорам Организации Объединенных Наций по правам человека. В отношении всех соответствующих договоров, которые республика ратифицировала, это было сделано без каких-либо оговорок.

Кыргызстан является членом Содружества Независимых Государств (СНГ) и ратифицировал Конвенцию СНГ по правам человека в мае 1995 года [43, с. 46]. Кроме того, Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) присвоила Кыргызстану статус Партнера по демократии в 2014 г [43]. Это создает институциональный механизм сотрудничества между ПАСЕ и кыргызским правительством для того, чтобы воспользоваться «опытом ПАСЕ в области построения демократии» и обсуждения общих проблем и вызовов. В 2015 году делегация ПАСЕ посетила Кыргызстан в качестве наблюдателей за парламентскими выборами [44]. Также было осуществлено два визита Специальных докладчиков ПАСЕ в Кыргызстан в 2014 году и в начале 2016 г.

Кыргызстан является полноправным членом ЕАЭС, и осуществляет активную экономико-правовую интеграцию на евразийском пространстве.

В соответствии с Конституцией от 5 мая 2021 года в Кыргызская Республика является монистическим государством, в котором ратифицированные в установленном порядке и, до принятия поправок, действовала норма, в соответствии с которой вступившие в силу международные договоры, автоматически становятся частью национального законодательства. В соответствии с п. 3 ст. 6 Конституции в ред. 2021 года, 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 правовой системы Кыргызской Республики.

В числе международных договоров, в рамках Конституции 2021 года, международным договорам по правам человека представлен более высокий статус в соответствии с упомянутой выше нормой с п. 3 ст. 6 Конституции в ред. 2021 года, в соответствии с которой, нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров. Тем не менее, поправки, утвержденные референдумом декабря 2016 года, исключили данную норму, устранив приоритет международных договоров в области прав человека [4]. Упомянутые поправки также отменили автоматическое включение ратифицированных договоров в национальное законодательство, и в настоящее время «порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законом» [4].

В соответствии с действующим положением ст. 97 Конституции, Конституционный суд имеет право делать заключение о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика. Применительно к данному нормоустановлению возникает вопрос о том, какое место вступившие в силу ратифицированные международные договоры занимают в иерархии конституционно-правового порядка и какие законы

имеют приоритет в случае противоречий и коллизий. В Конституции Республики отсутствуют любые указания по поводу того, могут ли быть ратифицированы противоречащие Конституции международные договоры, и как решается вопрос противоречия между ратифицированными и действующими международными договорами, и Конституцией. При этом, следует учитывать, что Конституционная палата имеет право рассматривать только те договоры, которые представляются ей на рассмотрение. Таким образом, на практике, обеспечение соответствия и согласование норм Конституции и международных договоров опирается на добрую волю властей и политических партий, вносящих представления о потенциально противоречащих Основному закону международных договоров в Конституционную палату до их ратификации.

В Конституции ничего не говорится о взаимосвязи ратифицированных международных договоров и других законодательных актов. В соответствии со ст. 20 Закона Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики» [45], при наличии противоречий между национальным законодательством и положением международного договора, который был ратифицирован в установленном порядке, в целях выполнения договорных обязательств, положения национального законодательства должны быть изменены в соответствии с договором. Таким образом, по крайней мере, в теории, не должен иметь место никакой конфликт между международными договорами и национальным законодательством.

Вместе с тем, почти во всех законах Кыргызстана установлена одна и та же норма, в соответствии с которой если вступившим в установленном законом порядке в силу международным договором, участницей которого является Кыргызская Республика, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены соответствующим законом, применяются правила международного договора. Все изложенные выше нормативные положения образуют собой принцип обязательного соблюдения международных договоров, а также определяют их более высокую юридическую силу по сравнению с национальным законодательством.

Далее будут представлены некоторые аспекты содержания законодательства Кыргызской Республики о ключевых политических правах граждан Кыргызской Республики, прежде всего, связанных с участием в управлении делами государства и формами непосредственной демократии, и остановимся первоочередным образом на наиболее противоречивых и спорных вопросах.

**Право на свободу мысли и мнения.** В соответствии с п. 1 ст. 32 Конституции Республики, право на свободу мысли и мнения «не подлежит никакому ограничению». Как справедливо подчеркивает Н.Ш. Кольсариева, «без этого права и немислима нормальная жизнь общества, так как оно составляет основу других важнейших свобод, таких как свобода печати, творчества, свобода выбирать и быть избранным и другие. Данная свобода должна нести соответствующие обязанности. Особенно когда речь идет о правах других лиц, их репутации, а также охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения» [7, с. 49].

Содержание права раскрывается в ч. 2, 3, 4 ст. 32 Основного Закона: «каждый имеет право на свободу мысли и мнения, каждый имеет право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати; никто не может быть принужден к выражению своего мнения или отказу от него; запрещается пропаганда национальной, этнической, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, призывающая к дискриминации, вражде или насилию». Собственно, путем перечисления запретов, указанных в Конституции КР, определены разумные пределы свободы слова, связанные с обеспечением приоритетных интересов национальной и общественной безопасности. Как и в большинстве других государств континентальной правовой системы, основной отраслевой закон, нормы которого могут детализировать, в т.ч. ограничивать конституционное право на свободу мысли и мнения – закон о средствах массовой информации (СМИ). Кроме того, определенные препятствия надлежащей реализации права могут составлять несовершенные процессуальные нормы, гражданско-правовую ответственность за распространение информации, специальные нормы, ограничивающие свободу мнения в отношении

государственных служащих, а также необоснованно жесткие меры юридической ответственности за злоупотребление правом на свободу мысли и мнения, фактического или мнимого [46]. В частности, ст. 23 «Перечень информации, не подлежащей публичному распространению» Закона Кыргызской Республики от 2 июля 1992 года № 938-ХІІ «О средствах массовой информации» содержит многочисленные запреты (к примеру, на пропаганду жестокости, оскорбление гражданской чести народов, религиозных чувств верующих, распространение материалов, нарушающих нормы гражданской и национальной этики, и на обнародование заведомо ложной информации), свободная трактовка которых позволяет ограничивать свободу мысли и мнения через институт ответственности за нарушения законодательства о СМИ.

Кыргызские исследователи неоднозначны в оценке состояния свободы слова в Республике; законодательство, несмотря на общее соответствие международным стандартам, включая имплементацию положений, отражавших достижения непростого процесса политической борьбы 2000-х – начала 2010-х годов, сохраняет немало противоречивых норм, применение которых позволяет произвольно ограничивать свободу слова [47]. Основная же проблема лежит и вовсе в практике правоприменения, в том числе в отсутствии эффективных механизмов защиты и восстановления нарушенного права, произвольных трактовок государственными правоприменителями, в том числе, судами, норм действующего законодательства. Само же республиканское законодательство о СМИ нуждается в дальнейшем совершенствовании на основе рецепции передовых практик правового регулирования в государствах ЕАЭС и на Западе. Как отмечал преддверии внеочередных президентских выборов в декабре 2020 года действующий Президент Кыргызской Республики Садыр Жапаров, одной из наиболее серьезных проблем в системе прав человека на протяжении последних лет выступало ограничение свободы слова, прежде всего, в работе журналистов.

Кыргызстан – это страна, граждане которой могут без страха выражать свои мнения. Мы не имеем права забывать недалекое прошлое, когда журналистов уничтожали физически» [2]. Между тем, говорить о том, что соответствующие



нарушения искоренены, и притом безвозвратно, нельзя. Сохраняются значительные риски возврата к непродуктивной организации общественных отношений в условиях политической нестабильности, которая транслируется на все институты и механизмы государства. Свобода слова, особенно в журналистской сфере, тесно связана также с возможностями пропаганды и политической агитации, и в данной сфере следует стремиться всеми мерами обеспечивать баланс интересов граждан, общественных и политических объединений, а также общественной и государственной безопасности.

**Право на объединение (свобода объединений).** Устанавливается лаконичной нормой ст. 36 Конституции КР «Каждый имеет право на свободу объединения». Детализируется в законодательстве Республики об некоммерческих организациях (НКО) (Закон от 15 октября 1999 года № 111 «О некоммерческих организациях» [48]) а также о политических партиях (Закон КР от 12 июня 1999 года № 50 «О политических партиях» [49]), которые рассматриваются особой разновидностью общественных объединений. Следует сказать, что собственно массив законодательства КР о свободе объединений чрезвычайно широк, и раскрытие лишь основных его положений потребует выделения специальной главы в рамках диссертационной работы.

По этой причине, представляется целесообразным ограничиться общим указанием на то, что свобода объединений не является абсолютной, в особенности применительно к политическим партиям – основным участникам общественно-политического процесса в Республике, наделенными наиболее весомыми (в сравнении с другими НКО) возможностями оказывать значимое влияние на политическую жизнь.

Безусловно, запрещается деятельность НКО, чья идеология противоречит интересам национальной безопасности и обеспечения ключевых конституционных прав и свобод граждан Республики – впрочем, как и в части иных политических прав, соответствующие трактовки могут быть, при молчаливом согласии общества, трактованы для целей ограничения права на свободу объединений.

Следует согласиться с отдельными авторами о том, что заявительный порядок регистрации общественных объединений, а, применительно к политическим партиям - широкий перечень оснований для приостановления их деятельности, ограничения на финансирование и прочие законодательные меры, направленные на обеспечение приоритетных национальных интересов, могут также быть направлены на необоснованные и нежелательные ограничения свободы объединений [50, с. 12]. Ключевые принципы конституционно-правового регулирования деятельности политических партий вынесены в Основные положения Конституции – им посвящена ст. 4, в которой, помимо прочего, указываются ключевые запреты на:

«1) слияние государственных, муниципальных и партийных институтов; образование и деятельность партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях и организациях; осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности;

2) членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступления в поддержку какой-либо политической партии;

3) создание политических партий на религиозной, этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей;

4) создание объединениями граждан военизированных формирований;

5) деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, преследующих политические цели, действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды».

Особого внимания заслуживает и национальная специфика правового регулирования общественных объединений, заключающаяся в том, что с 1999 года их деятельность регламентируется не специальным законом, а общим отраслевым законом об НКО, который содержит Главу II «Общественные объединения». Это

существенно отличается, к примеру, от правового регулирования общественных объединений в Российской Федерации, которому посвящен отдельный закон [51]. Речь идет не о нюансах законодательной техники – по сути, исключено ограничивавшее права общественных объединений развернутое регулирование оснований для приостановки деятельности и требований к идеологии, устранен государственный надзор; с другой стороны, для обеспечения сколь-угодно значимого участия в политическом процессе, общественные объединения разумно регистрировать в качестве политических партий, деятельность которых подпадает под значительно большее число законодательных ограничений и запретов. Вопрос о том, имеет ли место исключение из политической жизни объединений граждан, не нацеленных на системную политическую борьбу, однако желающих принять действенное, пусть даже эпизодическое, участие в политическом процессе, остается открытым, равно как и перспективные траектории реформирования республиканского законодательства, регламентирующего свободу объединений.

**Избирательное право.** Институт выборов представляет собой один из основополагающих элементов любого демократического государства [52, с. 7]. Именно выборность органов государственного управления, сменяемость высших политических должностей обеспечивает законное и демократическое управление государством, социальную направленность деятельности государственных институтов, повышает степень ответственности государства перед населением. Избирательное право, опосредующее выборные процессы, представляет собой комплекс нормативных правовых актов, во главе которых находится Конституция Кыргызской Республики, устанавливающая основы конституционного строя. За период существования Кыргызской Республики как независимого государства можно было наблюдать активное формирование избирательного законодательства, которое претерпело значительные изменения и продемонстрировало способность к обновлению и актуализации при наличии соответствующих факторов и вызовов извне [53].

Несмотря на перманентное совершенствование законодательной техники и институциональных основ выборного процесса, освоение новейших

информационных технологий, позволяющих повысить прозрачность выборов, на сегодняшний день Кыргызская Республика сталкивается с некоторыми проблемными аспектами в данной сфере. Указанные проблемы лежат как в плоскости законодательного регулирования избирательного права, так и в сфере практики правоприменения, когда практическое толкование отдельных норм ставится в прямую зависимость от той или иной политической ситуации в стране [54, с. 40-41].

Характеризуя состояние избирательного законодательства на сегодняшний день, и опираясь на материалы релевантных исследований, можно сформулировать следующие тезисы:

- выборы – это неотъемлемый элемент демократической формы правления, и в настоящее время, равно как и в любой период времени и во всех политико-правовых учениях какая-либо альтернатива выборам как источникам формирования органов государственного управления, отсутствует [55, с. 6];

- правовая основа для проведения выборов – это Конституция Кыргызской Республики, которая закрепляет основополагающие принципы данного института, в связи с чем необходимо обеспечить, в первую очередь, полное соответствие всех принимаемых нормативных правовых актов основному закону;

- условно развитие избирательного законодательства можно разделить на несколько временных этапов, для каждого из которых характерно наличие собственной специфики организации избирательного процесса, которая соответствует политическим и социальным реалиям того или иного периода:

- 1 этап – 1991-1999 годы, начинается с момента принятия Закона Республики Кыргызстан «О выборах Президента Республики Кыргызстан» от 31 августа 1991 года № 566-ХП [56];

- 2 этап – 1999-2011 годы, начинается с момента принятия Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике от 29 мая 1999 года № 39 [19];

- 3 этап – 2011 год по настоящее время; начинается с момента принятия Конституционного закона Кыргызской Республики «О выборах Президента

Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 [57];

- в целом избирательное законодательство Кыргызской Республики сформировано в полном объеме, то есть имеется достаточно большое количество нормативных правовых актов различной юридической силы, но при этом выстроенных в иерархической соподчиненности, регулирующих отдельные аспекты, связанные с организацией и проведением выборов на республиканском и местном уровнях;

- нормативным правовым актом, в наиболее полной степени регламентирующим деятельность по организации и проведению выборов Президента и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, является Конституционный закон от 2 июля 2011 года № 68, который был принят вместо ранее действовавшего Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике и представляет собой нормативный правовой акт, имеющий наивысшую среди законодательных актов силу, в котором сосредоточено большинство норм, связанных с организацией и проведением выборов Президента и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Конституционным законом закреплены основные принципы выборов, к которым можно отнести следующие:

- всеобщность избирательного права. Данный принцип является наиболее ярким и полным воплощением демократических устоев государственности в Кыргызской Республике. Всеобщность избирательного права есть свидетельство по-настоящему демократического подхода к праву гражданина выбирать органы власти, а также самому претендовать на занятие какой-либо политической государственной должности [58, с. 54];

- равное избирательное право. Статья 4 Конституционного закона предусматривает, что граждане Кыргызской Республики участвуют в выборах в Кыргызской Республике на равных основаниях;

- прямое избирательное право. В соответствии со статьей 5 Конституционного закона граждане Кыргызской Республики избирают своих

представителей на должность Президента и в депутаты Жогорку Кенеша непосредственно;

- тайность голосования. Голосование на выборах в Кыргызской Республике является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением граждан;

- обязательность и периодичность выборов. Статья 7 Конституционного закона устанавливает, что сроки полномочий Президента и депутатов Жогорку Кенеша устанавливаются Конституцией. Выборы Президента и депутатов Жогорку Кенеша являются обязательными и проводятся периодически в сроки, установленные Конституцией. Выборы не проводятся во время чрезвычайного или военного положения, введенного на всей территории Кыргызской Республики.

Данный принцип является одним из основных для обеспечения практики сдержек и противовесов в системе разделения властей в Кыргызской Республике [59]. Поскольку Кыргызская Республика в ходе своего исторического развития знает достаточно большое количество примеров, когда действующие главы государства пытались каким-либо образом изменить срок своих властных полномочий, превратно толковали нормы закона и Конституции, наличие принципа обязательности выборов и закрепление срока полномочий президента и депутатов Жогорку Кенеша в Основном законе страны создает дополнительную гарантию законности сменяемости власти в стране;

- гласность в избирательном процессе. В соответствии со статьей 8 конституционного закона организация и проведение выборов осуществляются гласно и открыто. На заседаниях соответствующей избирательной комиссии вправе присутствовать члены вышестоящих избирательных комиссий, кандидаты, представители кандидатов, политических партий, а также наблюдатели, международные наблюдатели, представители средств массовой информации. Для наблюдения за ходом и итогами голосования путем передачи данных протоколов от нижестоящих избирательных комиссий вышестоящим избирательным комиссиям используется избирательная информационная система. Нужно отметить, что принцип гласности избирательного процесса является одним из

наиболее спорных с точки зрения возможностей обеспечения его практической реализации. До тех пор, пока данные о результатах выборов будут хоть каким-то образом обрабатываться вручную, в том числе, путем работы с теми данными, которые выдает компьютерная программа, будут возникать споры относительно прозрачности выборов. Кыргызская Республика предприняла ряд попыток по автоматизации подсчета результатов голосов, по недопущению двойного голосования и иных нарушений, которые могут наблюдаться в ходе выборов, однако, практика показывает, что сомнения относительно гласности избирательного процесса, честности выборов и др. [60, с. 22];

- правоприменительная практика зачастую вступает в резкое контрастное противоречие с нормами избирательного права, что продиктовано наличием в избирательном законодательстве отдельных расплывчатых, некорректных формулировок, которые существенным образом затрудняют единообразное толкование и применение норм избирательного права;

- при проведении выборов, независимо от сопутствующих объективных предпосылок и несмотря на наличие в законодательстве прямого запрета, можно наблюдать использование административного ресурса;

- избирательное право как отрасль права в целом, в отличие от основополагающих прав и свобод человека, нашедших отражение в международно-правовых документах, само по себе не является универсальным и не может быть одинаковым образом укомплектовано в различных государствах, принимая во внимание различия в историческом, географическом, институциональном, демографическом, культурологическом и иных аспектах жизнедеятельности народа на конкретной территории; отсутствие универсальных рекомендаций, даже на региональном уровне, делает избирательное право исключительным для каждого государства, которое должно выбрать наилучшую для себя модель избирательного права, исходя из собственных предпосылок [60, с. 4];

- основным принципом избирательного права в Кыргызской Республике призван выступать принцип законности; при условии неукоснительного и полного

соблюдения норм об избирательных процедурах, закрепленных в законе, не может и не должно возникать сложных правоприменительных ситуаций;

- принимая во внимание отдельные коррупционные проявления, имеющие место в государственном аппарате Кыргызской Республики, организация и проведение выборов на законной и прозрачной основе представляется приоритетной задачей, реализация которой будет свидетельствовать о достижении Кыргызской Республикой действительно значимых результатов в процессе построения правового государства, в котором приоритетным принципом является верховенство права;

- избирательное право нуждается в постоянной актуализации, поскольку развитие общества, в том числе, новых технологий, связанных с компьютерной обработкой и хранением информации, требует адекватного законодательного реагирования на соответствующие вызовы, дополнительные риски и угрозы, поступающие со стороны злоумышленников различного рода; в связи с этим государственный орган, на который законом возложена обязанность обеспечить организацию и проведение выборов, должен приложить максимальные усилия для своевременного устранения возникающих проблем, прежде всего, на законодательном уровне, а также для формирования соответствующей правоприменительной практики; при этом необходимо принимать во внимание, что слишком частое внесение изменений и дополнений в избирательное законодательство также является негативным с точки зрения нестабильности избирательного процесса; именно поэтому необходимо обеспечить гармоничное и поступательное развитие избирательного законодательства, которое одновременно будет полностью отвечать современным условиям и обуславливать неизменность и институциональную преемственность избирательных процедур.

В целом, можно отметить, что современная ситуация с избирательным правом в Кыргызской Республике представляет собой плацдарм для формирования, в том числе, идеологической составляющей понимания сути демократических процессов. От того, каким образом будут организованы выборы в Кыргызской Республике, будет зависеть, в конечном итоге, общая характеристика



степени законности в стране, умение ее руководителей находить компромисс между интересами отдельных личностей, социальных групп, политических партий, организаций. Степень такого компромисса и его направленность будет составлять суть демократии в Кыргызстане.

**Право на свободу мирных собраний.** В первые годы независимости Кыргызстана вплоть до 2002 года право на свободу мирных собраний регулировалось Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» от 28 июля 1988 года №9306-XI [61].

Первый Закон КР «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» [62] был принят только в 2002 году. В 2008 году в него были внесены отдельные изменения. В целом, в его положениях было задекларировано соблюдение международных стандартов, но органам власти предоставлялись широкие полномочия по наложению определенных ограничений, например, по выбору места проведения собрания или их полному запрету, также, по признанию исследователей, были установлены излишние бюрократические преграды [63, с. 98-99].

В соответствии со ст. 34 действующей Конституции Кыргызской Республики, «каждый имеет право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании. В целях обеспечения проведения мирного собрания каждый вправе подать уведомление в органы власти. Не допускается запрет и ограничение проведения мирного собрания, а также отказ в его надлежащем обеспечении ввиду отсутствия уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков подачи. Организаторы и участники мирных собраний не несут ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдение формы уведомления, его содержания и сроков подачи».

Развивает и уточняет положения конституционного права на мирные собрания и демонстрации принятый годом позже Закон КР от 23 мая 2012 года № 64 «О мирных собраниях» [64]. Нормативный акт имеет, во многом,

дискуссионный, противоречивый характер, что подчеркивается исследователями [65; 66, с. 107-110]. Его принятие стало результатом поиска консенсуса в общественно-политической сфере после известных революционных событий. Законодатель решал одновременно две задачи – с одной стороны, было необходимо воплотить в конституционно-правовые и связанные с ними нормы передовые достижения в сфере становления демократии, исполнить обязательства, взятые новым руководством Республики по имплементации наивысших международных стандартов в сфере прав человека. С другой стороны, драматический опыт периодических общественно-политических потрясений наглядно требовал зарегулировать сферу собраний, существенно снизив риски эскалации гражданских противостояний посредством манипулирования «толпой», в том числе через перерастание мирных демонстраций в военные противостояния.

Примечательно, что прежде действовавший республиканский закон в своем названии полностью воспроизводил соответствующую конституционно-правовую норму (Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации»), а его содержание, в целом, соответствовало объему и содержанию данного права, закрепленного в законодательстве большинства других государств постсоветского пространства.

В новом законе делается особый упор на мирный характер разрешенных демонстраций; в ст. 3 дается определение мирного собрания: «собрание, являющееся по своему характеру ненасильственным и невооруженным». Данная формулировка, безусловно, является достаточно расплывчатой, поскольку предполагает в своей основе субъективную оценку характера собрания, и собрания могут быть не признаны мирными лишь в силу суждения о потенциально насильственном и / или вооруженном характере, даже если фактически они таковыми не являются и не планировались в качестве таковых. Собственно, под собранием понимается «преднамеренное и временное пребывание ряда лиц в местах, открытых для общественного доступа, с целью привлечения внимания государственных органов и органов местного самоуправления, общественного внимания, включая выражение мнения по каким-либо вопросам».

В ст. 2 говорится о недопустимости ограничения права на мирные собрания, однако делается оговорка о том, что данное право может быть ограничено законом «в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц», при этом, устанавливается требование соразмерности вводимых ограничений приведенным выше целям.

Иными словами, можно утверждать, что законодатель, как минимум, предполагает два базовых ограничения /запрета на свободу собраний: первый касается возможности квалифицировать практически любое собрание как не являющееся мирным (т.е. как являющееся по своему характеру насильственным и / или вооруженным), второе касается возможности ограничить любое мирное собрание, руководствуясь соображениями национальной безопасности, общественного порядка и др. В особенности, критике может быть подвергнуто такое основание ограничения права на мирные собрания, как защита прав и свобод других лиц, под предлогом которого в недемократических государствах весьма часто нарушаются фундаментальные политические права [67, с. 24-44; 68, с 12-26].

Впрочем, Закон КР от 23 мая 2012 года № 64 «О мирных собраниях» содержит немало прогрессивных норм, направленных на реализацию инструментов и механизмов гарантий права на мирные собрания, включая расширенные перечни обязанностей органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению свободы мирных собраний, а также развернутые требования к органам внутренних дел.

В законе указываются и детализируются мероприятия по обеспечению проведения мирных собраний. По понятным причинам, также детализована и процедура организации мирных собраний, особое внимание уделено получению разрешений на собрания – здесь, в соответствии с общепринятыми мировыми стандартами, предполагается уведомительный характер собраний. Стоит, при этом, отметить, что критика норм о собраниях касается, опять же, скорее того, что оно дает пространство для свободных трактовок правоприменителей. В определенных случаях, формальный отказ в проведении мероприятия по представленному

уведомлению, а также «техническая» бюрократия со сроками рассмотрения уведомлений (в особенности, когда речь идет о необходимости оперативного реагирования), выступают теми неоправданными ограничителями конституционного права на свободу собрания, которые продиктованы ложно понятыми интересами обеспечения национальной безопасности, иными мотивами, но, в конечном итоге, вредят политическому процессу, препятствуют достижению общественной стабильности, согласия, консенсуса и образуют систематическое угнетение и накопление протестных настроений, выплеск которых как раз можно причислить к реальным угрозам национальной и общественной безопасности.

**Право на информацию и право на обращение граждан.** Ч. 1, 2 статьи 33 Конституции Республики устанавливают право на информацию и право на обращения граждан. Так, в соответствии со ст. 33 Основного закона КР, «каждый имеет право свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом. Каждый имеет право на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе.

Каждый имеет право на получение информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов. Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Порядок предоставления информации определяется законом. Никто не может быть подвергнут уголовному наказанию за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности». Отраслевым законом в данной сфере выступает Закон КР от 5 декабря 1997 года № 89 «О гарантиях и свободе доступа к информации» [69].

В рамках Основного закона КР, «Каждый имеет право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный

законом срок. Каждый имеет право в соответствии с международными договорами обращаться в международные органы по правам человека за защитой нарушенных прав и свобод».

Аспекты дискуссии по поводу природы права на информацию и права на обращение граждан были освещены в первом параграфе настоящей главы; здесь целесообразно отметить то обстоятельство, что если в ч. 1,4 и 5 ст. 33 Конституции КР гарантируются права на информацию в широком понимании, которые могут рассматриваться и как личные, и как политические права, а предусмотренное в ч. 2 ст. 33, скорее, относится к категории личных прав, то право на получение информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (ч. 3 ст. 33) может быть названо как «классическое» политическое право.

Примечательно, что для конституционного законодательства некоторых стран ЕАЭС закрепление подобного права является не характерным, более того, значительная часть информации о деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц и приравненных к ним субъектов выступает информацией частично засекреченного характера; классификация многих сведений подобного рода рассматривается в контексте гарантий обеспечения национальной безопасности и приоритетных национальных интересов [70, с. 24-27]. В этой связи, можно утверждать о том, что кыргызский конституционный законодатель продвинулся по сравнению с другими странами ЕАЭС в вопросе демократизации общественно-политической жизни.

В законодательстве КР, право граждан на обращения регулируется специальным отраслевым законом – это Закон КР от 4 мая 2007 года № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан» [71]. Закон устанавливает равенство права на обращения у граждан Республики и иностранных граждан, а также лиц без гражданства (ч.4 ст.4).

Кроме того, в соответствии с современным уровнем развития технологий, закон детально регламентирует обращения граждан в электронной форме, приравнивая их к письменным обращениям. Установленные предельные сроки

рассмотрения обращения (14 суток, в обоснованных случаях с продлением до 30 суток), соответствуют практике правового регулирования обращений граждан в государствах ЕАЭС [72, с. 12-25]. Основное нарекание в сфере законодательного закрепления данного права, в целом, аналогично проблемам в дружественных государствах – законодательный механизм, по сути, не предлагает эффективный механизм защиты от формального рассмотрения дела, отписок, ответов в последний день предельного срока рассмотрения обращений при наличии возможности дать ответ намного раньше (т.н. латентная волокита), и прочего бюрократизма чиновников – упомянутые проблемы констатируются кыргызскими исследователями [73]. Основная идея законодательного регулирования – обеспечение в принципе приема любых обращений граждан и гарантии рассмотрения в строго определенные и весьма разумные сроки, и в этой части в последнее десятилетие достигнут значительный прогресс. Дальнейшее развитие законодательства об обращениях граждан в значительной степени зависит от прогресса в правовой жизни, в построении правового государства, в завершении реформы государственной службы, в общем повышении уровня правосознания и юридической грамотности населения Республики.

Проведенное исследование позволяет констатировать, что, в целом, законодательство Кыргызской Республики о политических правах граждан Кыргызской Республики соответствует основным международным стандартам в данной сфере. Основная масса норм в данной сфере сфокусирована в конституционном законодательстве, приняты специальные законы и подзаконные акты, передовой характер некоторых их положений выделяется на фоне конституционного законодательства стран ЕАЭС, в целом достаточно консервативного в части регламентации политических прав.

Проблематика правового регулирования политических прав по законодательству Республики кроется в пробельности и противоречивости отдельных норм, а также в неопределенности по поводу места международно-правового регулирования в системе конституционно-правовых норм о правах и свободах индивида.

К заявленным проблемам следует присовокупить проблематику незавершенности реформ как собственно отраслей права, так и сфер государственного управления, влияющих на реализацию политических прав, а также проблему многочисленных дефектов правоприменительной практики, в сочетании с общей неготовностью кыргызского социума содействовать формированию модели политической жизни, соответствующей базовым потребностям и интересам ключевых социальных групп, балансированию в политической системе интересов большинства и каждого гражданина, и отражению соответствующего баланса в действующем законодательстве о политических правах.

Таким образом, рассмотрев данный параграф можно отметить, что в связи с тем, что за политической сферой в Кыргызской Республике закрепились репутация сферы напряженного противостояния, отражающая сложность и противоречивость политической борьбы, органы внутренних дел Кыргызской Республики играют важную роль в механизме обеспечения политических прав граждан страны. Основным назначением органов внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению политических прав граждан страны является ликвидация всех негативных факторов, затрудняющих пользование гражданами политических прав в законном русле.

### **1.3 Конституционно-правовые гарантии политических прав граждан Кыргызской Республики**

Механизм реализации политических прав включает в себя не только законодательство, но и более широкую систему – систему гарантий политических прав.

Права человека и гражданина – неотъемлемые свойства и возможности человека, определяющие меру его свободы и закрепленные в правовых нормах. Это характеристика правового статуса человека по отношению к государству, его возможности и притязания в экономической, социальной, политической и

культурной сферах. Обеспечение прав человека осуществляется через систему конституционно-правовых гарантий.

Суммируя исследовательские позиции, под гарантиями прав человека и гражданина предлагается понимать условия и средства, которые обеспечивают фактическую реализацию, надежную (эффективную) охрану и защиту прав человека и гражданина в случае их нарушения [74, с. 148; 75, с. 283, 76, с. 127; 77, с. 53; 99, с. 53; 78, с. 44; 79, с. 277; 80, с. 275; 81, с. 23; 82, с. 23; 83, с. 36; 84, с. 4; 85, с. 16; 86, с. 109; 87, с. 6].

Обеспечение прав является главной целью правовых систем в современных демократических государствах. По характеру и уровню гарантированности прав можно говорить о том, каково реальное состояние правовой системы как таковой и о том, как она соотносится с экономической, политической и культурной системами.

Следует отметить, что среди ученых-юристов нет единого определения гарантий, существует много различных подходов к их определению, что во многом связано как с объемом, так и со сложностью изучения всей системы гарантий прав и свобод личности. Тем не менее, выделим некоторые общие положения, которые нашли отражение в научной литературе. Различные авторы под гарантиями понимают определенные средства, условия, способы, факторы, меры обеспечения возможности реализации, охраны и защиты прав.

В широком плане понятием «гарантия» охватывается вся совокупность условий и средств, которые обеспечивают фактическую реализацию, надежную (эффективную) охрану и защиту прав человека и гражданина в случае их нарушения.

Обеспечение прав является главной целью правовых систем в современных демократических государствах. По характеру и уровню гарантированности прав можно говорить о том, каково реальное состояние правовой системы как таковой и о том, как она соотносится с экономической, политической и культурной системами.



В конституционном законодательстве Республики закреплены нижеследующие гарантии политических прав:

**1. Политические гарантии.** Политические гарантии конституционных прав и свобод индивида определяются видом политического режима в стране. Чем более демократичный политический режим, тем в большей степени граждане получают реализовать свои полит права и свободы. Если же режим не демократический, в таком случае политические права граждан не реализуются или реализуются частично, с дефектами.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Основного закона, Кыргызская Республика (Кыргызстан) - независимое, суверенное, демократическое, унитарное, правовое, светское и социальное государство.

В соответствии со ст. 5 Конституции КР, «государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части. Никакая часть народа, никакое объединение, никакое отдельное лицо не вправе присваивать власть в государстве. Узурпация государственной власти является особо тяжким преступлением. Государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных настоящей Конституцией и законами. Государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность за противоправные действия в порядке, предусмотренном законом».

Следует отметить, что именно в части политических прав и свобод наиболее ярко проявляют себя гарантии, которые предоставляет политический режим. Еще немногим более столетия назад, в расцвет государственного патернализма, считалось вполне обыденным, что суверен по своему усмотрению «делился» с гражданами возможностью участия управления государственными делами. За последнее столетие ситуация кардинально изменилась, а важной гарантией реализации политических прав граждан выступает как собственно формирование демократического политического режима, так и его закрепление в законодательстве, прежде всего, конституционном.

**2. Экономические гарантии** политических прав определяются уровнем экономического развития в стране. Чем богаче страна, тем более обеспечиваются, права человека и наоборот.

В соответствии со ст. 15 Конституции КР, «в Кыргызской Республике признается разнообразие форм собственности и гарантируется равная правовая защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности».

Экономика Кыргызской Республики находится в состоянии трансформаций, однако уровень жизни населения и показатели экономического развития постепенно улучшаются, в том числе в связи с членством Республики в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) и открывающимися возможностями развития экономики в интеграционных условиях. Все это позволяет рассчитывать на то, что через определенный период времени экономические гарантии политических прав в Республике будут усилены.

**3. Духовные (идеологические) гарантии** политических прав определяет уровень общей правовой культуры граждан. Чем более в правовом плане грамотны, тем лучше защищают свои права. В данной связи нельзя говорить о полноценной сформированности соответствующего вида гарантий политических прав в Республике, однако правовой всеобщ, усиление пропаганды юридических знаний и общее развитие системы образования позволяют рассчитывать на прогресс в данной сфере.

Следует подчеркнуть, что в соответствии со ст. 9 Конституции КР, «в Кыргызской Республике никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Идеологическое многообразие кыргызского общества напрямую не фиксируется.

Одна из проблем духовных (идеологических) гарантий прав человека заключается в том, что несмотря на декларации и даже прописанные юридические механизмы, развитую экономику и либеральный политический режим, господствующие духовные устои, верования, а также общественная идеология могут существенно влиять на фактическую реализацию прав индивида. Ограничения могут быть как по субъектам, так и по объему и содержанию прав.

При наличии доминанты господствующей идеологии, ее сращивания с сувереном, подобные ограничения особо ярко проявляются в сфере политических прав. Так, даже в XXI веке в ряде государств по идеологическим, духовным причинам, ограничены политические права женщин, иноверцев. Объем и фактическое содержание политических прав значительно ограничены в коммунистической Северной Корее, однако здесь достаточно сложно разграничить влияние политических и идеологических гарантий, поскольку идеологии сопутствует авторитаризм, ориентированный на ограничение политических прав для поддержки господствующей идеологии в целях сохранения фундамента авторитарной власти.

Противоположные явления наблюдаются в некоторых странах Запада. Так, идеология/духовная мысль протестантизма (протестантская этика) активно выступает на стороне поддержки политического плюрализма, что отражается в составе и содержании политических прав в соответствующих государствах.

В связи со сказанным, следует отметить, что Кыргызстан находится на перепутье идеологий - пересечении демократических ценностей формирующейся рыночной экономики и многоукладного общества, и религиозно-доктринального исламского государства. С подобными проблемами сталкиваются и другие государства региона, и решение вопроса является крайне непростой задачей, сопровождается драматическими трансформациями. Кыргызстан де-юре и де-факто остается светским государством; нельзя утверждать, что идеология и философия ислама существенно влияет на набор и содержание политических прав. Однако, имеет место две тенденции, каждая из которых, в конечном итоге, отдаляет систему политических прав в Кыргызстане от международных стандартов. Первая заключается в широком влиянии прямой демократии (власти референдума) на правовую реальность в Республике. Несмотря на теоретическое наличие многочисленных положительных сторон, такая демократия идет на пользу, как правило, развитым, образованным обществам. Если говорить о Кыргызстане, то можно утверждать, что многие деструктивные проявления общественно-политического процесса последних десятилетий были в известной мере связаны с

манипулированием сознанием масс, в своей основе представленных малообразованными жителями отдаленных айыпов. Недостаточная базовая грамотность в данном случае обеспечивает успешную манипуляцию общественным мнением и настроением толпы. Если бессознательно разделяемые такими гражданами аспекты идеологии найдут отражение в законодательстве и государственной политике, это может иметь крайне неблагоприятные последствия для сбалансированного и устойчивого развития кыргызского государства и общества. Что еще более важно, на мнение масс могут влиять представители экстремистских ветвей ислама, что является проблемой, далеко выходящей за пределы обыденного теоретизирования. Опыт отдельных государств и территорий, находящихся в непосредственной близости к Кыргызстану (Афганистан, Синьцзян-Уйгурский автономный район КНР) - наглядный пример подобных деструктивных воздействий и их крайне неблагоприятных последствий [88]. Поэтому имеет место встречающаяся тенденция ограничивать фактическое содержание отдельных политических прав, включая право на объединение и на мирные собрания, в целях создания условий для обеспечения национальной безопасности. При этом, данный подход не находит широкого понимания у международных организаций, компетентных устанавливать и поддерживать универсальные стандарты в сфере прав человека. Регулярно получаемые рекомендации в буквальном смысле представляют собой требования расширять политические права и свободы, без оглядки на соображения национальной безопасности и без учета специфики менталитета, социально-экономических и духовно-мировоззренческих реалий. Вопрос баланса абсолюта (универсальных прав человека) и фактических обстоятельств - всегда не самый простой для разрешения.

С позиций настоящего исследования, между тем, представляется важным понимать, что сила духовно-идеологических гарантий прав человека в Кыргызстане остается невысокой, напротив, соответствующие аспекты могут выступать основаниями ограничений политических прав. Для субъектов, ответственных за соблюдение прав человека, крайне важно в таком случае, чтобы все инструменты и механизмы обеспечивали реализацию того набора

политических прав, который непосредственно закреплен в действующем Конституционном законодательстве Республики. Фактическое состояние упомянутых гарантий, их влияние на реализацию политических прав, нельзя оценивать формально на основе анализа законодательства и официальной статистики – представляется целесообразным учитывать и положение дел, рефлексируемое гражданами Республики. Для этой цели, был проведен опрос представителей 7 фокус-группы в составе 84 респондентов – представителей различных социальных групп граждан КР, по вопросам, содержание которых отражает социально-экономическое самочувствие и социальные ожидания населения Кыргызской Республики, мнение граждан об общественно-политической ситуации, этнокультурные и этно-религиозные ориентиры населения. Представим ответы на поставленные вопросы.

Итак, граждане не готовы дать однозначный ответ по поводу мнения об удовлетворенности жителей Кыргызской Республики своим материальным положением – встречается мнение, что довольны, однако лишь если не будет хуже, к чему есть предпосылки в виде инфляции (роста цен). В соответствии с другим мнением, имеет место недовольство жителей Республики своим материальным положением.

Респонденты констатируют хроническую нехватку рабочих мест, вопрос трудоустройства считают острой социальной проблемой, утверждают о невозможности трудоустройства без связей – данная проблема, по их мнению, характерна для всех сфер общественной жизни. Граждане убеждены, что заработная плата в регионе – низкая. Полагают, что данное обстоятельство находится в связи с политическими правами – «забота о насущном хлебе» препятствует фокусированию на борьбе за более высокие идеалы и ценности.

При оценке экономической ситуации в Кыргызской Республике, по мнению граждан, в первую очередь надлежит учитывать демографический фактор, связанный с избытком населения на фоне нехватки рабочих мест. Другой значимый фактор – высокие цены. Миграция, прежде всего, в Казахстан, Российскую Федерацию – основной способ индивидуального решения социально-

экономических проблем, а поступающие доходы от мигрантов в бюджет семей, оставшихся в Республике – источник экономического роста. При этом, респонденты соглашались с тем, что мигрирующая за рубеж часть населения относится не только к относительно высоко квалифицированной рабочей силе, но и в целом к высшей прослойке общества в интеллектуальном и волевом плане, представители которой могли бы выступить в авангарде политической борьбы, происходящей в рамках конституционно-правовой законности и призванной рационализировать процессы реформ и государственного строительства в Кыргызстане.

Респонденты не могут дать однозначный ответ по поводу масштабов негативной оценки экономической ситуации в Кыргызской Республике со стороны граждан, поскольку, по их мнению, недовольным не дают право голоса, их протест «затыкают». При этом, население зарабатывает «как может». Отмечается социальная диспропорция в доходах – цены «езде одинаковые», а доходы в Столице кратно выше. Полагают, что у власти находятся не те люди, которые переживают за народ, а те, «кто болеет за свой карман». Еще более высокие доходы в странах – экономических партнерах, в Казахстане, в России, что видится не совсем справедливым.

Респонденты достаточно плохо осведомлены о деятельности и наличии республиканских общественных организаций (оценивают численность порядка 4-5 организаций) и не состоят в таковых. Интерес у них вызывают, по всей видимости, лишь организации, занимающиеся вопросами социальной помощи и поддержки малоимущих (указан, к примеру, благотворительный фонд), а также трудоустройством безработных – констатируется, что таких организаций практически нет, Центр занятости с возложенными на него обязанностями не справляется. Считают, что власть совершенно не помогает общественным организациям.

Высокий процент официально фиксируемого в ходе опросов общественного мнения доверия властям участники фокус-группы объяснить не могут; считают, что власти оторваны от народа: «свели» «свое гнездо и там вьются».

Характеризуя современного избирателя, участники фокус-группы отмечают отсутствие его значимости, способности влиять на политические процессы. При этом, избирательные права и активности связываются, опять же, с возможностями обеспечивать свои социально-экономические права, и в этом контексте проводятся параллели с Западом: «Избиратель- никто. Как в Германии, например? Все работают, а кто нет – платят пособие чтобы можно было жить».

Участники фокус-группы не смогли назвать отличительные признаки избирательных кампаний в Кыргызской Республике; констатируется, опять же, отсутствие у избирателей возможности оказать влияние на политический процесс в регионе: «Схема одна – пришел ты, или нет, одно и то же». Впрочем, усталость от протеста также фиксируется.

К результатам социологического исследования, в ходе которого значительная часть населения Кыргызской Республики весьма высоко оценивает вероятность возникновения уличных протестов по политическим причинам в целом по стране, участники фокус-группы относятся скептически, считая, что рациональные опасения потенциальных участников протестов возможных репрессий будут преобладать и удержат от протестов, и данная ситуация усиливается усталостью от протестного движения и невысокой оценкой его результатов. Сами участники фокус-группы на митинги идти не готовы, поскольку знают, «какие последствия их ожидают», и что «никаких позитивных сдвигов революции не принесли»: следует «начать работать на местах, над своими проблемами, а не витать в облаках, что очередная власть нам поможет».

Что касается состояния межэтнических отношений в Республике, то в данном случае участники фокус-группы полагают, что на такие отношения влияет власть. При этом, в целом, констатируется напряженность в отношениях с соседями: «Ближайшие соседи смотрят на нас плохо, провоцируют на конфликт, отношения с соседними регионами напряженные»; констатируется наличие неприязни с пограничными государствами.

Комментируя результаты социологических исследований, в соответствии с которыми большинство респондентов выделяют две причины межэтнических

конфликтов – территориальные споры и неэффективная национальная политика, респонденты высказывают убежденность о значительном влиянии властей на национальную политику в сочетании с текущей инертностью в данной сфере: «если «сверху» захотят, то политика будет эффективной; а сейчас никакой национальной политики нет».

Среди комментариев респондентов о политической ситуации в Республике отмечается сохранение беспокойной ситуации, наличие тотального контроля на постах на транспорте, предвзятое отношение силовиков к гражданам, чего в соседнем Казахстане, а также, к примеру, в России (где трудится множество мигрантов из Киргизии) не наблюдается.

Таким образом, как социальное самочувствие, так и социальная активность в Кыргызской Республике находятся на невысоком уровне, что объективно затрудняет реализации политических прав в полном объеме. Граждане объективно обеспокоены своим материальным положением и общими аспектами, связанными с социально-экономическими проблемами в Республике, прежде всего, в сфере занятости и доходов населения. С сожалением констатируется инертность властей, их нежелание решать проблемы (как социально-экономические, так и в сфере национальной политики). Политическая активность населения оценивается как низкая, констатируется общее недовольство властями, на фоне отказа от активного протеста ввиду опасений за собственную безопасность, сочетающихся с усталостью от протеста и объективной констатацией непродуктивности протеста последних лет в долгосрочном контексте. Реализация избирательного права, по мнению участников фокус-группы, не способна изменить их положение, при этом, такие изменения рассматриваются, прежде всего, в социальной плоскости. Констатируется также сохранение межэтнической напряженности, решение данных проблем, зависящее, по мнению участников фокус-группы, всецело от властей, блокируется инертностью последних.

Возвращаясь к вопросу о гарантиях политических прав, отметим, что перечисленные выше три группы гарантий политических прав граждан не относятся напрямую к конституционному законодательству Кыргызской



Республики, хотя последнее в известной мере не только констатирует, но и формирует предпосылки политического, социально-экономического, духовно-мировоззренческого развития. Так, например, в ч. 1 ст. 1 Конституции КР правовое государство, безусловно, выступает идеалом перспективной трансформации кыргызского государства и общества, достижение которого зависит от немалого числа обстоятельств, как субъективного, так и объективного порядка, включая максимизацию усилий, прилагаемых общественностью, а также прогресс юридической науки и правоприменительной практики [89, с. 89].

В объективном же понимании, конституционно-правовые гарантии политических прав относятся к такой разновидности гарантий, как правовые, юридические, которые будут рассмотрены далее.

**4. Юридические гарантии** – это правовые средства, которые позволяют гражданам реализовать свои политические права, включая гарантии судебной защиты, возможность обжаловать действия должностных лиц в административном порядке; возможность обращения к омбудсмену за защитой прав; возможность обращения в международные организации за защитой прав и др. Соответствующие гарантии широко представлены в конституционном законодательстве Республики, и постепенно начинают активно применяться на практике, хотя имеются и многочисленные резервы совершенствования. Собственно, конституционно-правовые гарантии политических прав в узком понимании термина – юридические гарантии, представленные в конституционном законодательстве, или происходящие от него.

Проблема правовых гарантий достаточно давно привлекает внимание широкого круга исследователей, при этом, традиционно связывается с проблематикой защиты конституционных прав и свобод, выступая инструментом обеспечения истинного демократизма и правового характера существования современного государства [90, с. 7]. Существование системы юридических гарантий представляется особо актуальным в системе механизма реализации основополагающих, конституционных прав и свобод, поскольку лишь через механизм гарантий раскрывается их сущностная сторона, находят отражение в

правовом бытии синтез формы и содержания конституционных прав и свобод [91, с. 17-20].

Под правовыми гарантиями нередко понимают систему юридических норм и институтов, призванных обеспечивать правовой статус индивидов [92, с. 2].

Е.А. Парасюк справедливо отмечает, что для осуществления прав индивида в обязательном порядке требуется наличие демократической нормативно-правовой базы. В истинно правовом государстве, законодательная база должна отражать не просто волю и интересы народа, но именно интересы и волю гражданского общества. Приведенный тезис на практике означает то, что нормативные акты правового государства должны в наиболее полной мере учитывать потребности общества. В данной ситуации, исключительная роль в формировании законодательства о правах человека и гарантиях их реализации принадлежит гражданскому обществу: «именно оно, соизмеряя интересы человека и государства, способно придать праву новый вектор развития, поставив во главу угла личность, ее права и свободы. Таким образом, право становится уникальной социальной ценностью, которая воплощает цельный сплав фундаментальных устоев цивилизованной организации гражданского общества» [93, с. 11-14].

Вопрос о сущности и содержании юридических гарантий достаточно активно исследуется в российской науке, как на общетеоретическом, так и на отраслевом уровне. При этом традиционно сам вопрос о гарантиях связывается с необходимостью защиты прав и свобод человека и гражданина, с формированием механизма такой защиты, с обеспечением правовой законности в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления. Совершенно справедливо в литературе отмечается, что «юридические гарантии - одно из условий реальности прав человека, а не фиктивности функционирования принципов правового государства» [94, с. 3].

Ни в коей мере не отрицая актуальности подобного аспекта исследования юридических гарантий, необходимо указать на одно обстоятельство. Сосредоточив свое внимание на объекте гарантирования, юридическая наука незаслуженно проигнорировала более общий вопрос о понятии и природе юридических гарантий. Нужно сказать, что такое положение дел вряд ли соответствует потребностям, во-

первых, современной науки, а во-вторых, юридической практики. Выстраивание системы гарантий прав личности, определение места юридических гарантий в системе гарантий прав человека и гражданина, исследование проблемы соотношения понятия «юридические гарантии» с близкими правовыми категориями – одни из актуальных проблем теории права. В условиях глобализирующегося и, одновременно, регионализирующегося мира, юридические гарантии прав личности должны быть исследованы и с точки зрения взаимодействия международных и национальных правозащитных систем.

Анализ имеющихся точек зрения на проблему понятия «юридические гарантии» дает основание полагать, что в научной литературе единого мнения по многим существенным аспектам данного понятия не существует.

Так, в исследовательской литературе относительно недавнего прошлого бытовала позиция, в соответствии с которой юридические гарантии отождествлялись с правоохранительной функцией государства и общества. [82, с. 56] Подобная позиция вызывала критику, прежде всего, поскольку отражаемые ею правовые реалии необоснованно устраняют границы между правовыми условиями и порождаемой ими деятельностью, не обеспечивает самостоятельности нормативных актов от механизмов их применения [95, с. 115].

Значительное число авторов определяет юридические гарантии как закрепленные в нормах права инструменты, методы, способы, средства обеспечения и защиты прав граждан.

По мнению Н.В. Витрука, под юридическими гарантиями надлежит понимать «закрепленные в законодательстве средства, которые непосредственно обеспечивают правомерную реализацию и охрану (защиту) прав, обязанностей и законных интересов личности» [96, с. 197-200].

Шире понимает юридические гарантии В.М. Чхиквадзе, рассматривая их как широкую систему норм и институтов материального и процессуального права [97, с. 364-367].

В свою очередь, под мнением Г.В. Осипова, юридические гарантии есть ничто иное, как нормативно закрепленная система мер, применение которых

обеспечивает условия для реальной реализации прав индивида, которые определяют его положение в социуме [98].

В соответствии с позицией, высказанной М.Ю.Тихомировым, под юридическими гарантиями надлежит понимать закрепленные в нормах права «средства охраны субъективных прав граждан и организаций, способы их реализации, а также средства обеспечения законности и охраны правопорядка, интересов личности, общества и государства» [99, с. 112].

М.С. Строгович высказывал мнение о том, что юридические гарантии - «это те установленные законом, нормами права средства и способы, которыми охраняются и защищаются права граждан, пресекаются и устраняются нарушенные права» [100, с. 14].

Ряд современных ученых, соглашаясь с представленным мнением, подчеркивает динамизм соответствующих способов (инструментов, мер), закрепленных в нормативных актах, полагая, что юридические гарантии проявляют себя в практической возможности с их применением обеспечить реальное предотвращение нарушений прав человека, а при наличии такового – устранить их и восстановить нарушенные права индивида. В соответствии с мнением А.С. Мордовец, разделяющего данную позицию, в число юридических гарантий прав человека входят вообще все существующие средства и способы охраны и защиты прав, то есть не только нормы права, но и корреспондирующие обязанности государства, например, по обеспечению судебной-правовой защиты или предоставлению гражданам бесплатной юридической помощи, иные способы защиты прав, не поименованные в законе, но по смыслу действующего законодательства им не запрещенные [80, с. 240].

В целом, ученые и исследователи в последние годы достаточно существенно расширяют сущность и содержание юридических гарантий прав индивида. В частности, по мнению П.М. Рабиновича, к числу юридических гарантий было бы корректным относить одновременно и нормы права, и правоприменительную деятельность, которая на них основывается, а также результаты такой деятельности, зафиксированные в индивидуально-правовых актах [101, с. 237].

Такие авторы, как С.С. Алексеев и Н.В. Витрук предлагают включать в число юридических гарантий прав личности закрепленные в нормах права инструменты государственного контроля и надзора за соблюдением гражданских прав, выявления их нарушений; инструменты и меры правовой ответственности и юридической защиты, иные меры правоохранительного характера; процессуально-правоприменительные формы; меры превенции нарушений прав гражданина, включая их профилактику [102, с. 203-205].

Синтезируя представленные подходы можно под юридическими гарантиями политических прав гражданина следует в целом понимать средства реализации и защиты соответствующих прав, закрепленные в международном, конституционном и ином законодательстве Республики, и подкреплены соответствующими инструментами, процедурами и институтами, с применением которых обеспечивается реализация и защита соответствующих прав.

В результате, можно констатировать, что юридическим гарантиям принадлежит важное, порой, ключевое место в системе гарантий конституционных прав, в особенности, когда речь идет о чрезвычайно чувствительной сфере политических прав, с присущими многочисленными ограничениями.

При этом, хотя недопустимо рассматривать юридические гарантии в отрыве от иных гарантий политических прав человека, между тем, с позиций механизма обеспечения прав человека, имеются определенные отличия: в то время как иные гарантии, перечисленные и рассмотренные выше, являются гарантиями-условиями, или гарантиями-предпосылками, в то время как юридические гарантии следует рассматривать как гарантии – способы обеспечения и защиты прав индивида.

Сказанное позволяет выделить специфическую функцию юридических гарантий в общей системе гарантий конституционных прав и свобод индивида, включая политические – по своей сущности, юридические гарантии связаны с правом, с законотворческой и правоприменительной деятельностью органов, специально уполномоченных на это со стороны государства. В этой связи, юридические гарантии находят свое проявление в правовой деятельности

специально уполномоченных государственных органов, иных институтов, а также в поведении собственных граждан.

Как уже отмечалось, конституционно-правовые гарантии политических прав в узком понимании термина – юридические гарантии, представленные в конституционном законодательстве, или происходящие от него.

В Кыргызской Республике формируется система конституционно-правовых гарантий политических прав граждан, соответствующая широкому набору гарантий и основанная на механизмах свободы слова, принципе невмешательства государства в политическую жизнь, свободы собраний, всеобщего избирательного права, запрета узурпации власти и др.

Нормы материального и процессуального права играют важную, порой, ключевую, хотя не исключительную, роль в системе юридических гарантий политических прав граждан Кыргызской Республики.

Кроме того, как подчеркивалось ранее, юридические гарантии прав личности могут быть выделены на трех уровнях: международном, региональном и национальном.

Гарантия обеспечения прав и свобод личности вытекает из признания государством определенных международных документов, которые будут обеспечены в системе национального законодательства.

Кыргызстан является участником семи из девяти основных договоров ООН по правам человека и шести из девяти факультативных протоколов к ним. Все договоры устанавливают обязательства по предоставлению периодических докладов о принимаемых мерах и о прогрессе на пути к достижению соблюдения прав, признаваемых этими документами. К примеру, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [103], Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Такие доклады рассматриваются соответствующими Советами или Комитетами (международные органы), которые проверяют исполнение государством-участником взятых на себя обязательств. Кроме того, международные органы рассматривают также альтернативные доклады, представляемые международными и некоммерческими

организациями параллельно с органами государственной власти, что обеспечивает всестороннее и объективное изучение ситуации в определенной области.

В случаях, когда национальная правовая система государства не обеспечивает надлежащую защиту гарантированных прав и свобод человека, любое заинтересованное лицо вправе обратиться в международные (договорные) органы, уполномоченные рассматривать жалобы и выступающие эффективным механизмом соблюдения основополагающих прав человека. К примеру, в соответствии с МПГПП и Факультативному протоколу к нему образован Комитет по правам человека, в который может подать жалобу каждый, кто считает, что государство не обеспечило реализацию его прав и свобод [104, с. 76]. Согласно ч. 1 ст. 61 Конституции КР «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами, *международными договорами*, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права».

Существуют следующие международные механизмы защиты прав человека, которыми могут воспользоваться лица, находящиеся под юрисдикцией Кыргызской Республики:

1. Универсальный периодический обзор (УПО). Создан с целью получения Советом по правам человека ООН объективной и достоверной информации о выполнении каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека.

2. Процедура рассмотрения жалоб Советом по правам человека предусмотрена с целью реагировать на систематические и достоверно подтвержденные случаи грубого нарушения прав человека и основных свобод в любой точке мира и при любых обстоятельствах.

3. Специальные процедуры Совета по правам человека – это независимые эксперты в области прав человека, уполномоченные информировать и консультировать по конкретным вопросам в области прав человека или по ситуациям с правами человека в определенных странах [105, с. 52].

4. Договорные органы по правам человека, выполняющие функции по

рассмотрению индивидуальных жалоб, периодических докладов государств-участников, проведение расследований на местах, принятие замечаний общего порядка, поясняющих отдельные положения договоров.

В системе гарантий политических прав граждан особое место имеют международно-правовые стандарты, которыми задействуются механизмы обеспечения гражданских прав. основополагающие международные правовые акты содержат положения (общепринятые стандарты) в сфере прав человека, а присоединившиеся к данным актам государства берут на себя обязательства, помимо прочего, имплементировать данные стандарты в национальном праве.

Актуальной тенденцией последних десятилетий стало уточнение и развитие универсальных, закрепленных в нормах международного права, юридических гарантий прав человека, в региональном законодательстве, прежде всего Европы, Латинской Америки, учитывающем специфику интеграционных процессов в региональном масштабе, а также особенности условий обеспечивающих реализацию, охрану и защиту прав человека и гражданина, в конкретном регионе.

Национальные механизмы используются для обеспечения действия норм о правах и свободах человека и гражданина (в первую очередь, гражданина), из сферы международного и регионального в сферу внутригосударственного права. Используемые государствами на вышеупомянутых этапах законодательные процедуры трансформации и исполнения международных норм о правах личности и юридические механизмы защиты прав и свобод граждан непосредственно направлены на обеспечение прав и свобод человека и гражданина [106, с. 511].

Таким образом, «структура» механизма юридического обеспечения прав личности основывается на международном, региональном и национальном законодательстве и социальных институтах, обеспечивающих права и свободы человека и гражданина.

Изложенные аргументы позволяют выработать определение юридических гарантий прав личности: это собственно правовые средства, направленные на реализацию, охрану и защиту прав человека и гражданина, выраженные в специальных юридических процедурах и институтах, а также правовых нормах



материального и процессуального характера на международном, региональном и национальном уровнях.

Проведенное исследование практики реализации различных механизмов обеспечения и защиты прав личности в разных странах и регионах позволяет сделать вывод об особой (наиболее важной в целом виде случаев) роли государства (как системы органов государственной власти) в юридической гарантированности прав личности. В этом смысле юридические гарантии прав личности следует рассматривать в контексте правовых отношений, складывающихся между человеком и государством. В данных отношениях государство выступает стороной, несущей обязанность, юридическая природа которой проявляется через категорию ответственности – прежде всего – юридической (не политической, не моральной) ответственности. Поэтому юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина направлены на реализацию не только прав и свобод личности, но и право-обязанностей органов государства. Суммируя позицию ряда исследователей, можно констатировать, что в число наиболее эффективных (действенных) элементов, входящих в структуру конституционно-правовых гарантий конституционных прав и свобод индивида, особо выделяются:

1) компетенции и компетентность государственных органов, государственных служащих – не только номинальные, закрепленные в нормативных актах и должностных инструкциях, но и в их реальной деятельности по обеспечению прав человека и ее конкретных результатах;

2) институт юридической ответственности граждан и должностных лиц за нарушения в сфере прав человека;

3) процессуальная форма реализации, охраны и восстановления необоснованно ограниченных и нарушенных конституционных прав и свобод, в соответствии с надлежащей юридической процедурой, предусмотренной в действующем законодательстве и соответствующей международным стандартам;

4) установленный в государстве юридический режим законности, включая верховенство права.

Среди гарантий политических прав, помимо законодательства и правоприменительного механизма, важную роль играет наличие и деятельности системы органов, обеспечивающих охрану прав и свобод граждан, правопорядок, предупреждение и раскрытие противоправных ограничений и иных нарушений конституционных прав. Как и в других современных демократических государствах, важное место в системе обеспечения политических прав в Кыргызской Республике занимают правоохранительные органы, прежде всего, ОВД. Соблюдая безусловный политический нейтралитет (в ч. 2 ст. 8 Конституции Кыргызской Республики установлен запрет сотрудников правоохранительных органов участвовать в политических партиях и выступать в поддержку политических движений), ОВД должны способствовать реализации законных политических прав граждан, в том числе через:

- обеспечение безопасности массовых собраний;
- обеспечение и охрану избирательного процесса;
- пресечение всех незаконных действий, направленных на ограничение реализации политических прав конкретных граждан, их объединений;
- реализацию обязанностей пресекать и расследовать административные правонарушения и преступные нарушения конституционных прав и свобод, включая политические, применять меры по профилактике и предотвращению нарушений Основного закона.

Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.06.2019 г.) [107] устанавливает основы деятельности ОВД, в том числе, в сфере защиты конституционных политических прав. Реформа республиканской милиции, текущий этап которой запущен в 2013 году, предусматривает реализацию комплекса мер по повышению демократизма работы ОВД, роста общественного доверия к деятельности милиции, укреплению межведомственного взаимодействия и взаимодействия с гражданским обществом.

Несмотря на наличие многочисленных прочих гарантий политических прав граждан КР, надлежащая правоохранительная деятельность остается актуальной,

и, пожалуй, одной из ключевых, поскольку в такой деятельности в реальном режиме осуществляется принятие мер по обеспечению и охране политических прав, наиболее оперативное, первичное реагирование на их нарушения. При этом, в сравнении с еще более оперативными инструментами, такими, как самозащита прав, в условиях сложностей текущего этапа в построении общественного функционирования на принципах законности и правопорядке, деятельность правоохранительных органов видится по обеспечению политических прав видится более юридически значимой и, по общему правилу, более эффективной (результативной).

Детальное изучение роли и места правоохранительных органов Республики, прежде всего, органов внутренних дел, в обеспечении политических прав граждан КР, будет осуществлено во второй главе исследования.

Учитывая вышеизложенное, можно отметить, что устранение правовых пробелов в законодательстве Кыргызской Республики, регулирующей политические права является необходимым условием надлежащего обеспечения и гарантированности политических прав граждан. Необходимость формирования и совершенствования во внутригосударственном праве системы политических прав граждан - правовых институтов, норм, обеспечивающих наиболее полную и всестороннюю защиту политических прав граждан, соответствующей уровню развития социума и предоставляющей гражданам возможность наиболее эффективно и беспрепятственно защищать свои политические интересы, путем, во-первых, совершенствования правовых норм, регулирующих вопросы связанные с политическими правами, а во-вторых, путем обеспечения реального действия существующих норм, что может быть достигнуто, в частности, за счет приведения правильного изложения законодательства.

## **Глава 2. Роль органов внутренних дел в обеспечении политических прав граждан Кыргызской Республики**

### **2.1 Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики**

Органы внутренних дел традиционно играют важную роль в обеспечении политических прав граждан. Этому способствует общая задача обеспечения конституционных прав как приоритетное направление деятельности органов внутренних дел, а также соответствующее организационное, правовое, кадровое, материально-техническое обеспечение такой деятельности.

Раскрывая роль органов внутренних дел в обеспечении политических прав граждан Кыргызской Республики, в первую очередь, представляется целесообразным рассмотреть конституционно-правовые и организационные основы такой деятельности.

Новая Конституция Кыргызской Республики (2021 г.) в немалой степени отражает результаты общественно-политического консенсуса, ставшего итогом многолетней борьбы за власть, череды революционных событий. Консенсуса, как становится понятным, анализируя логику октябрьских событий 2020 г., крайне зыбкого и нестабильного. Так или иначе, отражая логику достижений политической борьбы, Основной закон Кыргызской Республики содержит немало положений, связанных с политическими правами граждан, а также их ограничениями. В Преамбуле Конституции подтверждается приверженность кыргызского народа к защите, уважению прав и свобод человека и гражданина» [4].

Аспекты политического устройства страны представлены в ст. 8 Конституции (расположение в начале Основного закона подчеркивает исключительную важность его конституционно-правового регулирования на текущем этапе государственного строительства в Кыргызской Республике).

Конституция, запрещает, в частности, слияние партийных институтов и

органов публичной власти, членство сотрудников правоохранительных органов (а также судей и военнослужащих) в политических партиях, создание партийных организаций на этнической или религиозной почве. Кроме того, в п. 5 ст. 8 Конституции Кыргызской Республики содержится указание на недопустимость функционирования политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, деятельность которых направлена на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной и религиозной розни [4]. Соответствующее положение Основного закона, при широкой его трактовке, само по себе может быть использовано как инструмент произвольного препятствования деятельности политических партий и общественных объединений, например, в целях сохранения власти, поэтому требует дополнительных уточнений пределов применения в нормах конституционного и отраслевого законодательства.

Органы внутренних дел являются правоохранительными органами Кыргызской Республики и входят в структуру органов исполнительной власти КР, через Министерство внутренних дел КР как головной орган управления в системе кыргызской милиции. Входя в структуру Кабинета министров, органы внутренних дел реализуют полномочия и подчиняются конституционно-правовым ограничениям и запретам, устанавливаемым Конституцией КР в отношении органов государственной власти.

В соответствии со ст. 91 Конституции Кыргызской Республики, определены полномочия Кабинета министров, в состав которого входит и МВД КР. В полномочия Министерства внутренних дел, входят, помимо прочего, обеспечение исполнения Основного закона и законов Республики, так органы внутренних дел:

- обеспечивает исполнение Конституции и законов;
- реализует основные направления внутренней политики государства;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью;

- обеспечивает реализацию мер по охране суверенитета и территориальной целостности государства, защите конституционного строя, а также мер по укреплению обороноспособности, национальной безопасности и правопорядка;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в социально-экономической и культурной сферах;
- разрабатывает и реализует общегосударственные программы экономического, социального, научно-технологического, духовного и культурного развития;
- обеспечивает эффективное взаимодействие с гражданским обществом;
- осуществляет иные полномочия, отнесенные к его ведению Конституцией и законами.

При реализации соответствующих полномочий органы внутренних дел КР должны выступать в интересах всего общества, не могут выходить за рамки полномочий, установленных Конституцией Республики и ее законами, а должностные лица и сотрудники органов внутренних дел несут ответственность за совершаемые ими в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности нарушения законодательства.

Как структурная часть органов исполнительной власти Республики, органы внутренних дел наделены специальным материально-техническим, финансовым обеспечением; их работники выступают государственными, публичными служащими; деятельность органов внутренних дел является исполнительно-распорядительной, и регламентируется тем самым нормами конституционного и административного права.

Соответствующие положения не только определяют конституционно-правовой статус МВД, в том числе, в части участия в обеспечении политических прав граждан, но и выступают основой для определения ключевых принципов, методов деятельности в данной сфере, базиса организационного и нормативно-правового обеспечения.

Частью национальной правовой системы Республики выступают ратифицированные Кыргызстаном и вступившие в законную силу международные договоры, а также общепризнанные нормы международного права. Особое место в международно-правовых основах деятельности органов внутренних дел Республики занимают международные правовые акты, направленные на защиту и обеспечение прав и свобод человека, включая Устав ООН, Всеобщую декларацию прав человека 1948г., Международные пакты о правах человека 1966 г. и другие. Важное место в международной регламентации деятельности органов внутренних дел занимают нормы о сотрудничестве государств в борьбе с преступностью. Такие аспекты, как порядок и условия использования оружия, регламентируются дополнительно таким международно-правовым документом, как Международные стандарты для органов по поддержанию правопорядка.

Ключевым нормативным актом в сфере правового регулирования деятельности органов внутренних дел, развивающим положения Конституции, выступает Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1360-ХП «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики». Данный нормативный акт неоднократно подвергался редакциям, включая кардинальные, отражавшие изменения в философии реформирования и развития органов внутренних дел Республики.

Ст. 1 упомянутого Закона определяет, что органы внутренних дел Кыргызской Республики - государственный вооруженный правоохранительный орган, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции по обеспечению общественного порядка, безопасности личности и общества и борьбе с преступностью.

Единую систему органов внутренних дел Кыргызской Республики составляют Министерство внутренних дел Кыргызской Республики, подчиненные ему управления внутренних дел областей городов Бишкек и Ош, подразделения на транспорте, городские, районные, районные в городах, айылные подразделения органов внутренних дел, а также особые и режимные объекты, учебные заведения,

учреждения, организации и Внутренние войска Министерства внутренних дел Кыргызской Республики [108].

В соответствии со ст. 2 Закона «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», на органы внутренних дел возложены нижеследующие задачи:

- обеспечение общественного порядка, безопасности личности и общества;
- борьба с преступностью;
- осуществление производства по делам о нарушениях и исполнение наказаний в пределах компетенции;
- обеспечение в пределах компетенции безопасности дорожного движения и осуществление контрольно-разрешительных мер в данной сфере.

Положения статьи 3 указанного Закона касаются вопросов о соотношении прав граждан и деятельности органов внутренних дел, в частности:

- органы внутренних дел в своей деятельности исходят из уважения к правам граждан и являются гарантом защиты каждого человека независимо от его гражданства, социального, имущественного и иного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, возраста, образования и языка, отношения к религии, политических и иных убеждений, рода и характера занятий;
- всякое ограничение граждан в их правах и свободах допускается лишь на основании и в порядке, предусмотренных законом;
- граждане вправе получить от работников органов внутренних дел разъяснения по поводу ограничения их прав и свобод;
- лица, считающие, что действиями сотрудника органов внутренних дел ущемлены их права, свободы и законные интересы, вправе обжаловать эти действия вышестоящему органу или должностному лицу органов внутренних дел, прокурору, а также в суд.

Прямого упоминания об основах деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики, отраслевой закон не содержит. Принципы деятельности органов внутренних дел из норм закона «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» могут быть выделены косвенным путем, на основе их системной трактовки.



Наконец, в отличие от соответствующего законодательства государств ЕАЭС, в законе также отсутствует упоминание защиты / гарантий прав человека как важной задачи деятельности органов внутренних дел. Представленный перечень задач, в значительной степени соответствует логике функционирования милитаризованных подразделений, ориентированных на вооруженную охрану общественного порядка, а также на осуществление карательной правоохранительной политики, ни роль органов внутренних дел в формировании и повышении правосознания населения, ни интегративный характер деятельности, направленный не только на обеспечение общественных интересов, но также и на обеспечение интересов каждого индивида, не подчеркивает.

Могут быть приведены отдельные примеры законодательства государств – участников ЕАЭС об органах внутренних дел.

В статье 1 Закона Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции» прямо указывается, что «полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства...», и лишь затем указывается на цели противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, а также обеспечения общественной безопасности [109]. Следует отметить, что Закон Российской Федерации «О полиции» детально раскрывает и принципы деятельности полиции, посвящая каждому принципу отдельную статью.

Практически аналогичная трактуется назначение органов внутренних дел в Законе Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»: в соответствии со ст. 1, «органы внутренних дел Республики Казахстан (далее - органы внутренних дел) являются правоохранительным органом, предназначенным для защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от противоправных посягательств, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» [110]. Принципы деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан раскрываются в ст. 3 упомянутого закона через отсылку к общим принципам

государственной службы и частным принципам правоохранительной деятельности.

Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» [111] менее прогрессивен, по сравнению с двумя упомянутыми нормативными актами, в части отнесения охраны прав граждан к назначению деятельности органов внутренних дел – таковыми, в соответствии со ст. 1 Закона, выступает борьба с преступностью, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Между тем, в числе задач органов внутренних дел, в ст. 2 упомянутого закона первой указывается «защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечение их личной и имущественной безопасности, защита прав и законных интересов организаций от преступных и иных противоправных посягательств в соответствии с компетенцией органов внутренних дел». Принципы деятельности органов внутренних дел Республики указаны в Статье 4 данного закона.

Наконец, в Законе Республики Армения от 16.04.2001г. «О полиции», в ст. 1 приводится определение полиции, указывающие на ее цели: «полиция – это орган, действующий в системе уполномоченного органа государственного управления внутренними делами, призванный защищать жизнь и здоровье человека, а также его другие права и свободы...» [112], а в соответствии со ст. 2 закона, первой из задач полиции Республики Армения указывается защита «жизни и здоровья, прав, свобод и законных интересов личности от преступных и иных противоправных посягательств». Принципам деятельности полиции, при этом, посвящена статья 3 закона.

Таким образом, в большинстве стран ЕАЭС, защита прав и свобод граждан выступает следующей по значимости целью («назначением») деятельности органов внутренних дел, после защиты жизни и здоровья граждан – наивысшей ценности современного общества. Исключение составляет Республика Беларусь, где, впрочем, защита прав и свобод граждан от преступных и иных противоправных

посягательств, определена в качестве важнейшей задачи деятельности органов внутренних дел.

Путем установления соответствующих норм законодатель ориентирует и общество, и органы внутренних дел на приоритетный характер деятельности по обеспечению гражданских прав и свобод, среди которых, по смыслу конституционного законодательства, особое место занимают политические права.

Несмотря на рамочный, в целом, характер норм, излагаемых в Законе Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1360-ХІІ «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», который подкрепляется самостоятельным в настоящий момент правовым регулированием прохождения службы в правоохранительных органах, а также служебной дисциплины, между тем, ни в коей мере не следует, как думается, забывать о системообразующей и воспитательной значимости норм данного закона, из понимания и трактовки которых исходит общая концепция функционирования органов внутренних дел Кыргызской Республики, нормативные рамки регулирования их деятельности, основания для восприятия и оценки их деятельности, как публичной, так и индивидуальной.

С учетом рассмотренных ранее конституционных гарантий прав человека по кыргызскому праву, автору видится целесообразным законодательно подчеркнуть роль правозащитной деятельности в системе целей и задач функционирования органов внутренних дел. Кроме того, с учетом первоочередной роли, которую конституционное законодательство Республики отводит деполитизации деятельности органов внутренних дел, представляется целесообразным также указать на беспристрастность органов внутренних дел в охране политических прав, если таковые не нарушают права и свободы других граждан, безотносительно как убеждений, разделяемых субъектом – носителем охраняемого права, так и работником органа внутренних дел.

Отраслевое законодательство Кыргызской Республики содержит отдельные нормы, обеспечивающие прямое или косвенное регулирование участия органов внутренних дел в обеспечении политических прав.

Так, в частности, в соответствии с ч. 11 ст. 30 Конституционного Закона КР от 2 июля 2011 года № 68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «помещение, в котором находится специальный сейф (шкаф), где хранятся избирательные бюллетени, списки избирателей и другие избирательные документы, печать соответствующей избирательной комиссии, опечатывается и сдается под охрану органам внутренних дел». В соответствии со ст. 43 данного конституционного закона, «при подготовке и проведении выборов ... органы внутренних дел обеспечивают строгое соблюдение требований Конституции, настоящего конституционного Закона, законов Кыргызской Республики». День голосования и предшествующий ему день для органов внутренних дел являются рабочими днями. Органы внутренних дел обязаны оказывать помощь, которую потребуют избирательные комиссии по обеспечению общественного порядка при проведении голосования на территории избирательного участка, а также в помещении для голосования в случае нарушения общественного порядка, по приглашению председателя участковой избирательной комиссии.

Решения и (или) действия (бездействие) государственных и иных органов, их должностных лиц, других субъектов избирательного процесса, нарушающие избирательные права граждан, требования настоящего конституционного Закона, могут быть альтернативно обжалованы в органы внутренних дел, при этом органы внутренних дел проводят работу по рассмотрению заявлений (жалоб), касающихся нарушения общественного порядка, а также заявлений на действия субъектов избирательного процесса, за исключением лиц, упомянутых в законе, за которые предусматривается ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики».

В целом отраслевое законодательство Кыргызской Республики, регламентирующее осуществление конкретных политических прав, как, собственно, отраслевое законодательство других государств ЕАЭС, как правило, содержит рамочные положения об общих направлениях участия органов внутренних дел в обеспечении конкретных политических прав, в целом,

дублирующие положения, представленные в законодательстве об организации и функционировании органов внутренних дел и правоохранительных органов в целом. Подобную ситуацию можно считать обоснованной, поскольку избыточное размытие норм через их публикацию исключительно в отраслевом законодательстве, ни в коей мере не способствует надлежащему правоприменению, и, напротив, детализация соответствующих частных норм об участии органов внутренних дел в обеспечении законности и правопорядка при осуществлении специфических актов политического процесса в базовом законодательстве об органах внутренних дел также выглядит избыточной, в ней отсутствует практическая необходимость.

Организационные основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики определены следующими аспектами:

- наличием и деятельностью структурных подразделений, ответственных за обеспечение политических прав граждан;
- кадровым обеспечением такой деятельности;
- материально-техническим и организационно-методическим обеспечением.

Представляется необходимым отметить, что в действующей структуре органов внутренних дел Кыргызской Республики отсутствуют специализированные подразделения, деятельность которых была бы направлена на обеспечение политических прав граждан. Такая деятельность осуществляется, прежде всего, в рамках функционирования Службы общественной безопасности в МВД Республики, аналогичных служб в Управлениях МВД Республики и территориальных подразделениях ОВД. Определенные функции в постоянном режиме или режиме ad-hoc могут реализовывать работники Службы криминальной милиции, следственной службы МВД КР, в рамках предупреждения и расследования как преступных посягательств на конституционные права граждан (включая политические права), так и преступления в сфере злоупотреблений политическими правами. Если такие преступления связаны с осуществлением экстремистской деятельности, то в некоторых случаях, их предупреждением,

профилактикой и расследованием занимается Служба по противодействию экстремизму и незаконной миграции МВД КР, хотя, прежде всего, речь идет о компетенции органов национальной безопасности Кыргызской Республики. Работа с обращениями граждан осуществляется силами Общественной приемной МВД КР, а также каждого организационно-структурного подразделения в пределах собственной компетенции.

Специальное материально-техническое обеспечение деятельности органов внутренних дел в сфере охраны политических прав граждан Кыргызской Республики, в силу сказанного, не предусмотрено, и осуществляется, в частности, в рамках общего материально-технического обеспечения охраны общественного порядка в Республике.

В контексте организационных основ деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики, неизбежным выступает разрешение вопроса о необходимости специализации подразделений органов внутренних дел на функциональном направлении работы по обеспечению политических прав и свобод граждан Республики.

На практике вопрос о специализации подразделений органов внутренних дел актуален в тех случаях, когда для эффективного выполнения возложенных функциональных полномочий требуются продвинутое специфические познания и навыки в определенной сфере (в современной парадигме управления кадровыми ресурсами правоохранительных органов, нередко именуемыми в своей совокупности таким понятием, как компетенции) [113]. В этой связи, на передний план выходит вопрос о том, насколько специфичными выступают компетенции в сфере обеспечения и охраны политических прав граждан Республики.

Прежде всего, отметим, что законодательство Республики о правоохранительной службе устанавливает отдельные аспекты охраны конституционных прав граждан в деятельности работников правоохранительных органов, в частности органов внутренних дел Кыргызской Республики.

Так, в частности, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона КР от 25 июля 2019 года № 102 «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской

Республики», все сотрудники правоохранительных органов Кыргызской Республики (под правоохранительными органами по смыслу закона понимаются уполномоченный государственный орган в сфере внутренних дел, уполномоченный государственный орган в сфере борьбы с экономическими преступлениями, уполномоченный государственный орган в сфере исполнения наказаний, уполномоченный государственный орган в сфере таможенного дела, а также уполномоченный государственный орган в сфере национальной безопасности и уполномоченный государственный орган в сфере осуществления надзора за исполнением законов, которые реализуют отдельные правоохранительные функции), обязаны «соблюдать при выполнении служебных обязанностей права и законные интересы граждан, общественных объединений и организаций», а в соответствии с п. 18 ч. 1 ст. 7 данного закона, также обязаны «в установленном порядке рассматривать обращения граждан и организаций в пределах служебных обязанностей» [114].

В пп. 9, 11 и 12 ч. 1 ст. 8 упомянутого закона, устанавливаются изъятия из политических прав сотрудников правоохранительных органов Республики, которым, в частности, запрещено:

- совмещать службу в правоохранительных органах с исполнением обязанностей депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики или местного кенеша;
- быть членом политических партий или общественных объединений, преследующих цели политического или религиозного характера, использовать свое служебное положение в их интересах и выступать в их поддержку;
- организовывать или участвовать в действиях, препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению служебных обязанностей их сотрудниками, включая забастовки, митинги и иные формы выражения общегражданских прав на мирные собрания.

Установление таких запретов призвано не только обеспечивать независимость и беспристрастность правоохранительных органов, но также

формировать разумный баланс политических интересов на правоохранительной службе Республики.

Таким образом, рассмотрев данный параграф необходимо прийти к следующим выводам:

На основе проведённого анализа правового регулирования и практики деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению политических прав граждан в условиях нестабильности политической системы обосновано:

- внести дополнительные правовые меры в Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1360-ХП «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» в следующей редакции: ст. 1 «Органы внутренних дел Кыргызской Республики предназначены для защиты жизни, здоровья, (личных, политических, экономических и социальных) прав и свобод граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан, лиц без гражданства»;

— абзац 2 ст. 3, изложить в следующей редакции: «Сотрудникам органов внутренних дел Кыргызской Республики запрещается принимать (полное либо частичное) участие в деятельности религиозных организаций, политических партий и иных общественных объединений, преследующих политические цели».

Принятие указанных изменений позволит устранить проблемы в нормативных правовых актах регулирующих деятельность органов внутренних дел Кыргызской Республики.

## **2.2 Принципы и методы деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики**

Роль органов внутренних дел в обеспечении политических прав граждан Кыргызской Республики опосредуется через систему принципов и методов соответствующей деятельности.



Говоря обобщенно, под принципами деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики представляется целесообразным понимать систему руководящих основ, ключевых правил, опираясь на которые, органы внутренних дел осуществляют свою работу по соответствующему направлению [115, с. 5; 116, с. 57].

Соответственно, конституционные принципы в данной сфере – это вытекающие непосредственно из норм основного закона руководящие основы по участию органов внутренних дел в обеспечении реализации политических прав граждан Кыргызской Республики.

Под методами деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики представляется целесообразным, в свою очередь, понимать совокупность приемов и способов осуществления такой деятельности, направленной на достижение ожидаемого результата [117; 118]. В сфере конституционно-правового регулирования, соответствующая методика вытекает из норм конституционного права, в частности положений о содержании и ограничениях конституционных прав (политических прав граждан, гл. 3 Конституции КР и другие) и др.

Необходимо отметить, что в ряде случаев, конституционные принципы и методы правоохранительной деятельности пересекаются, что формирует комплексную основу деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики, осуществляемую на основе конституционно-правовых норм.

Как и любые другие правоохранительные принципы, принципы деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики делятся на общие и специальные. Общие принципы опосредуют все направления деятельности органов внутренних дел, включая обеспечение реализации политических прав граждан, и основное место среди них занимают собственно конституционные принципы. Специальные принципы развивают положения общих конституционных принципов, непосредственно в

данной конкретной функциональной сфере деятельности. Они как таковые не являются конституционными, однако связаны с ними и вытекают из них.

Общие принципы деятельности органов внутренних дел в конституционном и отраслевом законодательстве не детализированы, однако, как уже отмечалось, они могут быть выведены на доктринальном уровне, в том числе, через системную трактовку ключевых регулятив в предметной сфере.

**Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина** – ключевой, универсальный конституционный принцип деятельности органов внутренних дел в современной парадигме универсальных гарантий прав человека [119, с. 100-104; 120, с. 44]. Содержание данного принципа вытекает, в частности, из положений гл. 1. раздела 2 Конституции КР, в соответствии с которыми:

— права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Они признаются в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было (ч. 1 ст. 23 Конституции КР);

— права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц (ч. 2 ст. 23 Конституции КР);

— запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 23 Конституции КР);

— законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод человека в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией (ч. 2 ст. 23 Конституции КР);

— не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией права и свободы человека (ч. 2 ст. 23 Конституции КР);

— не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией гарантии запрета (ч. 2 ст. 23 Конституции КР);

На основе данного принципа обеспечивается конвергенция деятельности органов внутренних дел и универсального правозащитного механизма в современном мире. Важным аспектом применения данного конституционного принципа в деятельности органов внутренних дел выступает **необходимость безусловного и незамедлительного прекращения деятельности милиции по ограничению конституционных прав граждан, если таковая либо обеспечила достижение законной цели, либо стало известным, что достижение цели не может, либо не должно быть осуществлено путем ограничения гражданских прав.** Данный принцип соответствует положениям Конституции КР, в соответствии с которыми ограничения гражданских прав при их введении должны быть соразмерными законным целям их введения.

Соответствующая трактовка, как думается, весьма удачно и в развернутом виде представлена в ч. 2 ст. 5 Закона Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции», законодательство других государств ЕАЭС столь удачной формулировки упомянутого принципа не содержит. Важно понимать также, что с учетом приоритета обеспечения и защиты прав и свобод граждан в деятельности ОВД, все остальные общие принципы деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики являются подчиненными, зависимыми.

Конституционный принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел также означает категорическую **недопустимость любого обращения с гражданами, нарушающего их достоинство**, а также реализацию требований по **сохранению полученных органами внутренних дел сведений о гражданах и обеспечению возможности ознакомления граждан с накопленными о них сведениями.**

Следующий в порядке приоритета конституционный принцип деятельности органов внутренних дел – **принцип законности**, который предполагает неуклонное осуществления такой деятельности исключительно в строгом соответствии с требованиями действующего законодательства Кыргызской Республики. Данный принцип вытекает из содержания положений Конституции

Кыргызской Республики о верховенстве закона, а также закреплением за Правительством Республики, включая органы внутренних дел, выступающие органами исполнительной власти, компетенции по исполнению Конституции КР и законов, по осуществлению мер по обеспечению законности.

Никакие действия работников органов внутренних дел, не предусмотренные законом, а осуществленные, например, в силу понимания интересов службы, не допустимы, а совершение подобных действий может рассматриваться как основание для привлечения виновного лица к юридической ответственности. В ставшем традиционным, правопонимании, реципированном с советского периода, принцип законности (принцип социалистической законности) рассматривался как ключевой, системообразующий принцип деятельности любого государственного органа, и, тем более, правоохранительного [121; 122, с. 154-162; 123; 124; 125]. В современных условиях комплексного правозащитно-правоохранительного назначения органов внутренних дел ситуация обстоит несколько иначе.

Реализация принципа законности является, безусловно, важной и во всех случаях обязательной, между тем, в совершенном механизме правоохранительной деятельности такой принцип должен рассматриваться как аксиома, а не как идеальная цель деятельности органов внутренних дел. При этом такая цель исходит из регулирования правоотношений нормами действующего законодательства, более вышестоящими по отношению к которым выступают универсальные принципы и международные стандарты в сфере прав человека.

К сожалению, в условиях турбулентности в общественно-политической сфере, добиться неукоснительного исполнения данных требований в действиях милиции получается далеко не всегда. Когда действие правовых норм становится избирательным по воле толпы, ликвидировать соответствующий правовой вакуум призваны действия органов внутренних дел, основанные на строгом и неукоснительном соблюдении законодательства. Даже если имеются сомнения в правомерности действующих норм права, до их отмены или приостановки действия в установленном конституционном порядке, они должны применяться аналогично тому, как применяются в обычных условиях. Исключение составляют

особые правовые режимы, например режим чрезвычайной ситуации, введение которых в этой связи видится корректным для предотвращения негативных последствий общественно-политических конфликтов. Представляется необходимым подчеркнуть, что события 2020 года могли обернуться крайне неблагоприятными последствиями, если бы не политическая воля действовавшего высшего государственного руководства в сочетании со стремлением обеспечить максимальный уровень законности в условиях исключительных обстоятельств.

В число конституционных принципов организации деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики могут быть также отнесены известные и комплексно описанные в научной литературе принципы **беспристрастности, публичности** (напрямую устанавливает принцип открытости в деятельности органов государственной власти КР), **работы на основе общественного доверия и сотрудничества** (в части открытости и ответственности органов государственной власти перед народом и осуществления полномочий в его интересах).

Последний принцип может быть детализирован в качестве отраслевого принципа и одновременно механизма деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан, поскольку, как будет показано далее, его содержание в значительной степени раскрывается в конкретной сфере взаимодействия, и предполагает привлечение к такому взаимодействию, помимо прочего, специализированных субъектов (в данном случае – общественно-политических сил).

К соответствующим принципам представляется целесообразным добавить общие принципы организации правоохранительной службы, определенные в ст. 4 Закона КР от 25 июля 2019 года № 102 «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики», некоторые из которых раскрыты выше:

- 1) законности;
- 2) единообразного подхода к организации службы в правоохранительных органах;

3) равного доступа граждан к службе в правоохранительных органах и продвижения по службе;

4) единоначалия и субординации (подчиненности);

5) запрета на участие в деятельности политических партий и иных общественных объединений, преследующих политические цели, а также религиозных организаций;

6) профессионализма и компетентности сотрудников;

7) взаимосвязи ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в правоохранительных органах и социальных гарантий для сотрудников и членов их семей.

Некоторые частные конституционные принципы деятельности органов внутренних дел Республики Кыргызстан по обеспечению политических прав граждан могут быть выделены на основе содержательного анализа ключевых характеристик такой деятельности.

Прежде всего, речь идет о **соблюдении баланса политических прав и законных интересов обеспечения национальной безопасности**, а также **неукоснительном обеспечении ограничений политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел**. Более подробно, содержание соответствующих аспектов деятельности, раскрывающее сущность упомянутых принципов, будет раскрыто в параграфе 3 настоящей главы диссертационного исследования. Содержание данного принципа вытекает из положений Конституции КР об осуществлении органами государственной власти, включая органы внутренних дел, своих полномочий исключительно в интересах народа; о целях ограничения прав и свобод человека гражданина, среди которых приоритет занимает цель обеспечения национальной безопасности; о наделении органов внутренних дел как представителей ветви исполнительной власти Республики полномочиями по охране национальной безопасности и др.

Ниже представлены и раскрыты другие частные конституционные принципы деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению политических прав граждан.

**Принцип неуклонного совершенствования профессионализма и компетентности работников органов внутренних дел по вопросам политических прав граждан Кыргызской Республики и их обеспечения.** Содержание принципа вытекает из содержания положений Конституции КР о разделении властей и о разграничении их функций, направленных на профессиональное и полноценное осуществление их компетенций, норма Конституции КР о служении органов государственной власти всему обществу и положений, норма Конституции КР о недопустимости выхода органами государственной власти за пределы своих полномочий, что обеспечивается надлежащим профессиональным уровнем государственных служащих, включая работников органов внутренних дел. Применение правоограничений в порядке, установленном в Конституции КР, также требует надлежащей профессиональной подготовки со стороны работников органов внутренних дел, включая знание Конституции и законов Республики, международных договоров с ее участием, и умением их применять на практике правоприменительной деятельности, в том числе по ограничению политических прав граждан Кыргызской Республики.

Выше, особое внимание в контексте совершенствования организационных основ участия органов внутренних дел в обеспечении политических прав граждан Кыргызской Республики, уделялось вопросам обеспечения и неуклонного повышения компетентности сотрудников органов внутренних дел по рассматриваемой проблематике. Между тем, общий кругозор практических работников, непосредственно задействованных в системе обеспечения политических прав, как представляется, должен быть существенно расширен, для целей обеспечения максимально эффективной и исключительно законной деятельности в данной сфере.

В этой связи, в специальные программы (курсы, факультативы) профессионального обучения и повышения квалификации, рекомендуется включать более глубокое изучение теории и практики политической организации общества, функционирования политических процессов, истории и современности

политической борьбы в Кыргызской Республике, трансформации политических систем Кыргызской Республики и зарубежных государств.

Сотрудники органов внутренних дел и должностные лица Кыргызской Республики, задействованные в разработке и руководстве реализацией ключевых управленческих решений в сфере обеспечения и охраны политических прав граждан, как думается, должны владеть актуальными знаниями по следующим ключевым вопросам, а также уметь результативно применять их на практике, а именно:

- цели, задачи, субъекты, объекты политической борьбы;
- основы государственного подхода к обеспечению свободы и равноправия участников политического процесса;
- актуализированный перечень общественно-политических сил Республики, их лидеров и ключевых лиц;
- диапазон политических платформ ключевых общественно-политических сил Республики, их концептуальные отличительные особенности;
- отношение политических сил, их лидеров, к правоохранительным органам, участие в сотрудничестве с органами внутренних дел;
- история и современность неформальных политических и псевдополитических образований, цели и задачи их деятельности;
- особенности противоправной деятельности в политической сфере, методы и инструменты организации «темных» и «серых» направлений политической борьбы;
- аспекты участия криминальных элементов в политическом процессе и политической борьбе, их использования для легализации криминальной и полукриминальной деятельности, ухода от юридической ответственности;
- история и современность использования политических структур и государственных должностей для ухода от возможных мер юридической ответственности, проблематика сращивания политических и криминальных структур;
- политические интересы государств и правительств зарубежных стран в



Кыргызской Республике, история и современность внешнего влияния на политическую сферу государства;

- нормы морали и этики как регуляторы политической борьбы (политического процесса) и др.

Представленный перечень может выступить основой для разработки специализированных программ и курсов обучения и повышения квалификации руководящего состава органов внутренних дел Кыргызской Республики, а также сотрудников милиции, непосредственно задействованных в повседневной работе по обеспечению политических прав граждан.

Для применения в практической, повседневной деятельности, а также для целей комплексного содействия соответствующему обучению, представляется целесообразным систематизировать представленные положения, и издать в виде руководящего для работников органов внутренних дел акта – Наставления по вопросам деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики.

**Принцип учета общественного мнения в обеспечении политических прав граждан Кыргызской Республики.** Данный принцип вытекает из представленных в Конституции КР положений о необходимости обеспечения открытости деятельности органов государственной власти, в том числе органов внутренних дел, перед народом, их ответственности перед народом и осуществления полномочий в его интересах.

Комплексный учет общественного мнения в обеспечении политических прав мог бы, в частности, послужить барьером применительно к факторам возникновения массовых беспорядков в 2010, 2020 годах, если бы имелось понимание по поводу того, какова степень общественного недовольства непрозрачностью политического процесса, процедур и правил организации и проведения парламентских выборов.

Представляется, что совершенствованию деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики должно способствовать активное изучение общественного мнения,

общественных настроений граждан Кыргызской Республики. Стоит отметить, что по мнению некоторых исследователей, именно недостаточный учет общественного мнения выступил причиной политических кризисов прошлых лет [126, с. 98-102; 127, с. 98]; как представляется, оснований не доверять соответствующей позиции не имеется.

На сегодняшний день организация соответствующего направления работы в органах внутренних дел Кыргызской Республики, которое автором предлагается именовать социологическим, остается крайне неразвитым. Социологическая служба МВД функционирует де-факто сугубо формально, комплексные социологические исследования не проводятся ни на гласном, ни на негласном уровне, ни собственными силами, ни силами сторонних органов и организаций. Соответствующие возможности онлайн-опросов, по сути, игнорируются, или же реализуются на формальном уровне. Результаты немногочисленных исследований официально не публикуются.

Для организации деятельности органов внутренних дел по данному направлению, представляется целесообразным опираться на опыт, накопленный правоохранительными органами ближнего и дальнего зарубежья [128, с. 5-13; 129, с. 184; 130, с. 642-663; 131, с. 69; 132]:

- работа по учету общественного мнения о деятельности органов внутренних дел должна осуществляться профессионально и на постоянной основе, с возможным привлечением квалифицированных специалистов в сфере социологии;
- социологические исследования должны касаться только общих вопросов, но и каждого направления деятельности органов внутренних дел, включая деятельность по обеспечению политических прав граждан. Соответствующие исследования должны проводиться с определенной периодичностью, например, для частных направлений деятельности органов внутренних дел – раз в два/три года, с обязательным сопоставлением полученных показателей в их динамике;
- измерение социальной позиции по поводу ключевых направлений деятельности органов внутренних дел может быть основано на перманентной основе, в форме мониторинга;

- показатели общественного мнения, в сочетании с учетом мнения самих работников органов внутренних дел по вопросам обеспечения политических прав в деятельности органов внутренних дел, в обязательном порядке должны быть положены в основу системной работы по неуклонному совершенствованию деятельности по направлению.

В дополнение видится целесообразным совершенствовать, развивать и преумножать накопленный органами внутренних дел Кыргызской Республики опыт включения социума и учета его мнения в правоохранительной деятельности в рамках, в частности, функционирования «общественных приемных» МВД КР, активного контакта с населением через Интернет и мобильные приложения.

**Принцип сотрудничества органов внутренних дел с другими публичными субъектами в целях обеспечения политических прав граждан Кыргызской Республики.** Принцип также вытекает из положений норм Конституции КР об открытости и взаимодействии органов государственной власти и народа, выразителями интересов которых выступают различные субъекты гражданского общества, а также дополняется положениями норм Конституции КР о запрете слияния органов государственной власти и органов публичной политики, а также о запрете членства сотрудников правоохранительных органов в политических партиях, выступлениях и действиях в интересах партийных структур.

Данный принцип реализуется посредством применения специфического метода правоохранительной деятельности – метода внутреннего (внутриведомственного, межведомственного) и внешнего взаимодействия.

При его реализации активное внимание должно уделяться вопросам взаимодействия органов внутренних дел Кыргызской Республики с различными субъектами правоохранительной деятельности, иными органами государственной власти, а также с внешними субъектами, - акторами политической деятельности. По каждому из направлений имеются специфические цели, задачи и формируются особые условия взаимодействия, при этом, сложившийся опыт работы в значительной степени отличается.

Так, традиционно, хорошо отлажены внутри- и межведомственные взаимодействия правоохранительных органов Республики. Данная ситуация характерна, в целом, для мировой практики, и объясняется, прежде всего, родственным характером деятельности, целей и задач соответствующих субъектов, подкрепляемых различными факторами и мероприятиями, как-то формированием единого информационного поля взаимодействия правоохранительных органов, централизацией высшего руководства, единой (либо интегрированной) системой обучения и повышения квалификации, обмена опытом, планирования, тренировок и осуществления совместных мероприятий профилактической и иной направленности.

С позиций укрепления участия органов внутренних дел Кыргызской Республики в обеспечении политических прав и свобод, внутри- и межведомственные взаимодействия правоохранительных органов имеют специфическую направленность, в основе которой разноплановые задачи:

- обеспечение комплексного понимания состояния спектра политической борьбы в Республике, гласных и негласных акторов политической борьбы, установления с ними контактов;

- информированность о состоянии общественной безопасности в политической сфере, о масштабах известной и латентной преступности;

- своевременная информация о готовящихся мероприятиях политического характера, включая неофициальные;

- сотрудничество в сфере профилактики и пресечения злоупотреблений политическими правами, раскрытия преступлений, связанных с такими злоупотреблениями.

Сугубо «превентивно-карательный» перечень соответствующих задач несколько трансформируется в современных условиях, когда на первый план также выходит взаимодействие в рамках эффективного обеспечения свободной реализации политических прав, безусловно, в рамках действующего законодательства Республики:

- обеспечение свободы собраний и установленного порядка волеизъявления граждан Кыргызской Республики в рамках либерального процесса и на референдуме;

- профилактика, пресечение, выявление и эффективное расследование правонарушений, связанных с незаконными ограничениями политических прав;

- пресечение деятельности организаций и отдельных лиц, стремящихся противозаконно узурпировать политическую власть в Республике, в том числе, воспользовавшись текущим положением в системе органов публичной власти;

- взаимодействие в целях выработки единой правоохранительной политики в данной сфере, координация в целях ее реализации.

Как показывают имеющиеся в распоряжении материалы деятельности органов внутренних дел, включая планы работы и отчеты, иные документы для служебного пользования, соответствующие аспекты взаимодействия начали, по меньшей мере, декларироваться уже в 2010-е годы, и их проработанность все еще остается на среднем уровне.

Важный аспект проблематики составляет несовершенство действующего законодательства о деятельности правоохранительных органов, внутри- и межведомственном взаимодействии органов внутренних дел. Опять же, в соответствующих нормах, как правило, фиксируется превентивно-карательный характер взаимодействия, в противовес официальному вектору правоохранительной политики на современном этапе развития Республики.

Для развития и неуклонного совершенствования деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики по обеспечению политических прав граждан, на указанные недостатки в ведомственном и межведомственном взаимодействии представляется целесообразным обратить приоритетное внимание в целях скорейшего устранения.

Заключительным частичным конституционным принципом деятельности органов внутренних дел по рассматриваемому направлению, как представляется, выступает принцип **транспарентности в деятельности органов внутренних дел Республики по обеспечению политических прав и свобод граждан**. Он исходит

из универсального положения норм Конституции КР об открытости органов государственной власти и более детально раскрывается в законодательстве Республики об органах внутренних дел.

При этом, как представляется автору, именно в данной сфере обеспечения высокого уровня публичности деятельности, раскрытия ее целей и достигнутых результатов, выступает крайне важным в контексте обеспечения высокого уровня доверия к действиям в отношениях со значительным градусом чувствительности, общественной убежденности в деполитизированном характере участия органов внутренних дел Кыргызстана в обеспечении политических прав и свобод граждан Республики. Релевантные международные исследования свидетельствуют о следующем [133, с. 498-519; 134, с. 197-213; 135, с. 75]:

- транспарентность в деятельности органов внутренних дел социально легитимирует принимаемые решения и реализуемые меры, в том числе в противоречивых сферах деятельности, таких, как обеспечение политических прав граждан;

- режим транспарентности обеспечивает расширенные предпосылки к продуктивному сотрудничеству широкого спектра субъектов социального взаимодействия с полицейскими органами;

- в режиме транспарентности, должностным лицам органов внутренних дел проще самостоятельно или же со сторонней помощью комплексно идентифицировать недостатки в своей деятельности, осознавать значимость и масштаб имеющихся проблем и обеспечивать должное и своевременное реагирование на них.

Следует, при этом, констатировать, что вопросы обеспечения транспарентности в деятельности органов внутренних дел в странах дальнего зарубежья активно прорабатываются еще со второй половины XX века [136, с. 239], в то время, как в ближнем зарубежье, а также в Кыргызской Республике, соответствующие вопросы активно рассматриваются лишь в последние два десятилетия.

Для повышения транспарентности в деятельности органов внутренних дел в

сфере обеспечения политических прав граждан, могут быть рекомендованы:

- установление внутриведомственных нормативных требований к обеспечению общей транспарентности органов внутренних дел Кыргызской Республики, а также по частным направлениям деятельности;

- публикация периодических обзоров по поводу результативности работы по направлению, а также обобщений правоприменительной практики и обращений граждан (см. ниже), с обязательной постановкой проблемных вопросов и предложений по поводу их решения;

- привлечение широкой общественности к дискуссии по поводу совершенствования правового регулирования, правоприменительной практики и организации практической деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики.

Среди специфических конституционно-правовых методов деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики может быть назван **метод нормотворческой деятельности**, которая осуществляется путем принятия ведомственных нормативно-правовых актов и участия в подготовке проектов законодательных актов. Осуществление данного метода является важным направлением результативного дальнейшего реформирования системы органов внутренних дел Республики, которое требует комплексного мониторинга и ревизии действующих нормативно-правовых актов. Между тем, как будет показано далее, балансирование законных политических интересов граждан, связанных с реализацией принадлежащих им политических прав, а также законных интересов обеспечения демократического политического процесса и законных интересов обеспечения национальной и общественной безопасности, требует неуклонного совершенствования правового регулирования в данной сфере, поиска взаимовыгодных решений, удовлетворяющих интересы ключевых участников политического процесса, согласованные с приоритетными интересами национальной безопасности. Органы внутренних дел как важные субъекты правоприменительной деятельности, тем самым, призваны выступать по собственной активной инициативе участником нормотворческой деятельности в

сфере обеспечения политических прав граждан Кыргызской Республики.

**Правоприменительная** деятельность органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики, должна основываться на представленных общих и частных принципах, а также быть подкреплена непротиворечивым и комплексным правовым, а также организационным обеспечением, о которых говорилось ранее.

**Метод планирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики.** Применение метода основывается на положениях Конституции КР о деятельности органов государственной власти, включая органы внутренних дел, в интересах народа, о надлежащем выполнении органами государственной власти своих полномочий, о пределах ограничений конституционных прав, в том числе политических.

Совершенствование данного метода деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики, как представляется, должно быть осуществлено на основе применения продвинутой методики планирования организации работы по направлению, а именно интегрированного планирования. Следует отметить, что планирование традиционно выступает важнейшей сферой управленческой деятельности, в том числе, в сфере публичного управления [137, с. 223].

При этом, многие достижения науки планирования организационной деятельности, полученные в советский период, были необоснованно утрачены в ряде сфер народно-хозяйственной и публично-управленческой деятельности в современности.

Система планов деятельности остается важным направлением обеспечения функционирования органов внутренних дел Кыргызской Республики, однако отношение к ней остается неоднозначным, и, зачастую, формальным. Так, например, недопустимо рассматривать показатели планов правоохранительной деятельности как исключительных ориентиров для материального стимулирования (премирования) личного состава – на это, в частности, указывает отрицательный



опыт функционирования так называемых «палочных систем» премирования, сдерживавших реальное повышение эффективности органов внутренних дел ряда государств на постсоветском пространстве [138, с. 65-71].

Для целей оптимизации и повышения эффективности планирования в организации деятельности органов внутренних дел Республики, в частности, по направлению обеспечения политических прав граждан, необходим кардинальный пересмотр логики и философии планирования, трансформации его из формального в действенный рабочий инструмент выстраивания активности органов внутренних дел Республики в рассматриваемой сфере.

Важным конституционно-правовым методом деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики выступает **рассмотрение обращений граждан**. Институт обращений граждан, как было показано ранее, урегулирован непосредственно в Конституции Кыргызской Республики, и развивает положения Основного закона о взаимодействии органов государственной власти, включая органы внутренних дел, с народом. Представляется целесообразным еще раз подчеркнуть, что в расширенной трактовке понимания политических прав граждан Республики, право на обращение граждан в органы публичной власти рассматривается в их числе. Из сказанного может быть идентифицирован комплексный характер рассмотрения обращений граждан в органы внутренних дел:

- надлежащее, соответствующее закону и здравому смыслу, в установленные сроки и по существу, рассмотрение обращений граждан, должно рассматриваться как гарантия реализации их политического права на обращение в деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики;

- материалы обращений, а также надлежащая (результативная, своевременная) реакция на них сотрудников органов внутренних дел, способствует выявлению случаев необоснованного, противоправного нарушения политических прав, а также получению сведений о функционировании и деструктивной деятельности квазиполитических субъектов, включая информацию о готовящихся

правонарушениях в политической сфере, включая те или иные группы политических прав граждан Кыргызской Республики;

- устанавливая тесный контакт с гражданами в рамках деятельности по рассмотрению обращений, не только направленных дистанционно в письменном виде, но также и изложенных лично на приемах у руководящих сотрудников, в рамках деятельности общественных приемных и др., органами внутренних дел Кыргызской Республики обеспечивается усиление общественного доверия к своей работе, формирование продуктивной среды функционирования правоохранительных органов в рамках общественно-политического процесса Кыргызской Республики.

К сожалению, материалы обращений граждан по вопросам, связанным с политическими правами и их обеспечением в деятельности органов внутренних дел Республики отдельно не обобщаются и не публикуются, что не способствует ни развитию публичности в деятельности органов внутренних дел по направлению, ни в повышении общественного доверия к ним, ни собственно совершенствованию профессиональной деятельности. Для указанных целей, представляется необходимым рекомендовать в скорейшие сроки обеспечить системную работу по изучению и анализу обращений граждан по направлению обеспечения политических прав граждан в деятельности органов внутренних дел и результатов их рассмотрения, публиковать отчёты и обзоры и пользоваться ими для неуклонного совершенствования соответствующей деятельности.

Еще одним конституционно-правовым методом обеспечения политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел выступает **привлечение к данному процессу граждан, общественности**, через инструменты содействия в охране общественного порядка, анонимного информирования и негласного сотрудничества с гражданами и др. Метод, так же, как и некоторые другие, применяется, преимущественно, в целях реализации положений норм Конституции КР о взаимодействии органов государственной власти республики и народа (в том числе институтов гражданского общества).

В Кыргызской Республике, как и в большинстве государств постсоветского пространства, в последние два десятилетия была реанимирована демонстрировавшая определенную успешность практика функционирования добровольных дружин и внештатных помощников органов внутренних дел. Как в теории, так и на практике, соответствующие общественные помощники могут быть привлечены к процессам обеспечения политических прав граждан, например, путем обеспечения правопорядка и контроля за соблюдением установленной процедуры схода граждан и проч.

В большей же степени, деятельность таких общественных помощников может приводить к интерференции с конституционными правами граждан, включая политические, например, ограничение свободы слова, собраний и т.п. Кроме того, нельзя упускать из вида также то обстоятельство, что если речь идет о недостаточно высокой компетенции собственно работников органов внутренних дел в части понимания системы политических прав, пределов их реализации и проч., то от добровольных помощников милиции ожидать развитость соответствующих компетенций вовсе не приходится. При этом законодательство Кыргызской Республики о добровольных дружинах весьма произвольно подходит к определению общих требований к самим дружинникам, их профессиональной подготовке, не говоря уже о регламентации случаев, когда законные цели таких субъектов не могут быть достигнуты, либо не должны достигаться путем нарушения политических прав граждан. Кроме того, если на уровне Конституции Кыргызской Республики напрямую предусмотрен запрет политической деятельности, включая членство в политических партиях, сотрудников правоохранительных органов, то на их добровольных помощников соответствующие нормы автоматически не распространяются, при этом, несмотря на активную разработку соответствующего законопроекта в начале 2010-х годов, специальный закон об участии граждан в обеспечении правопорядка в Кыргызской Республике до сих пор не принят.

Представляется, что в законодательство о добровольном содействии граждан Кыргызской Республики органам внутренних дел, в частности, в Положение о

добровольной народной дружине [139], должны быть добавлены положения о возможности привлечения к правоохранительной деятельности, затрагивающей политические права граждан и иные чувствительные сферы конституционных прав и свобод граждан, лишь тех дружинников, которые имеют надлежащие познания в политико-правовой сфере, в частности, высшее юридическое, гуманитарное образование, или успешно сдали отраслевой профессиональный тест. К такой деятельности могут привлекаться только граждане, которые не состоят в политических партиях и иных общественных объединениях, преследующих политические цели, о чем гражданин, желающий оказывать добровольное содействие органам внутренних дел, обязан сообщить самостоятельно. При сокрытии такой информации гражданин не может продолжать осуществлять такую деятельность, а также может быть привлечен к юридической ответственности. Перечни направлений такой деятельности дружинников, требования к специальным знаниям и образовательному уровню, содержание профессиональных тестов и порядок их проведения, должны быть установлены Министерством внутренних дел Республики.

Таковы, в целом, конституционные принципы и методы деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики, реализация которых позволяет обеспечить достижение ключевых целей в сфере гарантий политических прав, вытекающих из смысла основополагающих положений Конституции Кыргызской Республики.

Вывод параграфа:

В целях достижения адекватного общественного соответствия правового регулирования сферы деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики, а также его дальнейшего совершенствования необходимо:

– разработать Концепцию органов внутренних дел Кыргызской Республики по защите и соблюдению политических прав и свобод граждан страны.

### **2.3 Ограничение политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел**

При обеспечении реализации возложенных полномочий в общественно-политической жизни, органы внутренних дел неизбежно сталкиваются с необходимостью применения ограничений политических прав граждан. Более того, некоторые ограничения политических прав напрямую касаются и самих работников органов внутренних дел, и милиции как единой системы.

Как справедливо отмечает Р.Н. Овсянников, «права и свободы человека и гражданина в обществе не являются абсолютными и могут быть ограничены в соответствии с законом, принятым в государстве. Из всех прав и свобод ограничение именно политических прав и свобод граждан имеет особое значение, так как оказывает влияние на осуществление власти в стране и участие граждан в государственной и общественной жизни. Эти ограничения объективно необходимы, потому что призваны не допустить социальных потрясений, вызываемых возможным доминированием одних субъектов властных правоотношений над другими, тем самым, предотвращая возникновение масштабных политических и социальных конфликтов» [140, с. 6].

Концепция правовых ограничений, несмотря на достаточно хорошую разработанность в литературе [141; 142; 143; 144; 145], до настоящего времени не характеризуется единством мнений. Так или иначе, можно констатировать, что реализация прав одних граждан нередко пересекается с реализацией прав других граждан, порождая, тем самым, конфликт интересов. Конфликт юридических интересов может складываться и в сфере интерференции интересов государства и общества и конкретного индивида по поводу и в сфере реализации его прав и свобод. В этой связи, применительно к большинству общепризнанных прав и свобод следует констатировать не абсолютный характер, а определенный объем правомочий, который в определенной части и в установленных случаях подлежит ограничению.

Синтезируя имеющиеся научные определения, можно сказать, что в общем случае под ограничениями прав следует понимать установленные в правовых нормах границы, рамки пользования гражданами своими правами и свободами,

выступающие законодательными изъятиями из системы гражданских прав и свобод.

Доктрина конституционалистики выработала некоторую общность подходов, предопределяющих аспекты ограничения прав граждан [146; 147; 148; 149, с. 40-47; 150, с. 36-47; 151; с. 9-16], которые также нашли отражение в основополагающих международно-правовых актах в сфере прав и свобод человека:

- ограничения применимы далеко не ко всем общепризнанным правам. Между тем, они могут предполагать как частичное, так и полное ограничение пользования правами, то есть запрет, который в данном конкретном случае выступает разновидностью правового ограничения;

- ограничение общепризнанных прав должно преследовать узкий круг целей и задач, настолько значимых для общества, что их достижение оправдывает вмешательство в сферу прав человека - безусловный фундамент современной демократии;

- применение ограничений должно иметь юридическое основание, в качестве которого выступают нормы конституционного права и легитимированного им законодательства, а также фактическое основание в виде действий или обстоятельств, устранение которых (или нивелирование влияния) иными способами, отличными от применения правоограничений, недопустимы;

- применение ограничений прав должно иметь определенные пределы, четко прописанные в конституционном законодательстве, включая:

- безусловное и незамедлительное прекращение правовых ограничений при признании их недопустимыми в установленном порядке, а, равно в случаях, когда отпадают основания их применения или достигнута общественно-значимая цель;

- замена ограничений права на другие инструменты обеспечения общественно-значимых целей и задач при возникновении такой возможности, если она не существовала ранее;

- применение ограничений осуществляется узким кругом специально уполномоченных органов, включая органы внутренних дел (полиции), в частности, в рамках реализации мер административно-правового и уголовно-правового

принуждения. Наделение которых такими полномочиями балансируется требованиями профессионализма к работникам, применением мер индивидуальной и коллективной ответственности за нарушения действующего законодательства, а также осуществлением комплексного общественного контроля (надзора) за соответствующей деятельностью.

С учетом уровней регламентации общественных отношений в сфере деятельности органов внутренних дел в обеспечении политических прав граждан Кыргызской Республики, могут быть выделены три группы ограничений прав:

- конституционные ограничения политических прав граждан;
- ограничения политических прав граждан, предусмотренные конкретными законами;
- непосредственно ограничения прав самих сотрудников органов внутренних дел как инструмент и средство балансирования дозволенных и запретов и обеспечения легитимности и результативности деятельности органов внутренних дел по применению правовых ограничений.

В представленной системе ограничений политических прав, руководящую роль играют конституционно-правовые ограничения. Такие касаются либо в целом общепризнанных прав и свобод (общие конституционно-правовые ограничения, гл. 6 Конституции КР), либо ограничения конкретных политических прав, предусмотренные в соответствующих статьях Основного закона, посвященных регулированию соответствующих прав.

Конституция Кыргызской Республики предусматривает комплексную регламентацию общих аспектов ограничения прав граждан в объеме, существенно превосходящем конституционно-правовое регулирование ограничений прав граждан в других государствах ЕАЭС и СНГ.

Ст. 56 Конституция КР предусматривает норму, в соответствии с которой в Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека. При этом, возможность введения ограничений прав граждан, в том числе, политических, предусматривается с учетом следующих аспектов:

— основание: только нормы Конституции и законов КР. Напрямую установлен конституционно-правовой запрет на принятие подзаконных нормативных актов, в которых бы ограничивались гражданские права и свободы, а также недопустимость установления ограничений прав в законах Республики в других целях;

— пределы:

– применение исключительно в целях, представленных в конституционно-правовой норме: защита национальной безопасности, общественного порядка (основное направление деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики), охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц, а также с учетом особенностей военной или иной государственной службы;

– соразмерность применяемых ограничений указанным выше общественно-значимым целям;

– недопустимость введения и применения ограничений на предусмотренные Конституцией КР гарантии в части запрета негуманных и иных аналогичных действий. Среди политических прав и свобод важны положения, в соответствии с которыми никем и ничем не могут быть ограничены установленные конституционным законодательством Республики запреты на принуждение к выражению мнения, религиозных и иных убеждений или отказу от них и на принуждение к участию в мирном собрании. Следует подчеркнуть, что идентичные нормы в конституционном законодательстве других стран СНГ отсутствуют;

– безусловный запрет на применение ограничения гражданских прав и свобод из «гарантированного перечня», предусмотренного Конституцией КР. Среди это право на свободу мысли и мнения (ч. 1 ст. 32), каждый имеет право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати. ( ч.2 ст. 32). Остальные политические права могут быть в той или иной мере ограничены, с учетом норм Конституции КР (2021 г.).

Собственно ограничение политических прав на уровне конституционного законодательства представляется обоснованным хотя бы в силу того, что многими



из таких прав в строгом соответствии с нормами международного права наделяются граждане, нередко достигшие определенного возраста и являющиеся дееспособными. Кроме того, ограничения политических прав зачастую обусловлены тем, что их реализация за пределами разумных и обоснованных границ затрагивает права других граждан или охраняемые Конституцией Республики ключевые общественные интересы. Произвольное, безграничное использование политических прав, в итоге, может вредить правам и интересам других индивидов, в том числе, в частности, требованиям плюрализма мнений в рамках политического процесса. Кроме того, конституционное законодательство, регламентирующее введение особых правовых режимов, предполагает ограничения прав граждан, включая политические, которые носят временный характер.

Первыми и, пожалуй, основополагающими конституционно-правовыми ограничениями конкретных политических прав выступают ограничения на участие в политической жизни субъектов государственной власти, в том числе осуществляющих реализацию отдельных конкретных публично-властных полномочий, запрет на создание политических партий на этнической или религиозной почве, запрет на организацию вооруженных формирований при общественных объединениях, запрет на функционирование политических партий и общественных объединений, их самостоятельных структурных подразделений, преследующих политические цели и осуществляющих общественно неприемлемые действия (которые «направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды»), а также запрет части народа, любым объединениям и отдельным лицам узурпировать власть.

Что касается ограничений политических прав органов государственной власти и конкретных государственных служащих, то они служат гарантиями беспристрастности и неангажированности в действиях при реализации публично-властных полномочий, в том числе, в частности, при обеспечении защиты политических прав граждан органами внутренних дел. Применительно к

конкретным гражданам, состоящим на публичной службе, соответствующие ограничения также означают то, что при уходе с публичной службы или со службы в конкретном органе публичной власти, соответствующие правоограничения с данного конкретного гражданина снимаются, и он имеет возможность воспользоваться политическими правами в полном объеме.

Конституцией КР устанавливаются следующие запреты, затрагивающие политические права государственных служащих и должностных лиц:

— на слияние партий и государственных (муниципальных) институтов, и деятельность партийных структур в системе органов государственной власти;

— на осуществление публичными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа в принципе допустима, и осуществляется за пределами служебной деятельности;

— на членство определенных категорий государственных служащих, работающих в так называемых «силовых структурах» (судей, работников правоохранительных органов, а также военнослужащих) в политических партиях и на выступление такими лицами в поддержку и защиту интересов определенной политической партии.

Непосредственно в Конституции КР также установлены следующие ограничения политических прав:

— при реализации права на свободу мысли и мнения, установлен запрет на пропаганду национальной, этнической, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, призывающая к дискриминации, вражде или насилию;

— при реализации права на мирное собрание, устанавливается запрет на принуждение к участию в таком собрании.

Кроме того, Конституцией КР установлены основные ограничения избирательного права (пассивным избирательным правом наделены лишь граждане КР, достигшие восемнадцатилетнего возраста. Конституционный Закон КР от 2 июля 2011 года № 68 (ред от 08.08.2019 г. «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»

(далее Конституционный закон № 68) устанавливает ограничения в избирательном праве, которые также относятся к конституционно-правовым, к примеру, запрет на избрание на должность Президента или депутата судимых граждан, а также реализовывать пассивное избирательное право граждане, признанные недееспособными или отбывающие заключение в установленном порядке по вступившему в силу приговору суда (ст. 3 Конституционного закона № 68). Новацией Конституционного закона № 68 стало введение ст. 21–1, в которой установлена недопустимость злоупотребления административным ресурсом для достижения определенных целей и задач, связанных с осуществлением избирательного процесса. К таким злоупотреблениям отнесены следующие (пп. 1–8 ч. 2 ст. 21–1 Конституционного закона № 68):

1) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, иных государственных или муниципальных служащих, служащих государственных или муниципальных образовательных организаций и учреждений здравоохранения для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию кандидата;

2) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, в случае если иные кандидаты не могут использовать эти же помещения на таких же условиях;

3) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных учреждений или органов местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

4) бесплатное или на льготных условиях использование транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

5) проведение сбора подписей, предвыборной агитации государственными служащими или муниципальными служащими в ходе служебных командировок;

6) преимущественный доступ (по сравнению с другими кандидатами) к средствам массовой информации в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации;

7) агитационное выступление при проведении массового (публичного) мероприятия, организуемого государственными органами и (или) органами местного самоуправления;

8) обнародование в период избирательной кампании в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени кандидата поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

В ст. 22 Конституционного закона № 68 установлены отдельные ограничения в связи с информированием избирателей и проведением предвыборной агитации, в целом соответствующие международным стандартам в области избирательных прав, такие, как запрет агитации в «день тишины». В нормах Конституционного закона № 68 также содержатся некоторые другие ограничения избирательного права.

Можно в целом констатировать, что конкретные ограничения политических прав граждан, представленные в Конституции Кыргызской Республики, сравнительно немногочисленны, и основные ограничения касаются на запрет создания политических партий по определенным основаниям, на слияние государственной власти и политических партий, на применение политическими партиями и общественными объединениями насилия через создание собственных военизированных подразделений, а также на принудительное участие в мирных собраниях и на пропаганду запрещенных отношений и иных опасных явлений при реализации права на свободу мысли и мнения. Применение соответствующих правоограничений осуществляют и органы внутренних дел:

— при согласовании политических акций в пределах установленной компетенции и реализации мер по обеспечению общественного порядка;

— при обеспечении нормального осуществления политического процесса, в рамках охраны приоритетных общественных отношений и при пресечении нарушений общественного порядка;

— при применении мер административного и уголовно-правового воздействия на нарушителей установленных ограничений.

Представленные ограничения детализируются в нормах законов Кыргызской Республики. Анализ действующего законодательства Республики указывает на то, что положения норм гл.2 Конституции КР в республиканском законодательстве, по большей части, не имеется. Для примера может быть рассмотрен Закон КР от 23 мая 2012 года № 64 «О мирных собраниях» (далее Закон КР № 64). Запретам, ограничениям и прекращению мирного собрания посвящена Глава 3 Закона КР № 64.

В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона КР № 64, «решение об ограничении собрания по времени, месту проведения или маршруту движения принимается на период действия обстоятельств, когда есть реальная угроза безопасности участников собрания и иных граждан, находящихся в указанных местах. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны довести до сведения организаторов и участников собрания информацию о причинах введения ограничения собрания». Следует отметить, что право на принятие такого решения имеет только суд (ч. 1 ст. 14 Закона КР № 64), и данное решение принимается в течение 24 часов с поступления заявления на рассмотрение в суд, что способствует нормальному течению политического процесса и не позволяет произвольно препятствовать ему через, например, бюрократические проволочки.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Закона КР № 64, «решение о запрете собрания может быть принято в случаях, когда собрание преследует противоправные цели, включая: пропаганду войны; выступление в пользу этнической, расовой или религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию; призывы к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав

и свобод других лиц; проведение контрсобрания с целью срыва другого мирного собрания». Иные основания для ограничения и прекращения мирных собраний в законе не предусмотрены, а описанные ограничения соответствуют рассмотренным выше конституционно-правовым. Закон КР №64 также содержит яркий пример установления пределом применения ограничений права, к примеру, в ч. 1 ст. 17 определено, что прекращение собраний с применением силы «является крайней мерой», а в ч. 2 данной статьи установлен запрет применения физической силы и спецсредств для прекращения собраний, которые, хотя и преследуют противоправные цели, между тем однако по своим характеристикам являются мирными, члены которых не прибегают к насилию.

Наконец, заключительную группу ограничений права в рассматриваемой сфере составляют ограничения прав самих сотрудников органов внутренних дел, в том числе в процессе обеспечения реализации политических прав граждан КР, а также применения правоограничений, в том числе, мер публичного принуждения.

Помимо Конституции КР, общие ограничения прав работников милиции содержит Закон Кыргызской республики № 1360-ХП «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» (далее Закон КР № 1360-ХП), а также Закон Кыргызской Республики от 25 июля 2019 года № 102 «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» (далее Закон КР № 102).

Данные ограничения изложены в ст. 3 Закона КР № 1360-ХП (включая норму о том, что любые ограничения гражданских прав со стороны органов внутренних дел должны основываться на законе и осуществляться в установленном законом порядке), ст. 8 Закона КР №102 (ограничения и запреты, связанные со службой в правоохранительных органах) и в Главе 7 Закона КР №102, посвященной порядку применения физической силы, спецсредств, оружия, вооружения и боевой техники сотрудниками правоохранительных органов Кыргызской Республики.

Примечательно, что некоторые ограничения действий органов внутренних дел в сфере реализации гражданами Республики политических прав непосредственно устанавливаются в законах Кыргызской Республики, посвященных данным правам. Особый интерес представляют в этой связи нормы,

содержащиеся в законодательстве КР о мирных собраниях: Закон КР № 64 содержит статью 7, которая полностью посвящена ограничениям действий органов внутренних дел, в число которых включен запрет на участие в мирных собраниях сотрудников органов внутренних дел в роли собственно участников; препятствие участника, организаторам и их представителей в их правомерных действиях; сокрытие знаков, позволяющих идентифицировать сотрудников органов внутренних дел, а также препятствие уполномоченным лицам, в том числе участникам собрания, проводить их фото- или видеосъемку. Наличие подобных положений, как представляется, существенно повышает качество и эффективность правовой регламентации ограничений в правах сотрудников органов внутренних дел в процессе их участия в обеспечении политических прав граждан Кыргызской Республики.

Соответствующие аспекты должны учитываться в организации и деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики, подобный дуализм конституционных ограничений политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел имманентно направлен на максимально эффективное обеспечение деятельности по крайне чувствительному и весьма противоречивому по своему содержанию направлению.

Ограничения политических прав и свобод граждан Кыргызской Республики могут носить временный и постоянный характер. При этом может возникать неопределенность в части трактовки пределов действия политических прав, квалификации злоупотреблений политическими правами, что может представляться особенно важным в случаях необходимости оперативного принятия решений в условиях изменяющейся среды правоохранительной деятельности. Устранение подобных неопределенностей само по себе следует рассматривать как фактор повышения эффективности деятельности органов внутренних дел в обеспечении политических прав граждан.

Основным направлением совершенствования системы правового регулирования политических прав граждан Кыргызской Республики, а, равно, как деятельности органов внутренних дел по их обеспечению, выступает системный

мониторинг и пересмотр действующего законодательства, при этом, от органов внутренних дел Кыргызской Республики как важного элемента механизма гарантий политических прав, требуется проявление законотворческой инициативы, как важной формы участия в обеспечении политических прав граждан. Соответствующие рекомендации были представлены выше.

Применительно к ограничению политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел представляется необходимым еще раз подчеркнуть сложнейший характер балансирования прав, законных интересов и обеспечения демократических принципов политической борьбы и организации политического процесса.

Современное киргизское общество балансирует между Сциллой и Харибдой неукоснительного соблюдения широкого спектра политических прав и обеспечения приоритетных интересов национальной безопасности – оба направления выступают первоочередными в части целей и задач деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики, и едва ли могут быть разделены.

Ключевым детерминантом соответствующей проблематики, как представляется, выступает невысокий уровень правосознания населения современного Кыргызстана. Сказанное подтверждается материалами отдельных научных исследований [152, с. 33-35; 153, с.142-144; 154, с. 106-109; 155, с. 250-255; 156, с. 112-114], а также результатами проведенного опроса работников правоохранительных органов Республики – 80% опрошенных ставят именно проблему ненадлежащего правосознания граждан Кыргызстана во главу угла проблематики злоупотреблений политическими правами, ставящих под угрозу общественную безопасность.

Следует отметить, что 60% опрошенных полагает, что соответствующие вопросы следует трактовать шире – как представлено в настоящей работе, увязывать злоупотребления политическими правами гражданами Кыргызстана в качестве источников угроз национальной безопасности Республики.

Представляется также важным понимать, что, как правило, соответствующие угрозы формируются не сами по себе, а как следствие манипуляций общественным



сознанием, деструктивной организованной деятельности, осуществляемой как в Кыргызстане, так и извне. По сути, на протяжении последних двух десятилетий, Кыргызская Республика является объектом напряженного геополитического противоборства.

Выбранный вектор на евразийскую интеграцию не может устраивать одновременно как акторов геополитики со стороны Запада [157, с. 116; 158, с. 1-20], так и со стороны так называемого «исламского мира» [159, с. 56-67]. При этом, если цели и границы поведения первых остаются в некоторой мере понятными и сравнительно предсказуемыми, то реакция и поступки со стороны «исламского мира» не предсказуемы, по меньшей мере, в силу неоднородности политико-правовой доктрины ислама, при учете того, что различия в доктрине и философии, зачастую, выступают причинами многолетней, если не многовековой конфронтации между странами Ближнего Востока и Средней Азии. Ситуация усугубляется особенностями геополитического положения Кыргызстана, находящегося на пересечении не только торговых путей, но и преступного трафика – в частности, наркотических средств и психотропных веществ, оружия, похищенных людей и проч.

Усилить свои позиции на территории Республики в целом и в отдельных ее районах стремятся, тем самым, не только отдельные государства (группы государств), но также и преступные формирования, в том числе, маскируясь под участников политической борьбы, иные некоммерческие организации. Нестабильность общественно-политической обстановки, сложности государственно-правового строительства в Республике активно применяются для того, чтобы, используя соответствующие бреши и прикрывшись политическими лозунгами, дестабилизировать ситуацию, захватить власть или, по меньшей мере, обеспечить решение определенных конъюнктурных вопросов.

При этом, прямых злоупотреблений политическими правами со стороны граждан, которыми манипулируют соответствующие структуры (силы), может и не наблюдаться; в свою очередь, связанный с общим ослаблением кыргызской государственности упадок таких направлений обеспечения национальной

безопасности, как внутренняя разведка, оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел и др., формируют плодотворную среду для развития упомянутых криминально-политических сил, их деятельности в условиях минимальной огласки, по меньшей мере, до наступления знаковых общественно-политических событий; «гасить» последствия деструктивной деятельности, порой, приходится в мобилизационном порядке, задействуя силы органов внутренних дел, нередко, ценой жизни и здоровья сотрудников правоохранительных органов.

Казалось бы, с учетом постоянно сохраняющейся общественно-политической нестабильности простым решением было бы ограничить политические права в Республике, по меньшей мере, до завершения реализации комплексных мер по обеспечению национальной безопасности, выявлению и пресечению деструктивной деятельности криминальных, квазиполитических сил. Между тем, подобные меры противоречили бы не только пониманию системы прав человека и их защиты, но также и не соответствуют гуманистической философии общественно-политического развития и государственного строительства, реализуемых в Кыргызской Республике на сегодняшний день. Уважение и неукоснительное соблюдение прав человека в этой связи рассматривается как краеугольный камень успешного формирования сильного государства и стабильного общества, результативной и скорейшей реинтеграции в международное сообщество.

Политический плюрализм, свобода слова и собраний, безусловное право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления – важнейшие черты организации политической жизни Кыргызстана в современных условиях, рассматриваемые конструктивными, государственноческими силами не в качестве эфемерного идеала, а в качестве реальности сегодняшнего дня. Сказанное следует из проведенного анализа платформ политических партий Республики, а также актуальных материалов публичных выступлений и деклараций со стороны высшего политического руководства Кыргызской Республики.

При этом, необходимо отметить, что поиск баланса интересов политической свободы и национальной безопасности – характерная черта не только общественно-политического развития современного Кыргызстана; он осуществляется во многих в зарубежных государствах, включая так называемые «Западные демократии», такие как Франция, США, в последние годы, столкнувшиеся с деструктивными последствиями общественного протеста.

В этой связи, важнейшим аспектом балансирования политических прав и демократических политических интересов, а также интересов обеспечения приоритетных направлений национальной безопасности, выступает совершенствование правового регулирования, правоприменительной деятельности, развитие научных исследований по направлению при активном участии представителей органов внутренних дел Кыргызской Республики в комплексном взаимодействии с широким кругом заинтересованных лиц. Подобная работа представляется крайне сложной, а ее результаты могут не быть обеспечены в одночасье, что, бесспорно, не отменяет значимости и необходимости ее проведения, к которому необходимо приступить без отлагательств.

Еще одним аспектом ограничения политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел, прежде всего, в теории правоохранительной деятельности, однако, с высоким потенциалом реализации на практике, выступает учет религиозно-доктринального подхода к восприятию прав человека в исламе.

Кыргызская Республика является светским государством, что закреплено в п. 1 статьи 1 Конституции страны (2021 г.). При этом республиканская правовая система имеет тесные исторические корни, которые происходят от законодательства и права советского периода. Советское право, хотя и классифицируется отдельными учеными по-разному (а авторами периода существования СССР обстоятельно доказывался самостоятельный его характер среди мировых систем права [160; 161]), а также правовые системы государств, возникших на постсоветском пространстве, типологически относятся к континентальной (романо-германской) правовой семье [162, с. 196-198].

Континентальная правовая система (Германия, Франция и др.) характеризуется приматом письменного законодательства, а также кодификацией отраслей права.

Романо-германской правовой системе противопоставлены, в частности, семьи религиозного права, включая исламское право (далее – мусульманская правовая система). Специфика мусульманской правовой системы заключается в исключительно сильном влиянии религиозной доктрины на общественно-правовую жизнь, что проявляется не только в законодательстве и правоприменительной практике, широко основанным на нормах шариата (религиозного исламского права), но также и особым образом рефлексированы в понимании права и правосознании граждан [163, с. 18].

Соответствующие аспекты представляются крайне важными, поскольку в обществе, пусть даже основанном на светском принципе и регулируемым нормами романо-германского типа, однако характеризующимся превалированием верующих-мусульман (показатель оценивается цифрами до 90% совершеннолетних граждан Кыргызской Республики, которые исповедуют ислам, с тенденциями к росту численности в ближайшей перспективе [164; 165]), в индивидуальном и массовом сознании, включая такой его аспект, как правосознание), формируется двойственность и противоборство светского и религиозного типов сознания.

Подобная ситуация характерна для многих государств, территориально и/или исторически оказавшихся на пограничье культур и религиозных практик [166, с. 8]. При этом, следует учитывать исключительно сильное влияние исламской доктрины на правосознание граждан, исповедующих ислам, безотносительно того, в рамках какой системы осуществляется конституционно-правовое и иное регулирование их повседневной жизни и складывающихся правоотношений. В частности, быт, традиционный деловой оборот может в значительной степени регулироваться нормами мусульманской морали, что является, подчас, не только и не столько данью традициям, сколько также следствием свободного выбора вероисповедания, как одной из фундаментальных личных конституционных свобод современности [167, с. 75].

В этой связи, особо важным представляется учет аспектов восприятия универсальных прав человека, включая политические права, в исламской правовой доктрине, и путей ретрансляции такого восприятия в индивидуальное и массовое сознание граждан Кыргызской Республики.

Необходимо понимать, что формирование мусульманской системы защиты прав человека (правозащитной системы) в значительной степени тормозится по причине фундаментальных разногласий по поводу природы таких прав.

Для исламского правосознания исключительно важную роль играют следующие внутренние ограничители политических прав [168; 169; 170; 171; 172; 173]:

- примат установлений Священного Писания над любыми светскими законами, определяющими политический процесс;
- безусловное общественное подчинение мнениям Священного Писания, старейшин и большинства (приведены в порядке убывания приоритета);
- понимание государственной власти как власти, дарованной Свыше; презумпция непогрешимости, мудрости и ответственности представителей публичной власти;
- восприятие сложившейся иерархии публичного управления и, в ряде случаев, несменяемости и континуальности власти как традиционной ценности, подлежащей общественно-правовой охране;
- идентификация духовной власти как самостоятельной, и, нередко, как главенствующей ветви государственной власти, зачастую, как важного или ключевого субъекта политической жизни;
- основополагание на мнение духовных лидеров и/или старейшин при осуществлении политического выбора, порой, полностью ликвидирующей политический плюрализм;
- оправдание разумного насилия в противоборстве с представителями чуждых мировоззрений, включая сферу политической борьбы.

Представленные принципы существенно отличаются от общепринятых норм в отношении политических прав граждан, сформированных на

надгосударственном уровне; при этом, несмотря на общий конфликт системы личных прав и свобод гражданина в международном и в исламском праве, в сфере политических прав соответствующий конфликт проявляется исключительно ярко [174; 175; 176; 177; 178]. При этом, создание региональной правозащитной исламской системы, начавшееся еще в 1980-е годы, до сих пор не завершено; Статут (Положение) арабского суда по правам человека [179] не ратифицирован необходимым минимумом участвующих государств, не получила широкую поддержку Арабская хартия прав человека [180], при том, что документ, по сути, избегает чувствительной и деликатной сферы политических прав.

Формирование и укрепление религиозного мусульманского правосознания среди членов кыргызского общества происходит вопреки универсальной государственной политики по построению светского государства и социума, и, как подтверждает проведенный в настоящей работе опрос практических работников органов внутренних дел Республики, в большей степени исходит от неформальных духовных лидеров на местах (с таким утверждением согласны 82% от общего числа опрошенных лиц).

В этой связи, в числе мер законного и балансирующего личные права граждан противодействия неконструктивному информационному воздействию на сознание населения, потенциально реализуемых в рамках практической деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики, могли бы выступать нижеследующие:

- активное участие органов внутренних дел в правовом и политическом обучении граждан (повышении юридической грамотности через известные инструменты и средства, включая массовую агитацию, осуществление и активную публикацию результатов научно-исследовательской деятельности);

- налаживание продуктивного диалога с представителями мусульманского духовенства как на республиканском, так и на местном уровне, содействие в политико-правовом просвещении их представителей;

- содействие выявлению и пресечению экстремистской деятельности в рассматриваемой сфере.

Подобная работа должна осуществляться на основе понимания того, что в современном кыргызском обществе, в соответствии с основами государственной политики, дуализм восприятия системы политических прав человека, не допустим и не приветствуется ни в какой форме.

Представляется целесообразным коснуться случаев временных ограничений политических прав, которые, с учетом принятых на себя обязательств Кыргызской Республикой, могут иметь место только на основании закона и на период существования объективной необходимости действия подобных ограничений.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики (гл. 2), «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям. Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина. Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией». При этом, в перечень прав, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах, включено право на свободу мысли и мнения. Иные политические права могут быть временно ограничены в своем действии. Случаями таких ограничений могут выступать, в частности, введение военного и чрезвычайного положения в Кыргызской Республике, порядок которых регламентирован конституционным законодательством Кыргызстана.

С учетом актуальной повестки дня в период написания работы, представляется целесообразным коснуться такого вопроса, как ad-hoc ограничения политических прав и свобод, имеющие место, в частности, при введения особых санитарно-эпидемиологических режимов в связи с пандемией, вызванной коронавирусом нового типа COVID-19 (далее по тексту – пандемия COVID-19).

Специфика общих ограничений, вводимых в целях недопущения стремительного роста числа заражений, и соответствующих рекомендациям

международных и национальных органов здравоохранения и охраны санитарно-эпидемиологического благополучия, связана, в первую очередь, с ограничением социальных контактов [181; 182; 183; 184; 185].

Опыт разных государств по введению особых режимов, специфика и характеристики таких режимов и их элементов, в значительной степени разнятся. Универсальными остаются черты существенного усиления вмешательства государства в функционирование общества и жизнедеятельность его членов, включая ограничения и запреты на проведение массовых мероприятий, на сборы большого числа граждан, в помещениях и на открытом воздухе, требования к самоизоляции граждан из групп риска, а также с подозрениями на заболевание, с заболеванием, протекающим в легкой форме, а также недавно вернувшихся с территорий (регионов) с неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановкой.

Применительно к Кыргызской Республике, специфика ограничений социального характера, связанных с пандемией COVID-19, заключалась во введении в столице Республике – городе Бишкек, режима чрезвычайного положения, на основании ст. 22 Конституционного закона Кыргызской Республики «О чрезвычайном положении» [186], Указа Президента Кыргызской Республики от 24 марта 2020 года УП №55 «О введении чрезвычайного положения на территории города Бишкек Кыргызской Республики» (в ред. от 28 апреля 2020г.) [187] и Приказа Комендатуры г. Бишкек от 25 марта №1-пр «О введении режима чрезвычайного положения в городе Бишкек» [188].

В соответствии со ст. 1 Конституционного закона Кыргызской Республики «О чрезвычайном положении», данный особый правовой режим, помимо прочего, допускает «установление отдельных ограничений прав и свобод граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также прав юридических лиц», а, равно как, предполагает возможность возложения на них дополнительных обязанностей. В соответствии со ст. 4 упомянутого конституционного закона, правоохранные органы, включая органы внутренних дел, являются активными субъектами по поддержанию соответствующего специального



правового режима, обеспечению его условий и соблюдению при его установлении и осуществлении, определенных в ст. 6 Конституционного закона Кыргызской Республики «О чрезвычайном положении» принципов временности, законности, а также гласности.

Соответствующие ограничения, безусловно, не могли не затронуть сферу политических прав граждан Республики, их реализации. Пунктом 2.5 Приказа Комендатуры г. Бишкек от 25 марта №1-пр «О введении режима чрезвычайного положения в городе Бишкек» на период действия режима чрезвычайного положения были запрещены, помимо прочего, проведение собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетов.

В свою очередь, в соответствии с Приказом комендатуры города Бишкек от 30 марта 2020 года №15 «О дополнительных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения» [189], органам внутренних дел Кыргызской Республики, а также другим уполномоченным государственным и муниципальным органам:

- при выявлении нарушения либо неисполнения вышеуказанных требований незамедлительно принимать меры в рамках своих компетенций и действующего законодательства Кыргызской Республики;

- в целях недопущения нахождения граждан в общественных местах, парках, скверах и т.д. организовать патрулирование по соблюдению введенных ограничений;

- перейти к более строгим санкциям, а также широко освещать данные факты в СМИ в профилактических целях;

- усилить меры по патрулированию общественных пространств;

- мобилизовать достаточное количество сотрудников органов внутренних дел, перераспределив при необходимости силы других направлений.

Органам национальной безопасности Кыргызской Республики:

- взять на особый контроль работу по пресечению слухов и провокационной информации. Любые попытки распространения таких сведений должны жестко пресекаться, авторов нужно выявлять и наказывать.

Аналогичные режимы чрезвычайного положения и комендантский час были введены в Оше и Джалал-Абаде, Ноокатском и Кара-Суйском районах Ошской области, Сузакском районе Джалал-Абадской области.

Положительным аспектом регулирования и деятельности органов внутренних дел в соответствующей ситуации выступило наличие весомых оснований для временного ограничения политических прав и свобод граждан, а именно, введения режима чрезвычайного положения и комендантского часа в городе Бишкек. Введение такого режима легитимизовало деятельность органов внутренних дел в условиях существенных ограничений прав граждан, включая политические права.

Однако, между тем, далеко не во всех государствах ЕАЭС на практике противодействия распространения коронавирусной инфекции в 2020 году были введены специальные правовые режимы, соответствующие конституционным принципам ограничения прав и свобод граждан. Особый пример представляет ситуация, сложившаяся в Российской Федерации, когда на государственном уровне никакие специальные режимы установлены не были, однако на уровне субъектов федерации были введены санитарно-эпидемиологические ограничения, корреспондировавшие с ограничением ряда прав и свобод граждан, включая право на мирное собрание [191; 192; 193]. Реализация последнего концептуально невозможна в условиях санитарно-эпидемиологических ограничений на массовое скопление населения при требовании социального дистанцирования на расстояние нескольких метров между каждым гражданином.

Вопрос о целесообразности введения специальных правовых режимов в условиях, подобных пандемии COVID-19, остается открытым; даже в Кыргызской Республике, несмотря на, как думается, верное (по меньшей мере, с организационной и правовой точки зрения) решения о введении режима чрезвычайного положения, такое решение было реализовано не в полной мере - де-юре, режим чрезвычайного положения в городе Бишкек был отменен с 11 мая 2020 года, в то время как большинство ограничений прав граждан, было сохранено в рамках действия временных ограничительных мероприятий (карантина), что

приблизило ситуацию с ограничением политических прав в Кыргызстане с, например, российской, поскольку общий конституционно-правовой режим таких мероприятий ранее установлен не был, регламентируется ad-hoc правовыми актами, конституционность которых может быть подвернута обоснованном сомнению. Соответствующие трансформации возникли в момент подготовки настоящей работы, и к этому времени надлежащей правовой оценки не получили, однако вызвали существенное, и вполне обоснованное, недовольство общественности [193].

Безусловно, будет правильным говорить о том, что в ситуации с пандемией COVID-19, органы публичной власти столкнулись с масштабными проблемами непредвиденного характера, без апробированной системы реагирования на них. В этой связи, может быть рекомендовано комплексно систематизировать и подвергнуть детальному правовому анализу практики применения ограничений прав и свобод граждан в условиях пандемии COVID-19, по всем странам ЕАЭС/СНГ, на основе взаимного участия и сотрудничества представителей законодательных и правоприменительных субъектов, а также уполномоченных субъектов в сфере защиты прав человека. По результатам анализа, определить наилучшие режимы и способы достижения задач санитарно-эпидемиологического характера в сочетании с сохранением законности в деятельности уполномоченных публичных субъектов и неукоснительного соблюдения конституционных прав и свобод граждан в рамках возможных ограничений, предусмотренных основными законами стран ЕАЭС/СНГ, включая Кыргызскую Республику.

Дальнейшая разработка специальных правовых режимов по предложенной схеме, как представляется, выступит основой для легитимации и общественного принятия деятельности органов внутренних дел в условиях ad-hoc ограничений политических прав граждан; в подобных новациях, с учетом изложенного, должны быть заинтересованы органы внутренних дел всех стран ближнего к Кыргызстану зарубежья.

Таким образом, можно констатировать, что органы внутренних дел играют важную, порой, решающую роль в обеспечении политических прав граждан

Кыргызской Республики. Соответствующая деятельность на текущем этапе не может быть названа целиком эффективной, ей сопутствует ряд проблем и противоречий в организационном, правовом, методико-методическом обеспечении. Развитие и совершенствование деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики, целесообразно рассматривать в качестве важнейшего направления реформы органов внутренних дел на современном этапе, и может быть осуществлено, в том числе, на основании практических рекомендаций, предложенных и обоснованных в настоящем исследовании.

Вывод параграфа:

По результатам комплексного исследования проблематики ограничения политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел, показан самый сложный характер балансирования прав, законных интересов и обеспечения демократических принципов политической борьбы и организации политического процесса. На этой основе предложено совершенствование правового регулирования, правоприменительной деятельности, развитие научных исследований по направлению при активном участии представителей органов внутренних дел Кыргызской Республики в комплексном взаимодействии с широким кругом заинтересованных лиц, в том числе по совершенствованию Положения о добровольной народной дружине.

Исходя из вышесказанного, предлагаем добавить в Положение о добровольной народной дружине нормы о возможности привлечения к правоохранительной деятельности, затрагивающей политические права граждан и иные чувствительные сферы конституционных прав и свобод граждан, лишь тех дружинников, которые имеют надлежащие познания в политико-правовой сфере, в частности, высшее юридическое, гуманитарное образование.

Распространить на дружинников действие норм о недопустимости политизации добровольной правоохранительной деятельности с запретом выступления в поддержку политической партии в связи с реализациями

добровольных полномочий в сфере содействия обеспечению общественного порядка.

### Заключение

Эпизоды политической нестабильности, перманентно проявляющиеся в Кыргызской Республике, как и во многих других государствах на постсоветском пространстве, актуализируют проблематику ограничения политических прав граждан в деятельности органов внутренних дел. Именно органы внутренних дел играют двойственную и крайне сложную, однако важную роль в урегулировании политических конфликтов, а также обеспечении конституционности политического процесса: с одной стороны, они призваны гарантировать весь спектр прав и свобод граждан, закрепленный в Конституции и законах, с другой стороны, реализация политических прав одними гражданами может ограничивать права других граждан, создавать в определенных случаях угрозу общественному порядку и даже национальной безопасности, что должно пресекаться органами внутренних дел и рассматривается как ключевая их обязанность.

Под политическими правами и свободами традиционно понимают права граждан на участие в политической жизни общества и на осуществление государственной власти. Участие в делах государства, при этом, имеет активную (прямую - через личное участие в управлении делами государства, косвенную - через институт референдума), и пассивную форму (через реализацию избирательных прав), и может осуществляться непосредственно (то есть при наличии самой власти) или обеспечиваться в процессе политической борьбы. В конституционно-правовой доктрине, к числу основных видов политических прав традиционно относятся

- право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.
- право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей.
- имеют равные права, равные возможности при поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу, продвижении в должности в порядке, предусмотренном законом.

- имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения.

- право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок.

- право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также получать информацию о фактически расходуемых средствах из бюджета.

- право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании.

- в целях обеспечения проведения мирного собрания каждый вправе подать уведомление в государственные органы или органы местного самоуправления.

Многие причисляют к политическим правам такие пограничные права, смежные с другими разновидностями (социальные, экономические, отдельные личные), как право на альтернативную воинскую службу, право на участие в отправлении правосудия, право на общественный контроль за деятельностью органов государственной власти и др. Все упомянутые политические права нашли свое отражение в Конституции Кыргызской Республики, которая гарантирует, по сути, полный набор политических прав и свобод, предусмотренных международными стандартами, и не содержит случаев необоснованных ограничений и изъятий.

Кроме того, Конституция Кыргызской Республики особо подчеркивает свободу выборов как принцип реализации народного суверенитета в Республике и устанавливает, что народ выступает единственным источником государственного суверенитета (там же).

В статье 5 Основного закона содержится достаточно уникальное, по крайней мере, в региональном масштабе, положение о том, что «государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части», с одновременным утверждением о том, что узурпация власти является одним из наихудших преступлений.

По ключевым аспектам, связанным с содержанием, гарантиями, механизмами реализации и защиты политических прав граждан Кыргызстана,

приняты конституционные и обычные законы, подзаконные акты; принимаются и индивидуальные акты. Защита конституционных политических прав активно осуществляется с применением норм процессуального законодательства Кыргызской Республики. Содержание и законодательное закрепление политических прав граждан КР отражают диалектику процесса политического развития и противоборства в Республике.

Под гарантиями прав человека и гражданина предлагается понимать условия и средства, которые обеспечивают фактическую реализацию, надежную (эффективную) охрану и защиту прав человека и гражданина в случае их нарушения. В широком плане понятием «гарантия» охватывается вся совокупность условий и средств, которые обеспечивают фактическую реализацию, надежную (эффективную) охрану и защиту прав человека и гражданина в случае их нарушения. Обеспечение прав является главной целью правовых систем в современных демократических государствах. По характеру и уровню гарантированности прав можно говорить о том, каково реальное состояние правовой системы как таковой и о том, как она соотносится с экономической, политической и культурной системами. В конституционном законодательстве Республики закреплены нижеследующие гарантии политических прав: политические гарантии, экономические и социальные гарантии, духовные (идеологические) гарантии, юридические гарантии.

В Кыргызской Республике формируется система продвинутых конституционно-правовых гарантий политических прав граждан, в том числе основанная на механизмах свободы слова, принципе невмешательства государства в политическую жизнь, свободы собраний, всеобщего избирательного права, запрета узурпации власти и др. Нормы материального и процессуального права играют важную, порой, ключевую, хотя не исключительную, роль в системе юридических гарантий политических прав граждан Кыргызской Республики.

Среди гарантий политических прав, помимо законодательства и правоприменительного механизма, важную роль играет наличие и деятельности системы органов, обеспечивающих охрану прав и свобод граждан, правопорядок,



предупреждение и раскрытие противоправных ограничений и иных нарушений конституционных прав. Как и в других современных демократических государствах, важное место в системе обеспечения политических прав в Кыргызской Республике занимают правоохранительные органы, прежде всего, органы внутренних дел. Соблюдая безусловный политический нейтралитет (в Конституции Кыргызской Республики установлен запрет сотрудников правоохранительных органов участвовать в политических партиях и выступать в поддержку политических движений), ОВД должны способствовать реализации законных политических прав граждан, в том числе через: обеспечение безопасности массовых собраний; обеспечение и охрану избирательного процесса; пресечение всех незаконных действий, направленных на ограничение реализации политических прав конкретных граждан, их объединений; реализацию обязанностей пресекать и расследовать административные правонарушения и преступные нарушения конституционных прав и свобод, включая политические, применять меры по профилактике и предотвращению

Организационные основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики определены следующими аспектами: наличием и деятельностью структурных подразделений, ответственных за обеспечение политических прав граждан; кадровым обеспечением такой деятельности; материально-техническим и организационно-методическим обеспечением.

В контексте реализации конституционно-правовых принципов деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации политических прав граждан Кыргызской Республики следует обеспечить достижение баланса политических прав и законных интересов обеспечения национальной безопасности, а также неукоснительном обеспечении ограничений политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел.

Основным направлением совершенствования системы правового регулирования политических прав граждан Кыргызской Республики, а, равно, как деятельности органов внутренних дел по их обеспечению, выступает системный

мониторинг и пересмотр действующего законодательства, при этом, от органов внутренних дел Кыргызской Республики как важного элемента механизма гарантий политических прав, требуется проявление законотворческой инициативы, как важной формы участия в обеспечении политических прав граждан.

Применительно к ограничению политических прав граждан Кыргызской Республики в деятельности органов внутренних дел необходимо учитывать сложный характер балансирования прав, законных интересов и обеспечения демократических принципов политической борьбы и организации политического процесса. В этой связи, важнейшим аспектом балансирования политических прав и демократических политических интересов, а также интересов обеспечения приоритетных направлений национальной безопасности, выступает совершенствование правового регулирования, правоприменительной деятельности, развитие научных исследований по направлению при активном участии представителей органов внутренних дел Кыргызской Республики в комплексном взаимодействии с широким кругом заинтересованных лиц.

В целом органы внутренних дел играют важную, порой, решающую роль в обеспечении политических прав граждан Кыргызской Республики. Соответствующая деятельность на текущем этапе не может быть названа целиком эффективной, ей сопутствует ряд проблем и противоречий в организационном, правовом, методико-методическом обеспечении. Развитие и совершенствование деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических прав граждан Кыргызской Республики, целесообразно рассматривать в качестве важнейшего направления реформы органов внутренних дел на современном этапе, и может быть осуществлено, в том числе, на основании практических рекомендаций, предложенных и обоснованных в настоящем исследовании.

### Список литературы

1. Bollen K. A. Political rights and political liberties in nations: An evaluation of human rights measures, 1950 to 1984 //Hum. Rts. Q. 1986. Vol. 8. P. 567.
2. Садыр Жапаров поддержал Договор о правах и свободах [Электронный документ]//Режим доступа: <https://for.kg/news-682121-ru.html>, свободный.
3. Ситуация с правами и свободами человека и гражданина в Киргизии [Электронный документ]//Режим доступа: <https://www.politicalasylumusa.com/ru/%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%8B/%D0%BA%D1%8B%D1%80%D0%B3%D1%8B%D0%B7%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD>, свободный.
4. Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 5 мая 2021 года № 59. Бишкек, 2021.
5. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112215>
6. Дробышевский, С.А. Политическая организация общества и право как явления социальной эволюции: монография. М.: Проспект, 2017. С.15-19.
7. Кольсариева Н.Ш. Система политических прав, их нормативное закрепление в Кыргызской Республике//Вестник научных конференций. 2015. № 2-7 (2). С.48.
8. Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2000. С. 53.
9. Дехканова К.А. Реализация и защита политических прав и свобод человека, гражданина в Кыргызской Республике//Вестник Ошского государственного университета. 2013. №4. С. 177.
10. Права человека. Учебник для вузов. / Отв. ред. Е. А. Лукашева. - М., 2002. -С. 182.
11. Политологи в вопросах и ответах. М., 1999. С.343.
12. Матузов Н. М. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики //Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1997. №. 4. С. 6.
13. Погорельий Д.Е. и др. Новейший политологический словарь. М., 2010. С.214.

14. Пугачев В.П, Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 2005. С.22.
15. Политическая жизнь: лекция [Электронный ресурс]//Режим доступа: <https://www.nicbar.ru/politology/study/kurs-teoriya-politiki/leksiya-po-kursu-teoriya-politiki-2002-2007-gg/87-leksiya-18-politicheskaya-zhizn>, свободный.
16. Олкотт М. и др. Центральная Азия: перспективы смены власти //Россия и мусульманский мир. 2005. №. 12. С.72.
17. Орлов, А.А. Право и политика: актуальные тенденции политической борьбы в зарубежных государствах: монография / А. А. Орлов, Е. В. Орлова. М.: МГИМО, 2018. С.22.
18. Бидильдаева Г.А., Мураталиев С. Конституционное законодательство Кыргызской Республики о политических правах граждан//Вестник КРСУ. 2015. Том 15. № 12. С.128 – 130.
19. Кодекс КР «О выборах в Кыргызской Республике» от от 29 мая 1999 года N 39 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/7/50?cl=ru-ru#6>
20. Закон Кыргызской Республики № 59 от 5 мая 2021 года «О Конституции Кыргызской Республики».
21. Ефимов К.А. К вопросу о роли обращений граждан РФ в защите своих прав и законных интересов // Правозащитная политика в современной России. К 20-летию Основного закона государства (сборник по материалам круглого стола и всероссийской научно-практической конференции). Ульяновск, 2014. С. 43.
22. Bellamy R. Political constitutionalism: a republican defense of the constitutionality of democracy. L.,2007. P.98.
23. Ивентьев С. И. Классификация прав и свобод человека и гражданина //Казанская наука. 2010. №. 3. С. 199-203;
24. Афанасьева С. А. Классификация политических прав и свобод человека и гражданина //Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2008. №. 2. С. 110-112;
25. Варламова Н. В. Классификация прав человека: подходы к проблеме //Сравнительное конституционное обозрение. 2009. №. 4. С. 152-166.

26. Bernstein E. Carceral politics as gender justice? The “traffic in women” and neoliberal circuits of crime, sex, and rights //Theory and society. 2012. Vol. 41. N. 3. P. 233-259;
27. Duggan L. The twilight of equality?: Neoliberalism, cultural politics, and the attack on democracy. Beacon Press, 2012.
28. Сатыбеков Э. «Базарный бунт»//Дело №... от 26 мая 1997 г. С. 13.
29. Панин Э. А., Попов А. А. Межнациональные конфликты в СССР (некоторые подходы к изучению и практическому решению) //Советская этнография. 1990. №. 1. С. 3-15.
30. Кыргызстан на современном этапе развития: Аналитические заметки: Гражданское общество, миграция, ислам, коррупция. Б., 2008. 186 с.
31. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977)// Ведомости ВС СССР. 1977. №41. Ст.617. Утратила силу.
32. Конституция (Основной закон) Киргизской ССР: Принята на внеочеред. восьмой сессии Верхов. Совета КиргССР девятого созыва 20 апр. 1978 г. Фрунзе: Кыргызстан, 1978. 250 с. Утратила силу.
33. Указ Президента РФ от 25.05.1992 № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования»// Ведомости СНД и ВС РФ. 04.06.1992. № 22. Ст. 1216. Утратил силу.
34. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 №1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина»// Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №52. Ст.1865.
35. Конституция Кыргызской Республики: принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года. Бишкек: [б. и.], 2003 (Учкун). 107 с.
36. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)//Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

37. Атабекова Н.К. Становление социального государства в Кыргызской Республике: историко-правовой аспект // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 6 (часть 4). С. 800-805.
38. Узбекско — киргизский конфликт [Электронный ресурс]//Режим доступа: <https://www.gumilev-center.ru/uzbeksko-kirgizskijj-konflikt/>, свободный.
39. Атамбаев набирает на выборах в Киргизии более 63% [Электронный ресурс]//Режим доступа: <https://ria.ru/20111101/477109158.html>, свободный.
40. Премьер-министр Киргизии подал в отставку из-за коррупционного скандала [Электронный документ]//Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2016/04/11/sariev/>, свободный.
41. Сайтбеков А. М. К вопросу о политических и правовых основах политической системы в Казахстане и Кыргызстане//Проблемы современной науки и образования. 2016. №3 (45). С.243-247.
42. Мусабеева Ч. А. Статут Международного уголовного суда и Конституция Кыргызской Республики: соотношение, возможные коллизии, пути решения //Вестник КРСУ. 2009. Т. 9. №. 4. С. 46.
43. ПАСЕ присвоила Киргизии статус «партнера по демократии» [Электронный документ]//Режим доступа: <http://www.news-asia.ru/view/f/6718>, свободный.
44. Парламентарии ОБСЕ оценят выборы в Киргизии [Электронный документ]//Режим доступа: <https://ria.ru/20150921/1269400902.html?in=t>, свободный.
45. Закон КР от 24 апреля 2014 года № 64 (ред. от 27.03.2017г.) «О международных договорах Кыргызской Республики»// Газета «Эркин-Тоо». 2014. №35.
46. Закон КР от 2 июля 1992 года № 938-ХП (в ред. от 22.05.2018 г.) «О средствах массовой информации»// Газета «Эркин-Тоо». 1992. №34.
47. Осмоналиев, К.М. Научно-практический комментарий к Конституции Кыргызской Республики [Текст] / К. М. Осмоналиев, Т. А. Жумабекова. Бишкек: Юринфо, 2018. 357 с.

48. Закон КР от 15 октября 1999 года № 111 (в ред. от 23.04.1016 г.) «О некоммерческих организациях»// Газета «Эркин-Тоо». 1999. №86.
49. Закон КР от 12 июня 1999 года № 50 «О политических партиях» // Газета «Эркин-Тоо». 1999. №60.
50. Комарова, В. В. Общественные объединения и правовой статус коллективного субъекта в России //О некоторых вопросах и проблемах современной юриспруденции/Сборник научных. 2015. С. 12.
51. Федеральный закон РФ от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях»//СЗ РФ. 1995. №21. Ст.1930.
52. McDonald M. D. et al. Elections, parties, democracy: Conferring the median mandate. Oxford University Press on Demand, 2005. P.7.
53. Эсенбаев, А.Э. Институт выборов в условиях трансформации политической системы в Кыргызстане: автореф. дис. ... канд. политич. наук: 23.00.02. М., 2009. 25 с.
54. Эсенбаев, А. Политическая система Кыргызстана и особенности ее влияния на институт выборов (1995-2005 гг.) //Вестник Пермского университета. Политология/Bulletin of Perm University. Political Science. 2018. №. 1. С. 40-41.
55. Booth J. A., Seligson M. A. (ed.). Elections and democracy in Central America, revisited. Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1995. P.6.
56. Закон РК от 31 августа 1991 года №566-ХП «О выборах Президента Республики Кыргызстан»// Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан. 1991. №17. Утратил силу.
57. Конституционный Закон КР от 2 июля 2011 года №68 (ред от 08.08.2019 г. «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»// Газета «Эркин-Тоо». 2011. №68.
58. Иманалиева Б. Роль института международного наблюдения в реализации международных избирательных стандартов в Кыргызской Республике //Центральная Азия и Кавказ. 2014. Т. 17. №. 1. С.54.

59. Юнусова, Х.А. Референдум в системе народовластия в Кыргызской Республике: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ош, 2017. 26 с.
60. Ниязова А.Н. Анализ избирательного законодательства и правоприменительной практики Кыргызской Республики. Б.: 2017. С.22.
61. Указ Президиума ВС СССР от 28.07.1988 №9306-XI (с изм. от 25.05.1992) «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР»// Свод законов СССР. Т.10. Ст.270-3.
62. Закон КР от 23 июля 2002 года №120 «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации»// Газета «Эркин-Тоо». 2002. №120. Утратил силу.
63. Колмаков С. Ю. Конституционные основы свободы собраний в странах постсоветского пространства //Сибирский юридический вестник. 2017. №. 4. С.98-99.
64. Закон КР от 23 мая 2012 года № 64 «О мирных собраниях»// Газета «Эркин-Тоо». 2012. №47.
65. Кадыркулов И. Р. Правовое обеспечение деятельности МВД Кыргызской Республики по предупреждению и пресечению внутренних волнений и беспорядков //Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. №. 3-2;
66. Акунов А. А. Аксыйские события-поворотная ступень в демократическом развитии Кыргызстана //Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2016. Т. 16. №. 10. С. 107-110.
67. Кондрашев А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика //Сравнительное конституционное обозрение. 2017. №. 6. С. 24-44;
68. Шаблинский И. Г. Правовые условия проведения мирных собраний и решение Европейского суда по правам человека по делу Фрумкин против России комментарий к постановлению ЕСПЧ от 5 января 2016 года (Жалоба № 74568/12) //Международное правосудие. 2016. №. 4. С. 12-26.



69. Закон КР от 5 декабря 1997 года № 89 (ред. от 18.03.2017) «О гарантиях и свободе доступа к информации» // Газета «Эркин-Тоо». 1997 №112.
70. Гаджиева З. Р. Конституционное право человека и гражданина на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Монография. М.: «Издательство «Проспект», 2015. С.24-27.
71. Закон КР от 4 мая 2007 года № 67 (ред. от 27.06.2016г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан» // Газета «Эркин-Тоо». 2007. №67.
72. Василевич Г. А. Право граждан государств Евразийского экономического союза (ЕАЭС) на обращения в органы ЕАЭС. 2015. С.12-25.
73. Тотубаева А. Т. Институт законодательной инициативы как форма участия граждан Кыргызской Республики в управлении делами государства в законодательной власти //Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. №. 1-2.
74. Щукина Н. В., Шеленга Н. А. Общие принципы реализации конституционных социальных прав человека //Вестник Приднестровского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2017. Т. 1. №. 1. С. 148;
75. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1995. Т. 1. С. 283;
76. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 127;
77. Советский энциклопедический словарь. М., 1989. - С. 277; Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия М., 1995. С. 53;
78. Иванова Р.И. Основы конституционного строя // Комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 44;
79. Прохоров А.М. Советский энциклопедический словарь. М., 1990. С. 277;
80. Мордовец А.С. Гарантии прав личности: понятие и классификация // Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001. С. 275;
81. Стремоухов А.В. Человек и его правовая защита. Теоретические проблемы. СПб., 1996. С. 23;

82. Болдырев С.Н. Гарантии как технико-юридические средства обеспечения прав и свобод личности. // Общество и право. 2010. № 5. С. 23;
83. Луковская, Д. И. Гарантии прав личности //История государства и права. 2007. № 16. С. 36;
84. Рудинский Ф.М. Гарантии конституционной свободы совести // Советское государство и право. 1983. №7. С. 4;
85. Какимжанов М.Т. Соблюдение прав и свобод граждан в деятельности милиции: Автореф. дис. .. канд. юрид. наук. М., 1995. С. 16;
86. Воеводин Л.Д. Реализация конституционных прав и свобод советских граждан и деятельность высших представительных органов власти социалистического государства. М., 1979. С. 109;
87. Корнеева Н.В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С.6.
88. Аширов Ж. Т. О некоторых проблемах становления государственно-политического режима в Кыргызской Республике //Труды Академии управления МВД России. 2016. № 4 (40).
89. Куценко К. И. О конституционно-правовых основах экономических прав граждан Кыргызской Республики //Международный журнал экспериментального образования. 2017. № 7. С. 89.
90. Лошкарев, А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: дисс. .. канд. юрид. наук: 12.00.01. Самара, 2008. С..7.
91. Федорова, Л.Н. Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дисс. .. канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2007. С.17-20.
92. Дзыбова С.Г., Парасюк Е.А. Правовая система и гражданское общество: механизмы взаимовлияния // Российская юстиция. 2016. № 6. С. 2.
93. Кудрявцев, В.Н. Свобода слова. М.: Норма: Инфра-м, 2017. С.11-14.

94. Герасимова О.В. Конституционно-правовые гарантии охраны достоинства человека в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 3.
95. Толкачев К.Б. Методологические и правовые основания реализации личных конституционных прав и свобод человека и гражданина и участие в ней органов внутренних дел: Монография. СПб., 1997. С. 115.
96. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 199-200.
97. Чхиквадзе В.М. Социальный гуманизм и права человека. М., 1978. С. 264-267.
98. Осипов Г.В. Социологический энциклопедический словарь. М., 1998.
99. Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 112.
100. Строгович М.С. Правовые гарантии законности в РФ. М., 1970. С. 45.
101. Рабинович П.М. Упрочение законности – закономерность социализма. Львов, 1974. С. 237.
102. Права личности в социалистическом обществе. М., 1981. С. 178, 203–205.
103. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)// Ведомости Верховного Совета СССР. 28.04.1976 . № 17. Ст. 291.
104. Арутюнян Г. Г. Индивидуальная конституционная жалоба: европейские тенденции системного развития //Конституционализм: уроки, вызовы, гарантии: сб. избр. публ. Из выступлений на международных форумах, посвященных данной проблематике.– К.: Логос. 2011. С. 76.
105. Лукьянцев Г. Е. О деятельности Комиссии ООН по правам человека в контексте международного контроля //Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2006. №. 1. С.52.
106. Международное право: учебник; под ред. проф. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. М.: Международное отношение, 2000. С. 511.

107. Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.06.2019 г.). Бишкек, 2019. 42 с.

108. Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1360-ХП «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики».

109. Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции»//Собрание законодательства РФ. 2011. №7. Ст. 900.

110. Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года № 199-V «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.05.2020 г.)// Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2015. № 8 (2657). Ст. 48.

111. Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (ред. от 23 июля 2019 г.)//Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь <Н10700263>. URL: <https://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=Н10700263>.

112. Закон Республики Армения от 16.04.2001г. «О полиции» (ред. от 29.04.2009)//СДЗ РА. 2001. Том 5.

113. Титова, О.И. Профессионально-коммуникативная компетентность сотрудников правоохранительных органов: монография. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2019. С. 8-11.

114. Закон КР от 25 июля 2019 года № 102 «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики»//Газета «Эркин-Тоо». 2019. № 64.

115. Виноградова, С.А. Принципы правосудия как основа судебной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2017 С.5;

116. Миронов, Р.Г. Правовые основы обеспечения национальной безопасности современной России в механизме взаимодействия правоохранительных органов: монография. Уфа: Акад. ВЭГУ, 2018. С. 57.

117. Власов, Б.Е. Программно-целевое управление в органах внутренних дел: учебное пособие. М.: Академия управления МВД России, 2018. 117 с.;

118. Епифанов С. С. Понятие методологии в теории и практике научно-технического обеспечения правоохранительной деятельности в уголовно-исполнительной системе //Юридическая наука. 2016. №. 2.

119. Мингес И. А. Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина как принцип деятельности полиции //Право как ценность и средство государственного управления обществом. 2012. С. 100–104;

120. Барбин В. В. Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина как основополагающий принцип деятельности российской полиции: содержание и правовое закрепление //Соблюдение законности и обеспечение правопорядка в деятельности органов внутренних дел: Сб. тр. межвузов. науч. семинара. – 2013 С. 44.

121. Магруфов, А.А. Социалистическая законность - основа деятельности органов внутренних дел: Лекция / М-во внутр. дел СССР. Ташк. высш. школа. Науч.-исслед. и ред.-изд. отд. Ташкент: [б. и.], 1977. 35 с.;

122. Мехович А. М., Мордовец А. С., Силантьева А. В. Законность и уважение прав человека в деятельности органов внутренних дел //Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1999. №. 3. С. 154-162;

123. Тенгизова, Ж.А. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел. - Краснодар: КрУ МВД России, 2013. 86 с.;

124. Мартынов А. Н. К вопросу о государственном и общественном контроле за обеспечением законности деятельности органов внутренних дел //Труды Академии управления МВД России. 2016. №. 3 (39);

125. Пушкарев, Е.А. Законность и ее гарантии в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: Теоретико-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2003. 207 с.

126. Кубатов И. К., Ормонбекова А. Т. Актуальные проблемы совершенствования государственной службы в Кыргызской Республике //Общество. 2019. №. 2. С. 98–102;

127. Келдибеков Р. Ж., Иманкулов Т. И. Воздействие права на механизм обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики органами

внутренних дел //Вестник Кыргызского Национального Университета имени Жусупа Баласагына. 2019. №. 3. С. 98.

128. Гайфуллин А. Ю. Обратная связь как инструмент определения социальной эффективности правоохранительной деятельности //Вестник ВЭГУ. 2015. №. 2. С. 5-13;

129. Егорышев С. В. Социологический анализ эффективности социального взаимодействия правоохранительных органов с гражданским обществом и населением на уровне региона //Экономические и социальные перемены. 2014. №5. С. 184;

130. Tuch S. A., Weitzer R. Trends: Racial differences in attitudes toward the police //The Public Opinion Quarterly. 1997. Vol. 61. N. 4. P. 642-663;

131. Murphy D. W., Worrall J. L. Residency requirements and public perceptions of the police in large municipalities //Policing: An international journal of police strategies & management. 1999; Simmons H. Media, police, and public information: from confrontation to conciliation //Comm. & L. 1999. Vol. 21. P. 69;

132. Skolnick J. H. Justice without trial: Law enforcement in democratic society. Quid pro books, 2011.

133. Chanin J., Espinosa S. Examining the determinants of police department transparency: The view of police executives //Criminal Justice Policy Review. 2016. Vol. 27. N. 5. P. 498-519;

134. Murphy P., Eckersley P., Ferry L. Accountability and transparency: Police forces in England and Wales //Public policy and administration. 2017. Vol. 32. N. 3. P. 197-213;

135. Exposure to Police Brutality Allows for Transparency and Accountability of Law Enforcement //J. Marshall J. Info. Tech. & Privacy L. 2016. Vol. 33. P. 75.

136. Scassa T. Law enforcement in the age of big data and surveillance intermediaries: Transparency challenges //SCRIPTed. 2017. Vol. 14. P. 239.

137. Рысбаева А. К. Перспективы налогового планирования Кыргызстана в условиях ЕАЭС //Инновации в формировании стратегического вектора развития фундаментальных и прикладных научных исследований. 2015. С. 223.

138. Новичкова Е. Е., Шахмаев М. М. Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел //Вестник Уральского финансово-юридического института. 2018. № 4. С. 65-71.

139. Положение о добровольной народной дружине от 12 июня 2010 года № 66 //Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/202833/10>.

140. Овсянников Р.Н. Конституционно-правовое регулирование политических прав и свобод граждан в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в их реализации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2005. С. 6.

141. Мельников, В. А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: монография / В. А. Мельников; под ред. В. В. Денисенко. Волгоград: Волгоградская акад. МВД России, 2013. 422 с.;

142. Соболев, О. В. Правомерные ограничения прав граждан органами исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2019. 22 с.;

143. Приходько, Т. В. Современная модель ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Омск, 2017. 22 с.;

144. Громова, О. Н. Ограничение прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел на транспорте: монография / О. Н. Громова, Ю. Л. Корабельникова, С. С. Хозикова. М.: Onebook.ru, 2017. 188 с.;

145. Гриценко, А. С. Социальные основания и юридические условия ограничения свободы предпринимательства в конституционном праве и практике конституционного правосудия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Владивосток, 2017. 25 с. и др.

146. Умарова, А. А. Институт правовых ограничений: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Курск, 2018. 26 с.;

147. Романовский, Г. Б. Конституционная защита права на жизнь от произвольных посягательств со стороны представителей власти: монография / Г. Б. Романовский, А. В. Хорев. М.: Проспект, 2019. 141 с.;

148. Рудьман, Д. С. Обеспечение органами внутренних дел прав человека при проведении контртеррористических операций: монография. М.: Юрлитинформ, 2017. 151 с.;

149. Кондрашев А. А. Ограничения конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико-правовая практика //Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 40-47;

150. Колосова Н. М. Прямое действие Конституции Российской Федерации и ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в контексте судебной практики //Журнал российского права. 2019. № 8. С. 36-47;

151. Несмеянова С. Э., Колобаева Н. Е. Конституционное ограничение основных прав и свобод человека //Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 3 (105). С. 9-16 и др.

152. Карабалаева С. Б., Токтобаев Б. Т. Проблемы экологической безопасности в системе национальной безопасности Кыргызской Республики //Экологическое право. – 2019. № 6. С. 33-35;

153. Айдарбекова Г. Б., Асканбеков Н. Вопросы правовой культуры органов законодательной власти в Кыргызской Республике в условиях гуманизации правосознания //Наука, новые технологии и инновации. 2017. № 6. С. 142-144;

154. Айдарбекова Г. Б., Карыпов Б. К. Вопросы повышения правовой культуры в рамках правовой политики Кыргызской Республики //Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2017. Т. 17. № 11. С. 106-109;

155. Сматов М. Становление концепции правового государства в контексте гуманизации правосознания (на примере Казахстана и Кыргызстана) //Новая наука: Проблемы и перспективы. 2016. № 121-2. С. 250-255;

156. Калканова Ж. С. К вопросу формирования правовой культуры населения //Наука, новые технологии и инновации. – 2017. № 3. С. 112-114.



157. Исраилов М. И., Кожошев А. О. Интеграция экономики Кыргызстана в ЕАЭС: проблемы и предварительные итоги //Известия Иссык-Кульского форума бухгалтеров и аудиторов стран Центральной Азии. 2017. № 3. С. 116;
158. Krapohl S., Vasileva-Dienes A. The region that isn't: China, Russia and the failure of regional integration in Central Asia //Asia Europe Journal. 2019. P. 1-20.
159. Rashid A. The resurgence of Central Asia: Islam or nationalism? New York Review of Books, 2017. P. 56-67.
160. Павлов, И.В. О системе советского социалистического права: (Тезисы доклада); Ин-т права Акад. наук СССР. М.: [б. и.], 1958. 20 с.;
161. Халмуминов, К.Т. Система социалистического права. Ташкент: Узбекистан, 1981. 23 с.
162. Стамова Р. Д., Иманбаева Д. К. Трансформация правовых систем Казахстана и Кыргызстана в новейшее время //Наука, новые технологии и инновации. 2017. № 1. С. 196-198.
163. Абдулатипов, Р.Г. Судьбы ислама: История и перспективы / Р.Г. Абдулатипов. М.: Мысль, 2002. С. 18.
164. В Кыргызстане произойдет самый большой прирост доли мусульманского населения среди стран Азии к 2030 году, – доклад [Электронный ресурс]//Режим доступа: <http://www.islamsng.com/kgz/news/1078>, свободный;
165. Численность набожных мусульман Кыргызстана: реальность или вымысел [Электронный ресурс]//Режим доступа: <https://ehokg.org/chislemost-nabozhnyh-musulman-kyrgyzstana-realnost-ili-vymysel/>, свободный.
166. Сюкияйнен, Л.Р. Ислам и права человека в диалоге культур и религий. М.: Садра, 2014. С.8.
167. Fadel M. H. Public Reasons as a Strategy for Principled Reconciliation: The Case of Islamic Law and International Human Rights Law //Chi. J. Int'l L. 2007. Vol. 8. P. 75.
168. Кудряшова И. В. Идеологический дискурс политического ислама //Политическая наука. 2003. № 4;

169. Сюкияйнен Л. Р. Право, религия, традиции, политика: конфликт или взаимодействие? (на примере ислама и мусульманских меньшинств в Европе) //Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. №. 4;
170. Игнатенко А. А. Эндогенный радикализм в исламе //Центральная Азия и Кавказ. 2000. Т. 2. №. 8. С. 124;
171. Mayer A. E. Islam and human rights: Tradition and politics. Routledge, 2018;
172. Naim A. A. A. et al. Islam and the secular state. Harvard University Press, 2008;
173. Malik M. I. The Concept of Human Rights in Islamic Jurisprudence //Hum. Rts. Q. 1981. Vol. 3. P. 56.
174. Baderin M. A. International human rights and Islamic law. L.: OUP Oxford, 2003;
175. Косов, Г.В. Политическая концепция ислама: проблемы цивилизационного и политического анализа: монография. - Ставрополь: Возрождение, 2008. 219 с.;
176. Евсеев Д.В., Комаров С.А. Современная специфика исламских подходов к правам человека//Правовое государство: теория и практика. 2015. № 2 (40). С. 67-72;
177. Дураев Т. А., Тюменева Н. В. Значение прав человека в исламском праве // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17, вып. 3. С. 352-358;
178. Горян Э.В. Исламская концепция прав человека и прогрессивное развитие международного права//Международное право. 2015. № 3. С. 91-101.
179. Положение арабского суда по правам человека. На англ. яз.: Statute of the Arab Court of Human Rights (The Council of the League of Arab States, Ministers of Foreign Affairs, adopted during his (142) session, and by his resolution n° 7790, E.A (142) C 3, 07/09/2014, the Statute of the Arab Court of Human Rights) [E-source]//URL: [https://aci.hl.org/texts.htm?article\\_id=44&lang=ar-SA](https://aci.hl.org/texts.htm?article_id=44&lang=ar-SA).

180. Арабская хартия прав человека (Принята Советом Лиги арабских государств 22 мая 2004 года). На англ. яз.: League of Arab States, Arab Charter on Human Rights, May 22, 2004// Reprinted in 12 Int'l Hum. Rts. Rep. 2005. 893.

181. Сыропятова С. Б., Алланина Л. М. Правовое регулирование национальной безопасности и жизнедеятельности в условиях пандемии //Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2020. Т. 1. №. 2. С. 139-147;

182. Кукушкина А. Н. Ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина: некоторые аспекты проблемы //Юриспруденция в теории и на практике: актуальные вопросы и современные аспекты. – 2020. С. 37-42;

183. Parmet W. E., Sinha M. S. Covid-19—the law and limits of quarantine //New England Journal of Medicine. 2020. Vol. 382. N. 15. P. e28;

184. Studdert D. M., Hall M. A. Disease control, civil liberties, and mass testing—calibrating restrictions during the COVID-19 pandemic //New England Journal of Medicine. 2020;

185. Gostin L. O., Friedman E. A., Wetter S. A. Responding to COVID-19: How to Navigate a Public Health Emergency Legally and Ethically //Hastings Center Report. 2020. Vol. 50. N. 2. P. 8-12.

186. Конституционный Закон КР от 24 октября 1998 года №135 «О чрезвычайном положении»//Газета «Эркин-Тоо». – 1999. - №1.

187. Указ Президента Кыргызской Республики от 24 марта 2020 года УП №55 «О введении чрезвычайного положения на территории города Бишкек Кыргызской Республики» (в ред. от 28 апреля 2020г.)//Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/430160/30>.

188. Приказ Комендатуры г. Бишкек от 25 марта №1-пр «О введении режима чрезвычайного положения в городе Бишкек»// Сайт МВД КР. Режим доступа: <https://mvd.gov.kg/index.php/rus/explore/normative-base/335-prikaz-komendatury-g-bishkek-o-vvedenii-rezhima-chrezvychajnogo-polozheniya-v-gorode-bishkek>.

189. Приказ комендатуры города Бишкек от 30 марта 2020 года №15 «О дополнительных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения»// Сайт

МВД КР. Режим доступа: <https://mvd.gov.kg/index.php/rus/explore/normative-base/336-prikaz-komendatury-goroda-bishkek-ot-30-marta-2020-goda-15-o-dopolnitelnykh-merakh-po-obespecheniyu-rezhima-chrezvychajnogo-polozheniya>.

190. Максуров А. А. Проблемы координации деятельности органов власти в области борьбы с пандемией коронавируса //Правопорядок: история, теория, практика. 2020. №. 2 (25);

191. Гулакова В. Ю., Касторнов Н. С. Об организационно-правовых мерах борьбы с пандемией в России //Базис. 2020. №. 1 (7);

192. Жильцов С. С. Коронавирус ударил по странам постсоветского пространства //Проблемы постсоветского пространства. 2020. Т. 7. №. 1. С. 8-17.

193. Коронавирус в Кыргызстане. Денег нет, работы нет: что еще тревожит регионы [Электронный документ]//Режим доступа:[https://24.kg/agent\\_024/148444\\_koronavirus\\_vnbspkirgyizstane\\_deneg\\_net\\_raboty\\_net\\_chno\\_esche\\_trevojit\\_regionyi/](https://24.kg/agent_024/148444_koronavirus_vnbspkirgyizstane_deneg_net_raboty_net_chno_esche_trevojit_regionyi/), свободный.

**Приложения****Приложение № 1****Академия управления МВД России****Анкета**

для исследования профессионального мнения сотрудников органов внутренних дел по вопросам обеспечения политических прав граждан органами внутренних дел Кыргызской Республики

Уважаемый коллега!

Предлагаем Вам принять участие в опросе, касающемся оценки роли и места ОВД в обеспечении политических прав граждан, проживающих на территории республики.

Целью данного исследования служит выработка рекомендаций общих положений и принципов в области обеспечения политических прав граждан в национальном законодательстве Кыргызской Республики.

Анкетирование проводится анонимно. В связи, с чем мы убедительно просим Вас отвечать на заданные вопросы, выражая свое личное мнение, основанное на практике работы в ОВД. Прежде всего, внимательно ознакомьтесь с заданным вопросом и вариантами ответов на него. Обведите вариант наиболее подходящего ответа, или укажите свой вариант ответа. Нам важно Ваше профессиональное мнение как сотрудников специализированных подразделений ОВД.

**Заранее благодарим Вас за участие в нашем исследовании!**

**Результаты анкетирования сотрудников органов внутренних дел<sup>1</sup>**

<b>№ п/п</b>	<b>Содержание вопроса</b>	<b>Итог в %</b>
1	2	3
<b>1</b>	<b>Вызывает ли у Вас тревогу нынешнее состояние общественно-политической, экономической и криминогенной обстановки в стране?</b>	
1.1	нет, не вызывает	79,5
1.2	да, вызывает сильную тревогу	3,2
1.3	да, вызывает некоторую тревогу	17,1
1.4	затрудняюсь ответить	
1.5	иное	
<b>2</b>	<b>Если состояние общественных отношений вызывает у Вас тревогу, то в чем Вы видите причины осложнения положения?</b>	
2.1	ухудшение социально-экономического положения населения страны	16,7
2.2	неправильная государственная политика в сфере регулирования национального и государственного устройства республики	83,2
2.3	рост преступности, в том числе организованной, коррупции	0,1
2.4	иное	
<b>3</b>	<b>На Ваш взгляд, от каких реформ больше всего зависит улучшение жизни населения Кыргызской Республики?</b>	
3.1	от политических	16,5
3.2	от экономических	33,6
3.3	от реформ государственного аппарата и местных исполнительных органов	28,4
3.4	от государственной политики	20,2
3.5	иное	1,3
<b>4</b>	<b>Какие силы в стране могли бы способствовать политическому и экономическому развитию республики?</b>	
4.1	руководство страны	13,3
4.2	местная власть	28,9
4.3	общественные организации	33,1
4.4	вооруженные силы и силовые структуры	17,4
4.5	иное	3,7
<b>5</b>	<b>На сколько хорошо Вы знаете свои права?</b>	
5.1	достаточно хорошо	84,2
5.2	частично (определенные права, связанные с моей деятельностью)	56,4
5.3	в общих чертах	42,3

<sup>1</sup> В данном анонимном опросе участвовали 300 сотрудников органов внутренних дел Кыргызской Республики. Результаты опроса выражены в %-ом соотношении

1	2	3
5.4	иное	1,7
<b>6</b>	<b>Имеет ли место нарушение политических прав граждан в Кыргызской Республике?</b>	
6.1	да	17,4
6.2	нет	66,5
6.3	частично	16,9
6.4	не знаю	
6.5	иное	0,2
<b>7</b>	<b>Какие политические права граждан чаще всего нарушаются?</b>	
7.1	право избирать и быть избранным	81,2
7.2	право на свободу мысли и мнения	56,3
7.3	право на участие в ведении государственных дел, как непосредственно, так и через своих представителей	67,6
7.4	право получать и распространять информацию	33,8
7.5	право на мирные собрания	38,2
7.7	право на участие в отправлении правосудия	6,7
7.8	право на обращение	
<b>8</b>	<b>Сможете ли Вы защитить свои права в случае их нарушения или ущемления?</b>	
8.1	да	23,4
8.2	да, если будут связи и деньги	48,6
8.3	не всегда, хотя хорошо знаю свои права	25,7
8.4	нет	
8.5	иное	2,3
<b>9</b>	<b>Кто, на Ваш взгляд, чаще всего бывает виновником нарушения или ущемления ваших прав? (Можно указать несколько вариантов ответа).</b>	
9.1	государственный чиновник	16,8
9.2	работник суда	46,7
9.3	сотрудник МВД, ОВД	28,3
9.4	руководитель вашей организации	
9.5	иное	1,9
<b>10</b>	<b>Соответствует ли действующее законодательство Кыргызской Республики в области обеспечения политических прав граждан ратифицированным международным нормам?</b>	
10.1	да, полностью	23,4
10.2	нет, не соответствует	48,6
10.3	частично	25,7
10.4	иное	
<b>11</b>	<b>Что, на Ваш взгляд, затрудняет реальное обеспечение политических прав граждан в национальном законодательстве республики?</b>	

11.1	не соответствие национального законодательства международным нормам	16,8
11.2	«субъективизм» в правоприменительной деятельности государственных органов	46,7
11.3	конфликт интересов, приоритетов отдельных групп (межклановость, трайбализм)	28,3
11.4	финансовая необеспеченность государственных программ, законов в сфере обеспечения основных прав и свобод человека	
11.5	иное	1,9
12	<b>По вашему мнению, способствовало бы взаимодействие института омбудсмана с различными неправительственными международными организациями реальному обеспечению политических прав граждан в Кыргызской Республике?</b>	
12.1	да, значительно бы улучшило обеспечение всех политических прав граждан	17,4
12.2	ни как не повлияло бы	66,5
12.3	только бы ухудшило	16,9
12.4	иное	0,2
13	<b>Что необходимо сделать, для того чтобы повысить эффективность правового обеспечения политических прав граждан, а также их реальную защиту?</b>	
13.1	принять новые законы, нормативные акты	17,4
13.2	устранить проблемы и противоречия в правовом регулировании	66,5
13.3	добиться исполнения существующих нормативных правовых актов	16,9
13.4	иное	
14	<b>Разработку и принятие каких нормативных правовых актов в сфере обеспечения политических прав граждан Вы считаете наиболее актуальными в настоящее время?</b>	
14.1	устанавливающих и уточняющих административную и уголовную ответственность за те или иные правонарушения;	17,4
14.2	содержащих дополнительные меры по предупреждению и пресечению правонарушений;	66,5
14.3	устанавливающих гарантии прав и свобод граждан от неправомерных действий любых государственных органов, в том числе сотрудников ОВД;	16,9
14.4	иное	