ISSN 2412-8988

DOI: 10.17117/cn.2015.02.07

<https://ukonf.com/doc/cn.2015.02.07.pdf>

Вестник научных конференций

2015 · N 2-7(2)

*Bulletin of
Scientific Conferences*

Перспективы развития науки и образования

*По материалам международной
научно-практической конференции
31 октября 2015 г.*

Часть 7

ISSN 2412-8988

9 772412 898803

<https://ukonf.com/cn>

Вестник научных конференций. 2015. № 2-7(2). Перспективы развития науки и образования: по материалам международной научно-практической конференции 31 октября 2015 г. Часть 7. 84 с.

ISSN 2412-8988

DOI: 10.17117/cn.2015.02.07

<https://ukonf.com/doc/cn.2015.02.07.pdf>

Издание предназначено для научных и педагогических работников, преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов с целью использования в научной работе и учебной деятельности. По материалам международной научно-практической конференции «Перспективы развития науки и образования», Россия, г. Тамбов, 31 октября 2015 г.

Информация об опубликованных статьях предоставляется в систему Российского индекса научного цитирования – **РИНЦ** (договор № 255-04/2015).

Редакционная коллегия: д.м.н., проф. Аксенова С.В.; д.п.н., проф. Ахметов М.А.; д.с.-х.н., проф. Баширов В.Д.; д.фил.н., проф. Гасанова У.У.; д.э.н., проф. Гнездова Ю.В.; д.х.н. Гоциридзе Р.С.; д.соц.н., проф. Доника А.Д.; д.п.н., проф. Дыбина О.В.; д.п.н., проф. Егорова Г.И.; д.э.н., проф. Жуков Б.М.; д.фил.н., проф. Зайнуллина Л.М.; д.п.н., проф. Залозная Г.М.; д.б.н., проф. Калинина И.Н.; д.соц.н., проф. Кесаева Р.Э.; д.ф.н., проф. Кильберг-Шахзадова Н.В.; д.фарм.н., проф. Кобелева Т.А.; д.э.н., проф. Кожин В.А.; д.т.н., проф. Коротков В.Г.; д.псх.н., проф. Лобанов А.П.; д.п.н., проф. Марченко М.Н.; д.м.н. Матиевская Н.В.; д.т.н., проф. Мегрелишвили З.Н.; д.э.н., проф. Мейманов Б.К.; д.э.н. Ниценко В.С.; д.м.н., проф. Новиков Ю.О.; д.т.н., проф. Оболенский Н.В.; д.куль., проф. Пирожков Г.П.; д.х.н. Попова А.А.; д.т.н., проф. Прохоров В.Т.; д.и.н. Рябцев А.Л.; д.пол.н., проф. Рябцева Е.Е.; д.в.н., проф. Сазонова В.В.; д.куль., проф. Скрипачева И.А.; д.и.н., проф. Сопов А.В.; д.б.н., проф. Тамбовцева Р.В.; д.э.н., проф. Теренина И.В.; д.э.н., проф. Ферару Г.С.; д.т.н., проф. Хажметов Л.М.; д.т.н., проф. Халиков А.А.; д.фил.н. Храмченко Д.С.; д.п.н. Черкашина Т.Т.; д.т.н., проф. Шекихачев Ю.А.; д.п.н., проф. Шефер О.Р.; д.м.н., проф. Шулаев А.В.

Статьи, поступающие в редакцию, рецензируются. Материалы публикуются в авторской редакции. За содержание и достоверность статей ответственность несут авторы. Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов статей. При использовании и заимствовании материалов ссылка на издание обязательна. Выходит 12 раз в год. Свидетельство о регистрации средства массовой информации ЭЛ № ФС 77-62122 от 19.06.2015 г. выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Учредитель и издатель: ООО «Консалтинговая компания Юком». Адрес редакции: Россия, 392000, г. Тамбов, а/я 44. Издание основано в 2015 году. Усл. печ. л. 5,25. URL: <https://ukonf.com/cn> E-mail: conf@ukonf.com

СОДЕРЖАНИЕ

Алымкулова С. Квалификационные требования к государственным должностям – как основа профессиональной государственной службы.....	5
Арабаев Р.А. Правовые проблемы взаимных отношений между Парламентом и Правительством Кыргызской Республики	10
Арапбаева Н. Политическая партия как политический институт	13
Береналиева А.А. Партийные фракции в Жогорку Кенеше Кыргызстана.....	16
Береналиев А.Б. Понятия «мигрант» и «миграция»: соотношение сущности и содержания.....	19
Джоробеков З.М., Махмудов У.А. Международно-правовые тенденции применения пробации.....	23
Исираилова А.Т. Компенсация морального вреда, причиненного незаконными действиями сотрудников органов внутренних дел Кыргызской Республики.....	27
Исираилова А.Т. Размер и порядок возмещения имущественного вреда, причиненного незаконными действиями сотрудников органов внутренних дел Кыргызской Республики.....	31
Каракашева С.Ж. О принимаемых мерах, направленных на предупреждение правонарушений среди подростков	35
Каракашева С.Ж. Профилактика правонарушений несовершеннолетних	40
Касиенова К.М. К вопросу правового статуса ребенка.....	44
Кольсариева Н.Ш. Система политических прав, их нормативное закрепление в Кыргызской Республике	48

Мырзакматов М.Ж.	
Сущность политического конфликта: к теоретической разработке проблемы	51
Рахимбаев Э.Н.	
Модернизация системы государственного менеджмента в Кыргызской Республике	55
Рахимбаев Э.Н.	
Оптимизация административно-территориального устройства в Кыргызской Республике	59
Сайтбеков А.М.	
К истории создания политических организаций в Кыргызстане	62
Сайтбеков А.М.	
Процесс модернизации институтов политических систем стран центральной Азии как часть глобализации	66
Смагулова А.С.	
Аменгерство как институт наследования	70
Смагулова А.С.	
Право собственности по казахскому обычному праву	74
Шалкыбаев К.Ж.	
К вопросу об особенностях конституционно-правового статуса Правительства Кыргызской Республики	78
Шалкыбаев К.Ж.	
Компетенция Правительства Кыргызской Республики: к анализу содержания и характера	81

Алымкулова С.
Квалификационные требования к
государственным должностям – как основа
профессиональной государственной службы

*Кыргызско-Российский славянский университет
им. первого президента России Б.Н. Ельцина*

Конечным этапом в процессе дифференциации и специализации общественного труда, социальной деятельности в целом является формирование профессиональных должностей. Государственная служба как особая отрасль профессиональной деятельности не составляет исключения. Процесс дифференциации административного (аппаратного) труда завершается образованием необходимых для деятельности государства административных должностей.

Должность является исходным началом (первоосновой) организационной структуры любой социальной деятельности.

Так, Законом Кыргызской Республики «О государственной службе» установлено, что государственная служба – это деятельность государственных служащих в государственных органах по осуществлению на профессиональной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики [1].

В то же время настоящим законом регламентировано, что государственная должность – должность, предусмотренная Конституцией Кыргызской Республики, иными нормативными правовыми актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа. Государственные должности подразделяются на политические государственные должности и административные государственные должности.

Принимая во внимание, что сфера действия настоящего закона распространяется на госслужащих, занимающих административные государственные должности, подробно остановимся на квалификационных требованиях к административным государственным должностям.

При разделении государственных должностей на политические и административные, законодатель также устанавливает, что административные государственные должности подразделяются на категории руководителей и специалистов, а также на следующие группы: высшая должность; главная должность; старшая должность; младшая должность.

В свою очередь каждая группа должностей подразделяется на категории (например, В1, В2 и В3), которые являются классификационной характеристикой совокупности административных должностей, занимаемых административными государственными служащими, отражающими объем и характер должностных полномочий.

Исходя из того, что в Кыргызской Республике предусмотрена конкурсно-карьерная модель государственной службы, поступление на государственную

службу, а также замещение административных государственных должностей проводится через конкурс.

Цель проведения конкурса – выявление наиболее подготовленных претендентов в соответствии с предъявляемыми квалификационными требованиями на замещаемую должность, включая образование, опыт работы, профессиональные и общие знания, деловые качества, а также мотивацию кандидатов.

Согласно рассматриваемому закону в квалификационные требования к административным государственным должностям включаются требования к уровню и профилю профессионального образования с учетом категории и группы административных государственных должностей, к стажу и опыту работы по специальности и соответствующим профессиональным навыкам.

К административным государственным должностям устанавливаются следующие квалификационные требования к стажу и опыту работы по специальности: младшие административные государственные должности – без предъявления требований к стажу работы; старшие административные государственные должности – стаж государственной службы на младших должностях не менее одного года или стаж работы по специальности не менее трех лет; главные административные государственные должности – стаж государственной службы на старших должностях не менее трех лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет; высшие административные государственные должности – стаж государственной службы на главных должностях не менее пяти лет или стаж работы по специальности не менее семи лет.

Причем, требования к стажу на госслужбе или по специальности на главные и высшие группы должностей были изменены по законодательной инициативе депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Законом от 20 октября 2011г. [2] в сторону снижения в целях привлечения молодых управленцев.

Таким образом, законодатель, устанавливая требования к стажу на госслужбе или по специальности, также предоставляет право госоргану самостоятельно определять квалификационные требования по каждой административной госдолжности исходя из потребности в специалистах.

В управлении кадровыми процессами на государственной службе особое значение приобретают процедуры отбора и порядок назначения на должности, квалификационные требования и должностные инструкции, описание должностей, их модель, функции, организационное проектирование и планирование трудовых ресурсов, нормативы управленческого труда и степени укомплектованности органов власти кадрами.

Требования к должности указывают на то, какими качествами должен обладать человек, чтобы успешно выполнять данную работу: опыт, профессиональные знания и навыки, физические характеристики, состояние здоровья и внешность, мотивация, интеллектуальные способности, формальные характеристики, личные и деловые качества, а также другие специальные требования, такие как, например, ненормированный рабочий день, возможность переезда в другой город или частые командировки.

Очевидно, чтобы найти идеального или абсолютно подходящего по всем характеристикам кандидата бывает довольно сложно или же вообще невозможно. Поэтому требования к должности должны быть реалистичными и допускать определенную степень гибкости.

Кроме того, требования к должности могут служить основой для подготовки плана интервью с кандидатом в резерв на выдвижение. Вопросы интервью должны быть увязаны с требованиями к должности и направлены на то, чтобы выяснить, обладает ли кандидат качествами, необходимыми для успешной работы. Требования к должности являются основой процесса поиска и отбора кадров. Они дают ориентиры для выработки критериев, используемых при оценке кандидатов. Анализ работы – это необходимая предпосылка эффективного отбора кадров. Кроме того, она является основой для принятия решений по большинству кадровых вопросов (оценка профессиональных результатов, разработка программ обучения, системы поощрений, развития и продвижения по службе и др.).

Диагноз кадров начинается непосредственно с анализа трудового потенциала, предполагающего определение тех индивидуальных качеств или черт реальных работников, которые имеют организационную значимость. В специальной литературе для характеристики таких качеств, выражающих организационные возможности сотрудников, используются различные термины как «способности», «компетенция» («компетенции»), «качества», «черты», которые преимущественно употребляются как синонимы [3].

Способности или компетенции – это личностные (врожденные и приобретенные) качества, профессиональные и социальные (характеризующие общение, коллективное взаимодействие) знания и навыки, которые могут быть использованы для реализации целей организации. Весь персонал организации представляет определенный набор компетенций, необходимых для выполнения ее задач. И с этой точки зрения управление персоналом является управлением способностями, их подбором, формированием, использованием, сохранением и развитием.

Совокупность организационных способностей работника образует профиль компетенций. В данном случае имеется в виду, что если объединить способности работника, то в результате как бы вырисовывается его трудовой профиль. Профиль способностей дает возможность судить об организационных возможностях сотрудника. Систематизированная в зависимости от потребностей организации совокупность таких профилей выступает отправной базой всего планирования персонала.

Профиль компетенций определяется на основе соотнесения качеств сотрудника с той работой, которую он призван выполнять. Практическое определение профиля компетенций отдельных работников и всего персонала – непростая задача. Ее сложность состоит, прежде всего, в трудности различения важных для конкретных случаев и в то же время не типичных для данного вида работы в целом способностей и их проявлений. Преодолеть эти трудности помогает анализ характеристик профессиональной деятельности (работы), сопоставимый с наблюдением организационного поведения сотрудника. На базе такого анализа выделяются конкретные компетенции и вырисовывается их профиль.

Таким образом, законодатель предоставляет право каждому госоргану дополнительно устанавливать квалификационные требования к каждой должности исходя из потребностей в укомплектовании специалистами, которые можно разделить на требования к: уровню профессионального образования; профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей; уровню знаний Конституции КР, законов и других подзаконных актов, применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Как видно, в отличие от требований к образованию и стажу государственного служащего, которые закреплены Законом, требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, должны устанавливаться нормативным актом государственного органа, в котором учреждена данная должность, и включаться в должностной регламент служащего. Это объясняется тем, что работа в различных сферах государственного управления требует специфических знаний и навыков, поэтому установление единых требований по ним для всех должностей госслужбы, в отличие от требований к образованию и стажу, невозможно.

При этом должность государственного служащего любого госоргана должна устанавливать наличие деловых качеств и навыков работника в объеме, необходимом для исполнения своих должностных обязанностей: способность определять стратегию развития системы госоргана и направления его деятельности, изыскивать новые формы и методы его деятельности, разрабатывать механизмы их практической реализации; способность планировать, организовывать и анализировать свою деятельность, деятельность подчиненных подразделений и сотрудников; обязательное владение компьютерной техникой и оргтехникой; знание этических норм и способность применять их в профессиональной деятельности и служебном общении.

Если Законом «О государственной службе» четко предусмотрены квалификационные требования к административным государственным должностям, то, к сожалению, квалификационные требования к политическим государственным должностям ни в одном нормативном правовом акте не предусмотрены. В связи с этим предлагается при разработке законопроекта, определяющим статус и порядок прохождения политической госслужбы, предусмотреть квалификационные требования при назначении на политические государственные должности. Особенно это важно при партийной принадлежности.

В международной практике предусмотрено, чтобы быть политическим деятелем, кандидату необходимо пройти долгий ряд ступеней практической деятельности и учебы. Прежде чем гражданин займет заметный пост, он пройдет обучение в престижном университете, заграникомандировках, стажировках в министерствах, аппаратах партии, законодательном органе и т.д. В результате формируется высококвалифицированный чиновник, отвечающий интересам правящих кругов своего общества.

На первые и вторые роли государственных служащих, как правило, котируются лица, имеющие ученую степень доктора или магистра. Лица, имеющие высшее образование, могут претендовать на должности среднего уровня управления.

Тем не менее, на государственной должности любого уровня в первую очередь нужен управленец, причем с государственным подходом к решению поставленных задач. А профессионализм и компетенции являются отправной точкой в профессиональной государственной службе.

...

1. Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» // Эркин Тоо. 24 августа 2004 г. № 71-72.
2. Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 20 октября 2011г. // Эркин Тоо. 28 октября 2011 г. № 91.
3. Минько М. Время «Ч»: Модель компетенций HR-менеджера. М.: Альпина Паблишерз, 2010. С. 205.

Арабаев Р.А.
Правовые проблемы взаимных отношений
между Парламентом и Правительством
Кыргызской Республики

*Институт Философии и политико-правовых исследований
Национальной академии наук Кыргызской Республики*

Взаимоотношения между Жогорку Кенешем – парламентом и Правительством многоаспектны [1], поэтому остановимся лишь на наиболее важных из них.

Прежде всего, это касается вопроса формирования Правительства.

В Конституции КР 2010 г. [2] в целом сохранен принцип формирования Правительства парламентскими партиями. Так, согласно положениям ст. 84 Конституции, кандидата на должность Премьер-министра выдвигает фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций с ее участием в течение 15 рабочих дней со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва. После официального выдвижения кандидат на должность Премьер-министра вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав Правительства. В случае если до истечения вышеуказанного срока Жогорку Кенеш не утвердит программу, не определит структуру и состав Правительства либо если по результатам выборов ни одна из политических партий не получит более половины депутатских мандатов, Президент предлагает одной из фракций в течение 15 рабочих дней сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра. При этом кандидат до истечения вышеуказанного срока вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав Правительства. Если до истечения вышеуказанного срока Жогорку Кенеш не утвердит программу, не определит структуру и состав Правительства, Президент предлагает второй фракции в течение 15 рабочих дней сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра.

Если и в таком случае Жогорку Кенеш в вышеуказанный срок не утвердит программу, не определит структуру и состав Правительства, то фракции по своей инициативе в течение 15 рабочих дней должны сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра.

Президент в трехдневный срок со дня утверждения Жогорку Кенешем программы Правительства, определения его структуры и состава издает указ о назначении Премьер-министра и остальных членов Правительства. В случае если Президент в вышеуказанный срок не издает указ о назначении Премьер-министра и членов Правительства, они считаются назначенными.

Согласно ч. 6 ст. 84 Конституции, в случае если в установленном Конституцией порядке не будет утверждена программа, определены структура и состав Правительства, Президент назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш. В этом случае Правительство исполняет свои обязанности до формирования Правительства новым созывом Жогорку Кенеша в порядке, предусмотренном Конституцией.

Как показывает анализ, назначение коалиции фракций заключается в том, чтобы образовать парламентское большинство депутатов, которое необходимо, по Конституции, для выдвижения кандидатуры на должность Премьер-министра.

Также во взаимоотношениях между Жогорку Кенешем и Правительством особое место занимает и вопрос об ответственности последнего.

Согласно положениям ст. 85 Конституции КР, Правительство подотчетно Жогорку Кенешу и ответственно перед ним в предусмотренных Конституцией пределах.

Жогорку Кенеш непосредственно влияет не только на формирование Правительства, организацию деятельности Правительства, но и на ее результаты. Это выражается, в частности, в том, что Премьер-министр ежегодно представляет в Жогорку Кенеш отчет о работе Правительства. Жогорку Кенеш, в свою очередь, вправе признать работу Правительства удовлетворительной либо неудовлетворительной. Во втором случае Жогорку Кенеш по инициативе одной трети от общего числа депутатов может выразить недоверие Правительству, вследствие чего оно может быть отправлено в отставку.

Хотя окончательное решение по данному вопросу принимает Глава государства, который может согласиться с решением Жогорку Кенеша и отправить Правительство в отставку, но может и не согласиться.

Вместе с тем, если Жогорку Кенеш в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, Президент обязан отправить Правительство в отставку.

Тем не менее, такой подход в постановке вопроса о выражении недоверия Правительству, как показывает анализ, несет в себе нагрузку не только правового, но и политического плана. Безусловно, сам факт выражения недоверия будет заставлять Правительство в целом и его членов, в отдельности, принимать оперативные меры по совершенствованию своей работы, исправлять допущенные ошибки и недостатки, менять свою линию и т.д., с тем, чтобы не допустить повторной постановки такого вопроса.

Взаимодействие Жогорку Кенеша и Правительства наиболее отчетливо видно в сфере законодательной деятельности, поскольку, во-первых, Правительству принадлежит право законодательной инициативы. Данное право оно осуществляет посредством внесения законопроектов в парламент. При этом Правительство, согласно Конституции КР, вправе определить внесенный им законопроект как неотложный. В таком случае проект закона рассматривается Жогорку Кенешем во внеочередном порядке (ст. 79-80).

В большинстве развитых стран основной массив законопроектов в парламенты вносится правительством [3].

С такой точки зрения и Правительство КР имеет все возможности оказать эффективное воздействие на законодательную деятельность Жогорку Кенеша.

Как показывает анализ деятельности Жогорку Кенеша, значительная часть законопроектов в порядке законодательной инициативы вносилась и вносится в Жогорку Кенеш Правительством.

Во-вторых, в Конституции КР 2003 г. было установлено, что поправки в проект закона о республиканском бюджете могут быть внесены только с согласия Правительства (п. 4 ст. 65). Такое конституционное предписание имело своей целью не допустить принятия законов, реализация которых не была обеспечена

надлежащим финансированием, и увеличения расходов, предусмотренных законом о республиканском бюджете.

Вместе с тем, такое конституционное предписание, ставящее Жогорку Кенеш в зависимость от положительного решения Правительства, не совсем соответствовал представительной природе парламента.

Как справедливо отмечает А. Котов, рассматривая положения п. 6 ст. 61 Конституции РК, однозначный характер «положительного» заключения Правительства на проекты законов, влекущих сокращение доходов и увеличение расходов, ограничивает законодательные инициативы депутатов и согласительные процедуры между Парламентом и Правительством.

Безусловно, такое конституционное положение стало объектом отдельной дискуссии законодателей во время обсуждения и принятия Конституции КР в октябре 2007 г. В результате было решено остановиться в следующей редакции данного конституционного положения: «Проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством источника финансирования» (п. 3 ст. 65).

Конституция КР 2010 г. закрепляет эти положения в ч. 3 ст. 80. Как показывает анализ конституционных положений, Правительство в сфере законодательной деятельности обладает не только правом законодательной инициативы, но и реальными правовыми инструментами влияния на решения Жогорку Кенеша.

Таким образом, отметим, что многоаспектность взаимных отношений Жогорку Кенеша и Правительства обусловлена правовыми механизмами, с одной стороны, воздействия Жогорку Кенеша на Правительство в силу его полномочий, с другой стороны, воздействия Правительства на Жогорку Кенеш в качестве субъекта права законодательной инициативы и органа, обладающего преимущественным правом в сфере формирования бюджета и проведения финансовой политики.

...

1. Арабаев А., Арабаев Р., Береналиева А. Парламентское право Кыргызской Республики. Бишкек: КГНУ, Юрид. ин-т, 2013.

2. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // Эркин Тоо. 2010. 6 июля.

3. Елчев В.А. Аппарат Государственной Думы и законотворческий процесс. М.: Памятники исторической мысли, 1999. С. 70.

Арапбаева Н.

Политическая партия как политический институт

Национальная академия наук Кыргызской Республики

Кыргызстанский политолог Б.О. Орунбеков, рассматривая политическую партию как политический институт, выделяет четыре основных признака данной организации, которые позволяют отличить ее от иных участников политической игры [1]. Речь идет, во-первых, о продолжительности деятельности; во-вторых, о характере структуры; в-третьих, о стремлении к власти; в-четвертых, о стремлении получить поддержку электората на выборах.

К.Б. Базарбаев в качестве присущих политическим партиям характеристик и функций выделяет: 1) наличие формальной структуры; 2) участие в политической конкуренции за официальный контроль над властью; 3) идеологическую доктрину; 4) правовой статус [2].

А.А. Арабаева исходит из понимания того, что деятельность данных политических организаций главным образом нацелена на завоевание государственной власти как высшей формы политической власти [3]. При этом основная цель политической партии не достигается только завоеванием государственной власти, не менее важная часть ее цели – это использование (осуществление) завоеванной власти [4].

С точки зрения российских ученых, такие основные характеристики, как (1) социальный состав и социальная база партии; (2) состав, интересы и цели руководства партии; (3) программные установки партии; (4) объективная направленность политических действий партии – все они вместе определяют сущность политической партии. При этом политическая партия, по их мнению, есть организованная группа единомышленников, которая представляет и выражает политические интересы и потребности определенных социальных слоев групп общества и ставит целью их реализацию путем завоевания государственной власти и участия в ее осуществлении [5].

Рассматривая политическую партию как политическую организацию, Т.Н. Жокина уточняет понимание ее политической природы как структурно организованных, постоянно действующих групп людей, которые обладают собственной программой, объединены общностью целей, идей и стремлением представлять и реализовывать интересы граждан с помощью завоевания государственной власти или участия в ее осуществлении. Партия как политический институт существенно отличается от всех других видов общественных организаций и объединений, во-первых, организованностью, во-вторых, четкой структурой, в-третьих, наличием программных документов, в-четвертых, наличием определенной идеологии или общности взглядов и ценностей, в-пятых, стремлением к завоеванию, осуществлению или участию в политической власти, в-шестых, стремлением к поддержке со стороны электората. Специфика российских политических партий проявляется уже в изменении соотношения различных партийных функций. Так, часть их взяли на себя другие институты. Слабо справляются они и с функцией социально-

политического представительства. Основной для них остается функция обретения и удержания политической власти, что особенно остро проявляется в период избирательных кампаний. Тем не менее, они до сих пор лишены главного, т.е. функции формирования государственной власти с помощью открытой межпартийной борьбы в результате народного волеизъявления. В то же время они остаются главным инструментом формирования властного истеблишмента [6].

По мнению А.В. Курочкина, как политико-правовой институт, партия является, с одной стороны, звеном вертикальной связи государства и общества, его составляющим элементом, которые опосредуют все фазы политического процесса, начиная от артикуляции групповых интересов и кончая принятием решений и их реализацией. С другой стороны, партии в демократических системах представляют сложную сеть горизонтальных связей самого гражданского общества, способствуют рационализации и интенсификации механизмов саморегуляции и саморазвития. Такой политико-правовой статус позволяет партиям выступать в качестве важнейшего механизма распределения и перераспределения властных ресурсов, как в государстве, так и в обществе.

Аналогичную позицию высказывает и отечественная ученая А.А. Акунова, говоря о том, что формирование и функционирование сильной и эффективной партийной системы в Кыргызстане является одной из приоритетных задач при переходе к парламентской форме управления.

С точки зрения А.А. Маллакурбанова, в демократических обществах политические партии рассматриваются как институт, одновременно принадлежащий и гражданскому обществу, и сфере публичной политики. В качестве атрибутивных признаков партии автор выделяет: высокую степень организованности; наличие специфичной цели (приход к государственной власти и ее использование); наличие идеологии; наличие социальной базы.

При этом процесс политической институционализации партии длителен и включает в себя следующие компоненты: легитимацию партии в массовом сознании; формализацию внутрипартийных отношений; определение стратегии и тактики партии; формирование идеологических позиций в политическом пространстве; накопление ресурсов влияния на стратегические политические решения.

Оригинальную позицию в данном контексте занимает Л.А. Григорьева. Так, по ее мнению, в политическом процессе партия одновременно выступает как: 1) добровольное общественное объединение; 2) структура гражданского общества; 3) субъект властеотношений.

Взаимоотношения между государством и политическими партиями возникают в основном в ходе их взаимного воздействия в процессе проведения выборов, совместного обсуждения и выработки политико-управленческих решений и т.д. безусловно, такое взаимодействие между государством и партиями предполагает целенаправленные действия обоих субъектов в отношении друг друга.

С точки зрения С.А. Никоненко, политические партии имеют двоякую природу. Это проявляется в том, что они являются одновременно элементом гражданского общества и частью государственного механизма. С одной стороны, партия проникает в толщу гражданского общества, где зарождаются и оформляются групповые интересы. С другой стороны, через свои руководящие инстанции партия «врастает» в механизм государственной власти, что придает партии уникальное качество агента двусторонней связи гражданского общества и государства.

В политологии политическая партия рассматривается как добровольная, непрерывно действующая политическая организация единомышленников, которая представляет интересы определенных социальных групп и ставит целью их реализации путем завоевания государственной власти или ее осуществления на основе обеспечения широкой поддержки населения.

В современной политической науке присутствуют также неоклассические подходы к пониманию сущности политической партии, в рамках которых внимание исследователей обращается на системно-структурную характеристику политических партий. С этой точки зрения партии рассматриваются как образования-«проекты», деятельность которых связана с функционированием кокуса, который на основании определенных интересов, превращенных в политическую платформу, рекрутирует некоторое количество людей, собирая их в определенном политическом пространстве, и осуществляя осознанное воздействие на конституэнтов, мобилизует их на достижение определенных политических целей. Политическая партия, по мнению Д.Б. Лайпановой, есть системно-структурное образование, которое упорядочивает процессы аккумуляирования, агрегирования политических интересов и включения их в рамки политической системы. По всем сущностным характеристикам, политическая партия выступает как общественная организация высшего порядка.

Таким образом, очевидно, что политическая партия как политический институт играет важную социально-политическую роль в политической системе общества.

...

1. Орунбеков Б.О. Роль политических партий в условиях переходного общества: место, сущность и перспективы: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Бишкек, 2011. С. 8.

2. Базарбаев К.Б. Политические партии в избирательном процессе современного Кыргызстана: дис. ...канд. полит. наук. Бишкек, 2009.

3. Арабаева А. Политические партии, Парламент, депутатские объединения. Бишкек: Право и политика, 2010.

4. Арабаева А.А. Депутатские объединения в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики: политико-правовой анализ: дис. ... канд. полит. наук. Бишкек, 2011.

5. Ирхин Ю.В., Зотов В.Д., Зотова Л.В. Политология. М.: Юрист, 2000. С. 259-263.

6. Жокина Т.Н. Российские партии в современной политической системе: федеральный и региональный аспекты институализации: дис. ... канд. полит. наук. Воронеж, 2009.

Береналиева А.А.
Партийные фракции в Жогорку Кенеше
Кыргызстана

*Институт Философии и политико-правовых исследований
Национальной академии наук Кыргызской Республики*

Депутатские объединения политических партий в парламенте Кыргызской Республики, бесспорно, в какой-то мере перевели деятельность Жогорку Кенеша во фракционный режим. Однако, более глубокий анализ их деятельности показывает, что потенциал фракций в законодательном процессе не используется в полной мере [1].

Более того, фракции стали дублировать деятельность парламентских комитетов. Неотработан и механизм взаимодействия между фракциями и политическими партиями, членами фракции и избирателями [2].

Следует также добавить об отсутствии механизма взаимодействия между фракциями в Жогорку Кенеше, о слабой организации работы их секретариатов, включая слабое обеспечение ими работы депутатов-членов фракции и др.

В числе парламентских проблем обозначены также: Жогорку Кенешу не хватает прозрачности в своей деятельности, нет тесного взаимодействия с институтами гражданского общества, неэффективно используется экспертный потенциал аппарата.

Поэтому вполне правомерно и своевременно Торага Жогорку Кенеша А. Жээнбеков в своем отчете о деятельности республиканского парламента за период с 1 сентября 2012 г. по 30 июня 2013 г. особо подчеркнул необходимость системного, концептуального и научного подхода к законотворчеству, а также эффективного взаимодействия, с одной стороны, между парламентскими фракциями и комитетами, с другой стороны, между ними и гражданским обществом [3]. Более того, и «Стратегия развития Жогорку Кенеша до 2016 года», принятая 31 января 2013 г., в числе приоритетных направлений парламентской деятельности выделяет совершенствование работы парламентских фракций.

Между тем, такое положение дел в кыргызстанском парламенте имеет объективные основания.

Иначе говоря, объективные причины данных проблем лежат как в правовой, так и в политической плоскостях [4]. Во-первых, это отсутствие положительного опыта организации работы фракции в отечественном парламентаризме. Фракции получили свое законное право существовать как полноправный парламентский орган впервые лишь в Жогорку Кенеше четвертого созыва посредством конституционной реформы 2007 г. и парламентских выборов по партийным спискам.

Во-вторых, при институционализации фракций ни законодателем, ни самими их представителями не была учтена двуединая политико-правовая природа фракции как депутатского объединения.

Дело в том, что фракция в современном парламенте как его составляющее играет существенную роль в реализации собственно парламентских функций. В то же время, фракция призвана претворять в жизнь программные цели, решения

руководящих органов той политической партии, которую представляет в парламенте.

Такое функциональное назначение фракции исходит из ее двуединой политико-правовой природы. С одной стороны, это парламентский орган, организация и деятельность которого регулируются законодательством и прежде всего принципами и нормами Конституцией и иными конституционно-правовыми актами, включая регламент Жогорку Кенеша. С другой стороны, это орган политической партии, формируемый в Жогорку Кенеше в соответствии с ее уставом и иными внутрипартийными документами и решениями, в том числе положением о фракции.

Непонимание законодателем политико-правовой природы фракции, с точки зрения правового регулирования, привело к тому, что в отечественном конституционном законодательстве еще не получили четкого определения вопросы правового статуса фракции как вида депутатского объединения, особенно пределы ее компетенции в законодательной деятельности Жогорку Кенеша. В результате этого фракции пошли по пути дублирования деятельности парламентских комитетов, хотя их правовая природа обуславливает специфический характер их организации и деятельности.

Комитет Жогорку Кенеша является конституционным органом, в ведении которого находятся подготовка и предварительное рассмотрение отнесенных к полномочиям Жогорку Кенеша вопросов, осуществление контроля за проведением в жизнь принятых Жогорку Кенешем законов и решений. Поэтому и законы, акты Жогорку Кенеша принимаются после предварительного рассмотрения их проектов соответствующими комитетами. Что касается фракций, то их следует рассматривать в структуре Жогорку Кенеша прежде всего как органов, формирующих политическую позицию и соответственно дающих политическую оценку принимаемым Жогорку Кенешем актам с точки зрения целей, задач и политического курса той или иной партии, которую они представляют в парламенте. Поэтому вовсе необязательно рассмотрение фракциями буквально всех законопроектов повестки дня Жогорку Кенеша. Другое дело, когда речь идет о создании механизмов их активного участия в законодательной работе.

Как видим, назначение и функции парламентских комитетов и фракций существенно отличаются друг от друга.

Непонимание политико-правовой природы фракции приводит и к тому, что становятся формальными отношения «фракция – политическая партия – избиратели». Отсюда объяснимо отсутствие механизма постоянного взаимодействия между фракциями и первичными партийными организациями, членами фракции и избирателями.

Более того, такое обстоятельство ставит под сомнение сам процесс реализации предвыборной программы политической партии в жизнь через свою фракцию.

Вместе с тем, вряд ли плодотворна позиция, согласно которой у фракции должны быть функции лишь политического характера.

На наш взгляд, фактор двуединой политико-правовой природы фракции предопределяет содержательно-функциональную направленность ее деятельности.

Специфика деятельности фракции в парламенте, как мы уже отмечали, вытекает не только из двуединой цели политической партии, но и двуединой природы самой фракции. Поэтому ошибочна позиция, когда воспринимают в качестве приоритета партийно-политические функции фракции или, наоборот, парламентские ее функции ставятся выше политических.

Именно двуединая природа предопределяет параллельное осуществление фракцией своих политических и парламентских функций. При этом фракция, реализуя свои политические функции, вправе использовать парламентские полномочия. Так, фракция добивается принятия того или иного закона, отвечающего интересам своей политической партии, используя коллективное право законодательной инициативы. А осуществляя парламентские функции, фракция вправе пользоваться возможностями политической партии.

В этом ключе актуально решение прежде всего нормативно-правовых проблем относительно партийных фракций.

Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в ст. 10 определяет парламентскую фракцию как «объединение депутатов Жогорку Кенеша, избранных по списку от одной политической партии».

Однако в данной формулировке нет указаний на сущность и функционально-содержательную деятельность фракции как вида депутатского объединения.

Поэтому возникают резонные вопросы: Для чего создается фракция? Только лишь для того, чтобы объединить депутатов, которые избраны в парламент от политической партии?

Социальное назначение фракции, на наш взгляд, заключается в том, чтобы защищать интересы политической партии в парламенте, проводить ее политику, основанную на предвыборной программе партии, используя для этого свои парламентские полномочия, и тем самым, выполнять одну из двуединой главной цели всякой политической партии – осуществление государственной власти.

Таким образом, очевидно, что законодателю следует внести соответствующее изменение в вышеуказанную статью Закона с тем, чтобы легальное определение фракции указывало на ее сущностные и политико-правовые признаки.

...

1. Арабаева А. Политические партии, Парламент, депутатские объединения / Под ред. д.и.н., профессора А.А. Акунова. Бишкек: Право и политика, 2010.

2. Джакишев А.О. Депутатские фракции в парламенте: перспективы строительства // Право и политика. 2009. № 2. С. 221.

3. Отчет Торага Жогорку Кенеша А. Жээнбекова о деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики за период с 1 сентября 2012 г. по 30 июня 2013 г. URL: <http://www.kenesh.kg/RU/13034>

4. Арабаева А.А. Депутатские объединения в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики: политико-правовой анализ: дис. ... канд. полит. наук. Бишкек, 2011.

Береналиев А.Б.
Понятия «мигрант» и «миграция»:
соотношение сущности и содержания

*Институт Философии и политико-правовых исследований
Национальной академии наук Кыргызской Республики*

Понятие миграции в научной литературе рассматривается как урегулированное государством территориальное перемещение мигрантов, которое связано с пересечением ими государственной или административно-территориальной границы, обусловлено изменением места жительства на постоянный или временный срок и, как правило, сопровождается изменением правового статуса мигрантов [1].

А.И. Лемешева, А.В. Бубич, Г.Г. Зинкевич под миграцией понимают совокупность различных по своей природе территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства [2].

Несмотря на то, что миграционные процессы становятся актуальной проблемой практически для всех современных государств, в международном праве до сих пор не выработано понятие «мигрант».

Такая же картина и в постсоветском пространстве.

Хотя, ради справедливости, следует отметить, что в свое время Экономический суд Содружества Независимых Государства (СНГ) рассматривал вопрос о толковании термина «мигрант» и определял, что «мигрант» является понятием, которое включает в себя все категории лиц, осуществляющих пространственные перемещения, независимо от причин перемещения, их длительности и пространственных границ [3].

Такое понимание мигранта исходит из признания миграции как определенного вида перемещения, движения населения, в котором мигрант выступает именно как лицо, совершающее это перемещение. Так, в энциклопедическом словаре по конституционному праву миграция определяется как «переезд граждан на жительство из одного региона в другой». Поэтому миграция может быть, во-первых, внутренней, то есть перемещение граждан внутри своего государства. Во-вторых, внешняя миграция – приезд (возвращение) в государство его граждан, а также иностранцев и лиц без гражданства из-за рубежа, желающих временно или постоянно проживать в данном государстве [4].

Как видим, основанием для выделения внутренней и внешней форм миграции и мигрантов служит территориальный признак. Причем, речь идет о границе государства.

В настоящее время национальное законодательство многих постсоветских государств исходят из аналогичного подхода. Так, казахстанский законодатель миграцию определяет как безвозвратное, временное, а также сезонное перемещение физических лиц из Республики Казахстан, а также переселение физических лиц внутри Республики Казахстан, связанное со сменой места жительства и работы [5].

В своей работе Тоцкий Н.Н. обосновывает необходимость государственно-правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, что включает в себя, по его мнению, ряд основных форм.

Понятие «миграция», по определению Н.Н. Тоцкого, представляет собой перемещение по различным причинам людей через границу тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного места жительства.

Однако, данное определение, включая в себя ряд элементов, которые свойственны миграции, вместе с тем, упускает наиболее существенные вопросы правового регулирования миграции и правового статуса мигрантов, как считает А.В. Похлебаева.

Сама же А.В. Похлебаева предлагает понимать под международной миграцией перемещение лиц независимо от его формы, мотивов и сроков с территории одного государства на территорию другого государства, влекущее изменение их правового статуса, регулирование которого с момента пересечения данными лицами границы осуществляется законодательством принимающего государства, а также международно-правовыми документами, разрабатываемыми международными организациями, занимающимися проблемами миграции. Соответственно «международным мигрантом», по ее мнению, следует считать лицо, которое переместилось независимо от формы, мотивов и сроков его перемещения, с территории одного государства на территорию другого государства, что влечет изменение его правового статуса, регулирование которого с момента пересечения данным лицом границы осуществляется законодательством принимающего государства, а также международно-правовыми документами, разрабатываемыми международными организациями, занимающимися проблемами миграции.

В Кыргызстане приняты законы «О внутренней миграции» и «О внешней трудовой миграции» и соответственно они дают определение понятиям «внутренний мигрант» и «трудоустроенный-мигрант».

Понятие «внутренний мигрант» по Закону Кыргызской Республики «О внутренней миграции» определяется как «гражданин Кыргызской Республики, переместившийся, по различным причинам с одной местности в другую в пределах Кыргызской Республики в целях постоянного или временного изменения места жительства» [6].

Закон Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» в ст.1 использует понятие «трудоустроенный-мигрант», под которым понимается «лицо, имеющее урегулированный статус и занимающееся трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является». При этом под урегулированным статусом следует понимать наличие разрешения на пребывание и осуществление оплачиваемой трудовой деятельности на территории государства трудоустройства в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Вообще, самое широкое определение понятия «трудоустроенный-мигрант» дается в Международной Конвенции ООН о защите прав всех трудоустроенных-мигрантов и членов их семей (1990 г.). Согласно статье 2 Конвенции, этим термином обозначается любое лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является.

Анализируя Конвенцию Международной организации труда о трудящихся-мигрантах, Международную Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Европейскую Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и другие международно-правовые акты, Т.М. Безбородова делает вывод об отсутствии единообразного применения термина «трудящийся-мигрант».

В российском законодательстве вместо термина «трудящийся-мигрант» используется понятие «иностранный работник», под которым, согласно Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», понимается иностранный работник как гражданин другой страны, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность.

Изучая соответствующие положения данного Федерального закона, Т.М. Безбородова справедливо замечает, что временно пребывающими считаются иностранные граждане, прибывшие в Россию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившие миграционную карту, но не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание. По ее мнению, «содержание терминов «трудящийся-мигрант» и «иностранный работник» по российскому законодательству фактически совпадает. При этом первый термин является общим, а второй – частным.

На наш взгляд, наиболее правомерной и обоснованной выглядит позиция И.В. Плюгиной, которая определяет понятие «мигрант» в широком смысле как лица, осуществляющего территориальное перемещение независимо от причин, длительности и пространственных границ. А в узком смысле предлагает понимать лицо, которое осуществляет территориальное перемещение через государственные границы или границы субъектов Федерации, связанное с изменением места пребывания или жительства, и влекущее изменение правового статуса.

...

1. Галиахметова К.Д. Конституционно-правовое регулирование положения мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 233 с.

2. Лемешев А.И., Бубич А.В., Зинкевич Г.Г. Глоссарий по миграции. Мн.: Информационный центр при МИД Республики Беларусь, 2000. С. 24.

3. Решение Экономического Суда СНГ № С-1/14-96 «О толковании понятий «беженец», «мигрант», «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г.

URL: <http://www.jurportal.com/consult>

4. Конституционное право. Энциклопедический словарь. Ответственный редактор и руководитель авторского коллектива – доктор юридических наук, профессор С.А. Авакьян. М.: Норма, 2000. С. 353.

5. Закон Республики Казахстан «О миграции населения» // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Мн.: Тесей, 2000. С. 275.

6. Закон Кыргызской Республики «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 года №133 // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 2002. № 10. Ст. 434.

Джоробеков З.М., Махмудов У.А.
Международно-правовые тенденции
применения probation

*Академия МВД Кыргызской Республики
им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева*

Вопросы сотрудничества между государствами по проблемам борьбы с преступностью, профилактики правонарушений, назначение соразмеримого деянию наказания, а также гуманного подхода к лицам, совершившим преступления, находят свое отражение на встречах, заседаниях в комитетах и других учреждениях ООН, свидетельствующее о том, что мировое сообщество озабочено ростом общественно опасных деяний и находится в поиске оптимальных действенных мер по ее искоренению. При этом важным является то, что страны обмениваются мнениями, обсуждают социальные факторы, решение которых будет работать на предупреждение преступности, с целью выработки таких направлений в политике государств, отличающихся единством подходов [1].

Обсуждаемые проблемы исполнения назначенных наказаний в сфере уголовно-исполнительной политики, связанных с ограничением или лишением свободы лиц, виновных в совершенных деяниях были предметом обсуждения на га-ванском конгрессе, проходивший под эгидой Организацией Объединенных Наций в 1990 году, который был специально посвящен анализу назначения наказаний, альтернативных ограничению свободы и вопросам содержания и отбывания заключения в тюрьме, что было направлено на принятие прогрессивных мер, отвечающих реалиям современности.

Участники масштабных мероприятий международного уровня после длительного активного обмена опытом и информацией пришли к убеждению о необходимости постоянного сотрудничества по указанным проблемам, которые вышли за пределы одного государства и требуют коллективного воздействия всех стран. Были затронуты тенденции в сфере уголовно-исполнительной, в частности, проблемы отбывания наказания, сокращения сроков пребывания осужденных в изоляции от общества, а также probation.

В зарубежных странах отмечается различный законодательный опыт, а также практика по применению норм права. Как большую проблему указывают государства переполненность мест отбывания наказания в виде лишения свободы, а отсюда и вопросы их содержания и финансирования. В то же время была проявлена озабоченность условиями содержания осужденных, требующих гуманного подхода к заключенным, соблюдения их человеческих прав. Были высказаны предложения, что суровые наказания, которые связаны с ограничением свободы должны назначаться как крайняя исключительная мера в отношении виновных, тем более когда речь идет о правонарушителях из числа лиц, не достигших совершеннолетия.

В международных документах сформулированы дальнейшие направления развития правоприменительной деятельности, в которых делается акцент на со-

кращение назначения тюремного содержания, повышение действенности профилактических мер, усиление соблюдения норм закона в процессе рассмотрения дел по обвинению преступников, уделяется внимание на необходимость исследования проблем наказания с целью определения возможности выбора альтернативных санкций, а также гуманное обращение с осужденными в местах их изоляции.

Эффективность реализации предложенных мер зависит от роли каждого государства, которые принимают на себя обязательства по скорейшему внедрению норм, выработанных сообществом стран, в законодательстве каждого государства [2].

От оперативности приведения законодательств соответствующих государств, отсутствия противоречий с их стороны требованиям, которые были сформулированы зависит и результат разрешения вопросов применения норм о привлечении к ответственности и назначении предусмотренных санкций, а также порядок отбывания наказания заключенными. При этом, широкое применение пробы является для государств перспективным развитием в международно-правовой интеграции.

Проведенное нами исследование позволило констатировать, что имеются большие различия в основаниях, процедуре и сроках назначения предусмотренного уголовным законом государств наказания. В международной практике проба исторически сложилась как вид условного осуждения. Но, тем не менее, проба в широком смысле представляет собой форму социально-правового контроля, которая включает в себя и меры воспитательного воздействия на лиц, виновных в совершении преступлений, но находящихся в условиях испытания без изоляции от общества.

Однако в разных странах имеются отличия в характере, функциях и организационном построении службы. Так, в одних государствах законодатель определяет применение пробы как наказание (например, Швеция, Финляндия, Латвия), в других – относит к иным мерам уголовно-правового характера (например, Англия, Дания), в третьих – связывает применение этой меры с освобождением от наказания (например, Эстония), а в некоторых странах вообще не обозначает природу данного института (например, США)» [3].

Что касается пробы, то в современный период во многих зарубежных государствах удачно сочетается англо-американская модель института пробы и условного осуждения. Так, в Японии перенята проба в классической форме с активным участием и взаимодействием в ней неправительственных организаций.

Говоря об отличительных особенностях, необходимо подчеркнуть, что в государствах континентальной Европы (например, в Бельгии) суд вначале выносит приговор, назначая меру уголовно-правового воздействия, а следующим шагом суда является вынесение постановления об условном неприменении назначенного ранее приговора в отношении виновного. В постановлении суда не выдвигаются никакие требования к поведению испытуемого. В случае совершения испытуемым нового деяния, проба отменяется и на виновного будет распространен принцип совокупности преступлений и наказаний.

Представляется, что опыт зарубежных стран по применению наказаний, альтернативных лишению свободы, в систему уголовных наказаний обусловлено

определенными недостатками, в особенности – невозможностью достижения таких провозглашаемых законодательством целей наказания, как исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений. Длительные сроки отбывания наказания в местах лишения свободы приводят к потере социальных связей [4], препятствуют адаптации личности после освобождения из мест заключения в обществе. Помимо этого, в период отбывания наказания в местах лишения свободы, есть большая вероятность принятия лицом криминальной субкультуры, которая в дальнейшем усиливает криминализацию личности. Отбывание наказания без изоляции от общества под специальным надзором позволяет избежать негативных нравственных, психологических и физических последствий изоляции, так как при такой форме наказания навыки социального взаимодействия сохраняются и развиваются под воздействием социальной среды и при активном содействии работников службы пробации» [5].

Зарубежные концепции института пробации сочетаются с различного рода современными программами («круги правосудия», «семейные конференции», которые анализируют причины преступного поведения, криминального конфликта, а также участие членов общины в разбирательстве и разрешении сложившейся ситуации), направленными на восстановительное правосудие.

Особенность института пробации в разных государствах заключается в разности законодательного оформления, но содержательная часть заключается в том, чтобы отложить исполнение наказания за совершенное преступление под определенным условием, если есть основание полагать, что цели наказания могут быть достигнуты без его реального отбытия.

Необходимо подчеркнуть, что пробацию можно рассматривать в нескольких направлениях: как вид уголовного наказания; процесс исправления осужденного; система исполнения данного уголовного наказания; форма социально-правового контроля; мера предупреждения преступности и средство ресоциализации осужденных. Важно отметить, что пробация состоит в принудительном надзоре за поведением осужденного и выполнением обязанностей, возложенных на него судом, коррекции его поведения, содействии в социальной адаптации и предупреждении совершения им повторных преступлений (то есть в надзоре и социальной реабилитации).

Назначение меры уголовно-правового характера в каждом конкретном случае обуславливается выводом суда о целесообразности обращения к ее воздействию. Условное осуждение должно назначаться тем лицам, которые не нуждаются в надзоре, а пробация предполагает применение к осужденным, находящимся на свободе «системы испытания», которая складывается как из надзора, так и из мер, рассчитанных на оказание помощи осужденному [6].

В целом, деятельность органов пробации ориентирована на предупреждение преступности, сокращение числа совершенных преступлений. Центральное место их деятельности занимает работа с лицами, которым назначена пробация, заключающееся в сотрудничестве с ними, в позитивном направлении их поведения для успешной социализации или ресоциализации в процессе отбывания наказания, не связанного с лишением свободы и после отбывания наказания в виде лишения свободы, а также в обеспечении надлежащего контроля над данной категорией осужденных.

Анализ опыта работы органов пробации стран дальнего зарубежья показал, что в отдельных государствах данные органы начинают заниматься проблемами обвиняемого до вынесения решения суда и готовят обширный доклад, который учитывается судом при вынесении приговора. Таким образом, органы пробации, участвуя в процедурах восстановительного правосудия, содействуют реабилитации и восстановлению не только правонарушителя, но и потерпевшего еще на досудебной стадии.

...

1. Бородин С.В., Ляхов Е.Г. Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью. М., 1983. С. 36.
2. Report of the Secretary – General, p. 18
3. Рубанцев С.П. Применение пробации и досрочного освобождения от отбытия наказания в виде лишения свободы в США // Журнал российского права. 2006. № 1. С. 121.
4. Джоробекова А.М., Шевченко А.В., Джоробеков З.М. Исполнение наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних: историко-правовые аспекты. Бишкек, 2016. С. 36.
5. Мозяков В.В. Комментарий к УК РФ. Расширенный уголовно-правовой анализ. М., 2002. С. 864.
6. Материалы по пробации для работников социальных служб, учреждений и органов системы уголовного правосудия. Бишкек, 2013. С. 6.

Исираилова А.Т.
Компенсация морального вреда, причиненного
незаконными действиями сотрудников органов
внутренних дел Кыргызской Республики

*Академия МВД Кыргызской Республики
им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева*

В соответствии со ст. 16 Гражданского кодекса Кыргызской Республики (далее – ГК КР) «Компенсация морального вреда»: если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину нематериальные блага либо личные неимущественные права, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда.

При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства.

В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими законами, моральный вред может быть компенсирован юридическому лицу.

Таким образом, легальное определение морального вреда включает категорию «физические или нравственные страдания», не раскрывая, что понимается под указанными страданиями, каким образом их следует идентифицировать.

Следовательно, решение вопроса о том, действительно ли человеку были причинены физические или нравственные страдания, предоставлено практике правоприменения. При этом мнения адвокатов, сотрудников правоохранительных органов и судей в значительной мере отличаются друг от друга.

Понять категорию физических и нравственных страданий можно с трех основных позиций: медицинской (когда физические и нравственные страдания приравниваются к физическим, психическим и психосоматическим заболеваниям); психологической (когда нравственные страдания оцениваются как эмоциональная реакция организма на какое-либо внешнее воздействие); правовой (когда физические и нравственные страдания увязываются с нарушением личных неимущественных прав и практически не отделяются от них) [1].

Нужно отметить, что все три вышеуказанных подхода, достаточно распространенных на практике, имеют свои недостатки и, как следствие, порождают трудности как в обосновании исковых требований, так и формировании доказательственной базы.

Основания ответственности за причинение морального вреда является одним из основных вопросов при разрешении дел о компенсации морального вреда. Ведь каждый человек ежедневно может претерпевать какие-либо страдания, даже и в результате действий третьих лиц, но это не означает, что он всегда может претендовать на компенсацию морального вреда. Это право возникает при наличии предусмотренных законом условий или оснований ответственности за причинение морального вреда.

Для возникновения права на получение компенсации морального вреда необходимо одновременно наличие следующих условий: наличие вреда, т.е. морального вреда как последствия нарушения личных неимущественных прав или посягательства на иные нематериальные блага; противоправное действие (бездействие) причинителя вреда; причинно-следственная связь между противоправными действиями и причинением морального вреда; вина причинителя вреда (за исключением случаев, когда ответственность возникает без вины).

Совокупность вышеперечисленных условий образует юридический состав, который является основанием для компенсации морального вреда. Моральный вред компенсируется лишь при подтверждении факта причинения потерпевшему нравственных или физических страданий. Обязанность доказывания, при каких обстоятельствах и какими действиями (бездействием) они нанесены, какие нравственные или физические страдания перенесены потерпевшим, лежит на самом потерпевшем. Что касается противоправности действий (бездействий), то, учитывая, недостаточную юридическую грамотность населения, можно предположить, что во многих случаях правонарушитель избегает ответственности за причинение морального вреда только потому, что потерпевший не в состоянии квалифицировать происшедшее как правонарушение и не предъявляет соответствующий иск.

Нормы, предусматривающие защиту личных неимущественных прав, содержатся не только в гражданском, но и в других отраслях права. В качестве примера можно привести право на личную и семейную тайну. В настоящее время законодательство предусматривает право лица на тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений, тайну усыновления, тайну искусственного оплодотворения и имплантации эмбриона, адвокатскую, врачебную, нотариальную тайну.

Наличие причинной связи между противоправным действием и моральным вредом предполагает, что противоправное действие должно быть необходимым условием наступления негативных последствий в виде физических или нравственных страданий. Неправомерное деяние должно быть главной причиной, с неизбежностью влекущей причинение морального вреда. Однако наличие причинной связи не всегда легко установить.

Что касается одного из вида условий для возникновения права на компенсацию морального вреда (вина причинителя вреда), то ст. 1027 ГК КР предусматривает случаи, когда моральный вред возмещается независимо от вины, а именно: вред причинен жизни и здоровью гражданина источником повышенной опасности; вред причинен гражданину в результате его незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ; вред причинен распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию; а также в иных случаях, предусмотренных законом.

Компенсация морального вреда осуществляется независимо от подлежащего возмещению имущественного вреда. Компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме.

Моральный вред компенсируется в случаях нарушения или посягательства на личные нематериальные блага (права) граждан.

Понятие и открытый перечень нематериальных благ содержится в ГК КР. К ним, в частности, относятся: жизнь и здоровье, достоинство личности, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства, право на имя, право авторства, иные личные неимущественные права и другие нематериальные блага, принадлежащие гражданину от рождения или в силу акта законодательства, неотчуждаемы и непередаваемы иным способом [2].

Так как государство несёт обязанность по возмещению вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, правоотношения по этому вопросу должны нести в себе особый подход со стороны обязанного субъекта.

Юристами-правоведами выдвигаются различные предложения по законодательному совершенствованию методов определения денежного размера компенсации морального вреда: предлагается законодательно установить границы, в пределах которых суд определяет конкретные размеры возмещения вреда, и учитывать в каждом случае обстоятельства дела и личность пострадавшего; предлагается законодательно определить минимальный размер компенсации морального вреда, но возмещать его без специального обращения в суд, а в случае несогласия с рассчитанной суммой за реабилитированным предлагается сохранить право на обращение в суд в порядке искового производства; считается, что денежная компенсация морального вреда, причиненного реабилитированному, должна состоять «из презюмированного морального вреда, который возмещается государством в денежной форме вне зависимости от обращения юридически реабилитированных лиц и возможных дополнительных компенсационных выплат, которые подлежат выплате реабилитированному по решению суда» [3].

Моральный вред включает в себя нравственные или физические страдания, которые возникли в результате посягательства на нематериальные блага или в результате нарушения личных неимущественных прав либо имущественных прав гражданина. Систематизировать и предусмотреть в денежном эквиваленте все возможные последствия незаконного уголовного преследования задача вряд ли выполнимая.

Однако моральный вред причиняется вследствие конкретных действий правоохранительных органов. Если невозможно законодательно предусмотреть все виды морального вреда, подлежащего возмещению, то стоит обратить внимание на действия правоохранительных органов, которые могут его повлечь. Несомненно, применение любой из мер процессуального принуждения причиняет моральный вред. Фактически понесенное уголовное наказание, будь то штраф, исправительные работы или ограничение свободы, вызывает ещё большие страдания.

Следовательно, целесообразно законодательно установить денежные размеры компенсации морального вреда за применение конкретных видов мер процессуального принуждения и уголовных наказаний. При определении размера денежной компенсации морального вреда реабилитированному судам необходимо учитывать продолжительность судопроизводства, длительность и условия содержания под стражей, вид исправительного учреждения, в котором лицо отбывало

наказание, и другие обстоятельства, имеющие значение при определении размера компенсации морального вреда.

Таким образом, предлагаемая методика исчисления размера компенсации морального вреда должна учитывать следующие обстоятельства, причиняющие страдания: применение мер процессуального принуждения; фактически понесенное наказание по приговору суда; статус реабилитированного как участника уголовного судопроизводства на момент, предшествующий реабилитации.

Дополнительно, при компенсации морального вреда следует учесть явно выраженные негативные последствия для реабилитированного, возникшие вследствие перечисленных обстоятельств.

Соотношение размеров выплат за каждую из мер процессуального принуждения предлагается определить с помощью коэффициента. При этом за единицу взять размер компенсации морального вреда за один месяц содержания под стражей. Конкретную денежную сумму равную единице необходимо будет установить на законодательном уровне, исходя из сложившейся экономической и политической ситуации в государстве. Для остальных мер уголовно-процессуального принуждения в зависимости от значимости нарушаемых ими прав и свобод коэффициент компенсации морального вреда уменьшить или увеличить.

Аналогично предусмотреть денежный эквивалент компенсации морального вреда, причиняемого каждым из видов наказаний, установленных УК КР. Для построения таблицы размеров компенсаций применить коэффициент, за единицу которого возможно взять компенсацию морального вреда за один месяц лишения свободы, как наказания ограничивающего в высшей степени ценное право человека. Так как фактически понесенное наказание в большей мере воздействует на личность, чем меры процессуального принуждения, за единицу компенсации следовало бы взять денежную сумму большую, чем при компенсации морального вреда возникшего в результате применения мер процессуального принуждения. Кроме того, глубина переживаний лица, подвергаемого уголовному преследованию, увеличивается соразмерно грозящей уголовной ответственности.

...

1. Олефиренко С.П. История развития института компенсации морального вреда в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: право. 2008.

2. Постановление пленума Верховного суда Кыргызской Республики г.Бишкек, 13 февраля 2015 года №4 «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации».

3. Ханина К.В. Компенсация морального вреда как способ защиты нематериальных благ и субъективных гражданских прав // Вестник РУДН, 2010.

Исираилова А.Т.
Размер и порядок возмещения имущественного
вреда, причиненного незаконными действиями
сотрудников органов внутренних дел
Кыргызской Республики

*Академия МВД Кыргызской Республики
им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева*

Вопрос о возмещении ущерба, причиненного незаконными действиями органов внутренних дел, является по своей природе межотраслевым и в значительной степени урегулирован нормами уголовно-процессуального права.

Так, в соответствии со ст. 417 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики (далее – УПК КР) право на возмещение ущерба возникает при условии: освобождения задержанного или арестованного ввиду неподтверждения подозрения в совершении преступления; прекращения уголовного дела по основаниям, предусмотренным в пунктах 1, 2 части первой статьи 28 и в пункте 2 части первой статьи 225 УПК КР; постановления оправдательного приговора; изменения квалификации содеянного на статью закона, предусматривающую менее тяжкое преступление, с назначением по этой статье нового, более мягкого наказания или исключения из приговора части обвинения и снижения в связи с этим наказания; отмены незаконного постановления суда о применении принудительных мер медицинского характера.

В случае смерти гражданина право на возмещение ущерба в установленном законом порядке переходит к его наследникам, а в части получения пенсий и пособий, выплата которых была приостановлена, – к тем членам его семьи, которые относятся к кругу лиц, обеспечиваемых пенсией по случаю потери кормильца.

Ущерб не подлежит возмещению в том случае, если гражданин в процессе следствия и судебного разбирательства путем самооговора способствовал наступлению указанных в части первой настоящей статьи последствий. Однако самооговор, явившийся следствием применения к гражданину насилия, угроз и иных незаконных мер, не препятствует возмещению ущерба. При этом факт применения незаконных мер должен быть установлен следственными органами, прокурором или судом.

Правила статьи не распространяются на случаи, когда примененные в отношении лица меры процессуального принуждения или постановленный обвинительный приговор отменены или изменены ввиду издания акта амнистии, истечения сроков давности, недостижения возраста либо принятия закона, устраняющего уголовную ответственность или смягчающего наказание.

Иски о компенсации в денежном выражении за причиненный моральный вред предъявляются в порядке гражданского судопроизводства.

Если сведения о задержании, заключении под стражу, отстранении от должности, помещении в медицинское учреждение, осуждении лица и иных примененных в отношении него незаконных действиях были опубликованы в печати, рас-

пространены по радио, телевидению или иными средствами массовой информации, по требованию этого лица, а в случае его смерти – по требованию его родственников или указанию суда, прокурора, следователя соответствующие органы массовой информации обязаны в течение одного месяца сделать об этом необходимое сообщение (ст. 422 УПК КР).

Если требование гражданина о восстановлении трудовых, пенсионных и жилищных прав и производстве выплат, а также о возврате имущества или его стоимости не удовлетворено или гражданин не согласен с принятым решением, он вправе обратиться в суд в порядке гражданского производства.

Лицам, лишенным воинских и специальных званий, в установленном порядке восстанавливаются звания.

Требования о производстве денежных выплат в возмещение имущественного ущерба могут быть предъявлены в течение трех лет с момента получения гражданином или лицами, указанными в части третьей статьи 417 УПК КР, постановления о производстве таких выплат.

Требование о восстановлении иных прав может быть предъявлено гражданином в течение шести месяцев с момента получения извещения, разъясняющего порядок восстановления прав.

В случае пропуска этих сроков по уважительной причине они по заявлению заинтересованных лиц могут быть восстановлены следователем, прокурором или судом.

Таким образом, гражданину должен быть возмещен в полном объеме имущественный ущерб. Возмещается имущество (в денежные вклады и проценты на них, облигации государственных займов и выпавшие на них выигрыши иные ценности) конфискованное или обращенное в доход государства судом либо изъятое органами дознания или предварительного следствия, а также имущество, на которое наложен арест.

Имущественный вред включает в себя возмещение заработка, пенсии, пособия, других средств, которых гражданин лишился в результате уголовного преследования, штрафов и процессуальных издержек, сумм, выплаченных за оказание юридической помощи и иных расходов.

Возмещению подлежит и любой другой имущественный вред, а также моральный вред, в том числе выразившийся в причинении физических и нравственных страданий и т. п.

Возмещение морального вреда, помимо компенсации морального вреда в денежном выражении, предусматривает принесение прокурором реабилитированному официального извинения от имени государства за причиненный ему вред; помещение в средствах массовой информации сообщения о реабилитации, если сведения о применении мер уголовного преследования в отношении реабилитированного были распространены в средствах массовой информации; направление письменных сообщений о принятых решениях, оправдывающих гражданина, по месту его работы, учебы или по месту жительства.

Анализ правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что процедура возмещения вреда реабилитируемым лицам в настоящее время совершенствуется, но конкретная работа правоохранительных органов и суда далека от совершенства, что приводит к затягиванию сроков рассмотрения дел, удорожанию судебной процедуры. Кроме того, в некоторых законах прямо определены

органы, к которым могут быть предъявлены требования о возмещении вреда и которые сами возмещают вред.

Для возмещения вреда в порядке ст. 999 ГК КР и гл. 46 УПК КР наличие вины должностных лиц органов, осуществляющих расследование, в применении незаконного уголовного или уголовно-процессуального воздействия на потерпевшего не обязательно.

Имеет определенные особенности и процедура установления морального вреда, причиненного потерпевшему в результате должностного преступления, совершенного сотрудником органов внутренних дел. Этот вид вреда может быть причинен как в результате оказания физического (нанесения телесных повреждений, применения пыток, истязаний, удушений различными предметами и т. п.), так и психологического воздействия (путем угроз, унижения, дискредитации в глазах окружающих, незаконного применения мер принуждения или пресечения, незаконного привлечения к уголовной ответственности и т. п.). При установлении указанного вида вреда необходимо выяснять, какими именно действиями, бездействиями он причинен, были ли причинены потерпевшему моральные страдания, причинно-следственную связь между ними.

При оценке существенности вреда необходимо учитывать также степень отрицательного влияния противоправного деяния на нормальную работу организации, характер и размер понесенного ею материального ущерба, число потерпевших граждан, тяжесть причиненного им физического, морального или имущественного вреда и т. п. Под нарушением законных интересов граждан или организаций в результате злоупотребления должностными полномочиями или превышения должностных полномочий следует понимать, в частности, создание препятствий в удовлетворении гражданами или организациями своих потребностей, не противоречащих нормам права и общественной нравственности.

Некоторые авторы обоснованно обращают внимание правоприменителей на наличие явной двухсторонней связи между причинением потерпевшему физического, морального или имущественного вреда и существенностью нарушений прав и законных интересов пострадавших от преступления физических и юридических лиц.

Таким образом, в случае виновного причинения вреда незаконными действиями сотрудников органов внутренних дел, которые совпадают по своим признакам с составом должностных преступлений, речь идет о возмещении вреда, причиненного преступлением, в связи, с чем характер такого вреда, равно как и заявляемые требования о его компенсации подлежат значительному расширению.

Таким образом, действующее законодательство предоставляет гражданам реальный механизм взыскания компенсации вреда, причиненного в результате незаконного привлечения к уголовной ответственности.

Взыскание компенсации в возмещение причиненного органами дознания, следствия и суда вреда в случаях незаконного привлечения к уголовной ответственности, применения меры пресечения в виде заключения под стражу и т. д. регулируется находящимися в системной связи положениями ГК КР (ст. 999), главой 46 УПК КР, а также рядом нормативных правовых актов в сфере бюджетного права. При этом размер компенсации имущественного вреда определяется в рам-

ках уголовного судопроизводства, морального вреда – в рамках гражданского судопроизводства, а процедура взыскания из бюджета определяется бюджетным законодательством.

Взыскатель должен лично обращаться в Министерство финансов КР с заявлением о производстве выплат и пакетом документов, в числе которых судебное решение и исполнительный лист (либо требовать от суда, рассматривавшего его дело, направить в Министерство финансов КР исполнительный лист); в судебном решении должна указываться точная сумма выплаты, определенная в национальной валюте; выплата компенсации осуществляется путем перечисления на банковский счет взыскателя, т. е. исключительно в безналичной форме и только на счет самого взыскателя, а не его законного представителя.

Каракашева С.Ж.
О принимаемых мерах, направленных
на предупреждение правонарушений
среди подростков

*Институт Философии и политико-правовых исследований
Национальной Академии наук Кыргызской Республики*

В Кыргызстане проблема правонарушений подростков была и остается одной из самых существенных социально-правовых проблем общества. При этом остаются нерешенными вопросы, связанные с преодолением проблем неблагополучия и совершения правонарушений несовершеннолетними. В связи увеличением количества совершенных правонарушений с участием детей и подростков остро стоит вопрос коренного пересмотра концептуальных подходов к профилактике правонарушений среди несовершеннолетних.

Данные статистики свидетельствуют о том, что в 2011 году несовершеннолетними было совершено 3229 преступлений, 2012 – 3410 преступлений, 2013 – 369, 2014 – 3789, а в 2015 году – 3703 преступлений [1]. В соответствии с вышеприведенными статистическими данными подростковая преступность характеризуется нестабильностью. Количество несовершеннолетних правонарушителей, состоящих на учете в инспекциях по делам несовершеннолетних органов внутренних дел не снижается.

Нельзя не учитывать, что рост преступности несовершеннолетних происходит в условиях интенсивного социального расслоения общества, падения жизненного уровня значительной части населения, обострения межнациональных конфликтов, неблагоприятного развития семейно-брачных отношений, роста различных проявлений жестокого обращения с несовершеннолетними. В этой обстановке первостепенное значение имеют социальные, экономические и воспитательно-профилактические меры [2].

Поскольку предупреждение правонарушений является основным и решающим направлением в борьбе с правонарушениями, то государству необходимо применять все возможные эффективные меры, в том числе предусмотренные нормами Конституции Кыргызской Республики [3], с тем, чтобы не допустить противоправное деяние со стороны подростка, чтобы в последствии не быть вынужденным наказывать за него.

В 2006 году был разработан и принят важнейший законодательный акт по защите детей – Кодекс Кыргызской Республики «О детях» [4], в котором впервые закреплена социально-правовая категория «ювенальная юстиция».

В главе 3 данного Кодекса перечислены государственные органы и органы местного самоуправления, ответственные за обеспечение прав и интересов детей. В Кодексе также определены основные задачи государственных и местных органов по защите прав детей. В частности, закреплены основные задачи и полномочия Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики в области защиты прав и свобод детей, которые предусматривают: защиту прав и свобод детей; осуществление контроля за соблюдением должностными лицами органов государственной

власти и местного самоуправления прав и свобод детей; предупреждение нарушений прав и свобод детей и содействие в их восстановлении; предупреждение любых форм дискриминации в процессе реализации детьми своих прав и свобод; содействие правовой информированности детей.

В рассматриваемом Кодексе две статьи посвящены вопросам профилактики правонарушений среди несовершеннолетних. Так, в статье 93 «Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних» говорится: «Система ювенальной юстиции в целях профилактики правонарушений среди несовершеннолетних осуществляет деятельность по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних. И далее в статье 94 «Защита несовершеннолетнего правонарушителя, не достигшего возраста уголовной ответственности» раскрывает порядок совместной работы уполномоченного органа по защите детей с органами внутренних дел, а также описаны нормы, запрещающие предавать огласке любую информацию относительно правонарушения, совершенного несовершеннолетним, не достигшим возраста уголовной ответственности. В пункте 5 данной статьи указано, что таким детям должны быть предоставлены услуги, направленные на оказание содействия в процессе его социальной реинтеграции в общество.

В реализации Кодекса Кыргызской Республики «О детях» в 2008 году были созданы специализированные органы по защите прав детей – отделы по поддержке семьи и детей на местном уровне. В апреле 2011 года в целях реформирования системы защиты детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, проведена институциональная реформа системы социальной защиты и уполномоченные органы по защите детей на центральном и местном уровнях переданы в ведение Министерства по социальной защите населения Кыргызской Республики (Министерство социального развития Кыргызской Республики).

В Кодексе Кыргызской Республики «О детях» предусмотрены «Программы по отвлечению от правосудия». В соответствии со статьей 96 данного Кодекса к лицам в возрасте до восемнадцати лет, совершившим преступления небольшой тяжести и менее тяжкие преступления, прокурором или судом по предложению территориального подразделения уполномоченного органа по защите детей могут применяться программы по отвлечению от правосудия. Программы отвлечения от правосудия по предложению уполномоченного органа по защите детей утверждаются Правительством Кыргызской Республики. Условия применения программы по отвлечению от правосудия: признание вины несовершеннолетним обвиняемым; согласие несовершеннолетнего на прохождение программы по отвлечению от правосудия или его законных представителей.

В случае невыполнения несовершеннолетними условий и требований программы по отвлечению от правосудия, прокурор по ходатайству территориального подразделения уполномоченного органа по защите детей выносит решение о возобновлении рассмотрения уголовного дела в общем порядке» [5].

Закон Кыргызской Республики «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике» [6], заложил новые подходы решения на государственном уровне проблем борьбы с негативными подростковыми явлениями. В соответствии с ним существовавшая ранее система предупреждения правонарушений несовершеннолетних заменяется на защитно-охранную профилактическую систему, представленную комплексом мер медико-психологической, социально-

правовой, педагогической помощи и поддержки семьи, детей. Именно такой подход соответствует Конвенции о правах ребенка. Указанным Законом определены цели, принципы и основные положения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по предупреждению безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

В систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на местном уровне входят комиссии по делам детей (КДД), которые создаются в целях защиты прав и интересов детей, находящихся в трудной жизненной ситуации при местных государственных администрациях либо при исполнительных органах местного самоуправления (мэрии городов). Порядок осуществления деятельности КДД определен постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 декабря 2015 г. № 878 «Об утверждении Типового положения о комиссии по делам детей» [7].

В Законе Кыргызской Республики «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике» установлено понятие профилактики правонарушений, как деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, трудовых коллективов, должностных лиц и граждан Кыргызской Республики, направленная на выявление, изучение, устранение и нейтрализацию причин и условий, способствующих совершению противоправных деяний, обеспечение благоприятных условий жизни и индивидуального воспитания определенных категорий лиц, в действиях которых имеется антиобщественная направленность, изучения их личности, определение индивидуальных потребностей, образа жизни и других факторов, влияющих на противоправное поведение, активизацию факторов, стимулирующих законопослушное поведение граждан, разработку и осуществление системы правовых, социально-экономических, организационных, воспитательных, специальных и иных мер по предупреждению противоправных деяний.

Профилактика правонарушений в Кыргызской Республике основывается на принципах системности, программно-целевого подхода, сочетания мер воспитательного и правового воздействия, индивидуальной профилактической работы, специализации работы с детьми, разграничения задач, функций и полномочий по профилактике правонарушений между субъектами профилактики, ответственности субъектов профилактики, контроля и учета профилактической работы и обеспечивается разработкой ее основных направлений, составлением криминологического прогноза с использованием финансовых, правовых и материально-технических средств, а также средств массовой информации.

В борьбе с противоправным поведением подростков целью нашего государства должно являться анализ зарубежного опыта реагирования на правонарушения несовершеннолетних, определение эффективных и подходящих для Кыргызстана механизмов интеграции подростков с противоправным поведением в общество, внедрение данных механизмов в систему профилактики правонарушений несовершеннолетних [8].

Основные задачи профилактической деятельности должны быть направлены на выявление и изучение личности правонарушителя, причин и условий, способствующих совершению правонарушений несовершеннолетним, а также разработку и реализацию соответствующих профилактических мер.

Предупреждение правонарушений в обществе основывается на комплексных мерах всех государственных органов и общественных организаций, направленных на ликвидацию причин и условий, способствующих увеличению правонарушений среди несовершеннолетних. В данное время сложилась устойчивая система органов и общественных организаций, представляющих интересы несовершеннолетних правонарушителей.

Как показывает опыт зарубежных стран, а именно Великобритании, Нидерландов, Италии, Японии, Германии и Франции, применение воспитательных механизмов воздействия в качестве альтернативных мер и санкций, применяемых к несовершеннолетним, показал положительные результаты и снижение уровня правонарушений среди несовершеннолетних.

Ученые западных зарубежных стран пришли к выводу о том, что у несовершеннолетних, которые лишены внимания родителей либо присмотра родственников пропадает интерес к обучению, появляется нежелание ходить в школу, нарушается дисциплина, появляется компания с негативными интересами, которая употребляет алкоголь, наркотики и совершает правонарушения, а вследствие этого уход из дома, бродяжничество, совершение различного рода правонарушений и преступлений. Решением проблем с трудными подростками и несовершеннолетними правонарушителями является обеспечение защиты прав и законных интересов учащихся, предупреждение безнадзорности со стороны родственников и педагогов, а также своевременное устранение причин и условий совершения правонарушений и своевременная социально-педагогическая реабилитация подростков, находящихся в социально опасном положении.

Эффективность механизма работы государственных органов, обучающих учреждений и общественных организаций по профилактике правонарушений несовершеннолетних будет при соблюдении законности, гуманного обращения с несовершеннолетним правонарушителем, тесного взаимодействия с его близкими родственниками, а также при индивидуальном подходе к исправлению с соблюдением конфиденциальности полученной информации [9].

Система комплексных мер должна быть направлена на школьные, городские рейды (дни профилактики безнадзорности), на проверку посещаемости занятий и посещения на дому, на проведение индивидуальных бесед с подростками и родителями об обязательности получения общего образования, на разработку индивидуальной программы по социально-педагогической реабилитации подростка, на постановку во внутришкольном учете неблагополучных семей с последующим представлением в социальные службы и органы, на помощь психолога, на вовлечение к общественной работе и организацию в учебном заведении общедоступных секций, кружков, клубов для несовершеннолетних.

Хотелось бы отметить важность работы социальных служб при судах, в которых работают такие специалисты как психологи и педагоги, осуществляющие свою деятельность во взаимодействии с государственными и негосударственными органами и учреждениями, организациями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Отношение к правонарушениям несовершеннолетних выступает показателем, по которому можно судить о целостности общества, о степени его развития. В обществе необходимо создавать эффективную систему защиты детства во всех

смыслах этого слова, необходимо выработать меры и методы борьбы с преступностью несовершеннолетних, нейтрализовать негативные явления, которые способствуют совершению правонарушений.

...

1. Данные ИЦ ГШ МВД Кыргызской Республики.
2. Джоробекова А.М., Ахматов А., Бекембаева Г.Т., Гигаури А. Учебное пособие по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних. Б., 2015. С. 8.
3. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек, 2010.
4. Кодекс Кыргызской Республики «О детях». Бишкек, 2012.
5. Джоробекова А.М., Ахматов А.Б., Базарбаева Р.Ш., Бекембаева Г.Т. Предупреждение правонарушений среди детей. Учебно-методическое пособие. Б., 2016. С. 19-20.
6. Закон Кыргызской Республики №82 «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике» от 25 июня 2005 года.
7. Постановление Правительства Кыргызской Республики № 878 «Об утверждении Типового положения о комиссии по делам детей» от 24 декабря 2015 г.
8. Джоробекова А.М., Мусабекова Ч., Шейшекеева Г., Хорошман Е.Г. Ювенальная юстиция: международные нормы и законодательство Кыргызской Республики. Б., 2009.
9. Джоробекова А.М., Маматазизова Н.К. К вопросу об административной деликтологии в Кыргызской Республике // Высшая школа. Научно-практический журнал. Уфа, 2016. С. 14-16.

Каракашева С.Ж.
Профилактика правонарушений
несовершеннолетних

*Институт Философии и политико-правовых исследований
Национальной Академии наук Кыргызской Республики*

В настоящее время перемены, происходящие в обществе, изменения в политической, духовной, экономической, а также социальной сферах жизни Кыргызстана оказывают существенное негативное влияние на уровень роста правонарушений среди несовершеннолетних. Происходит ухудшение структурных показателей выявленных преступлений. Отмечается, что преступность с каждым годом становится качественно более опасной, а количественно в ней преобладает корыстная направленность. В то же время раскрываемость зарегистрированных преступлений и уровень неотвратимости наказания из года в год снижается. Поэтому, вопросы борьбы с преступностью в среде несовершеннолетних являются важным направлением уголовной политики государства [1].

Усиление борьбы с правонарушениями, качественное улучшение воспитательно-правовой, идейно-нравственной, культурно-образовательной, профилактической работы обоснованно рассматриваются в настоящее время в качестве одного из важных средств повсеместного наведения порядка и дисциплины. Изменения в социальной среде особенно сильно влияют на подростков. Проведенный анализ показал, что подрастающее поколение сложно адаптируется к происходящим изменениям во всех сферах жизни общества. Они относятся к наиболее материально слабо обеспеченным слоям населения, нуждаются в поддержке и удовлетворении их потребностей в хорошем образовании, жилье и в устройстве личной жизни.

Совершение несовершеннолетним противоправного поступка может выражаться в действии или бездействии, ненадлежащем исполнении или неисполнении обязательств, нарушении норм законов или иных нормативных правовых актов, а также нарушении субъективного права другого лица. Однако, до настоящего времени не существует окончательного исчерпывающего перечня противоправных поступков. Рост противоправных поступков взаимосвязан и зависит от неблагоприятной обстановке в семье [2], от административно-правовых мер наказания, политики государства, а также системы наказания.

Неблагоприятная психологическая обстановка, безработица, массовая внутренняя и внешняя миграция населения, широкое падение жизненного уровня большей части населения, расслоение общества на богатых и бедных, спад производства, закрытие организаций, труднодоступность в связи с ограничением материальной возможности государства поддерживать учреждения здравоохранения, образования, культуры отражаются на идеологии и нравственном сознании общества вследствие чего происходит переоценка ценностей, правовых и этических норм, укрепляется националистическая идеология, происходят межэтнические и межнациональные конфликты, возникает мнимое ощущение ущемленности в

своих правах, появляются всевозможные религиозные и общественно-политические течения, под влияние которых может попасть несовершеннолетний.

Вышеперечисленные процессы непременно могут привести к напряженной обстановке, социальной нестабильности и неуверенности у подростков, и как следствие, вызывает резкий рост правонарушений несовершеннолетних. Как было отмечено, что наименее социально незащищенным слоем населения является именно молодежь, которая не может самостоятельно самореализоваться в обществе, найти свое место в социально-полезной деятельности, особенно в период социальной напряженности, политической и экономической нестабильности, а также период экономического кризиса [3].

Государство в такой тяжелый период не в состоянии выполнить в полной мере свои социальные функции в отношении подростков. На основе проведенного исследования были сделаны выводы о том, что в социальной среде, а именно в школе, дети делятся на группы, которые отличаются социальным статусом и интересами. Дети из неблагополучных семей не имеют возможность попросить купить им компьютер, дорогой телефон и другие дорогостоящие вещи, которые есть у других ребят и тем самым становятся изгоями общества. Как правило, другие подростки сторонятся их, обсмеивают и не общаются с ними. Отсутствие общения среди сверстников приводит к потере интереса к обучению, подросток попадает в негативную среду, а психологические особенности личности подростка не позволяют ему находиться в изоляции и находят иную среду, равную по статусу, интересам и объединяются вместе с ними. Учреждения по проведению досуга для несовершеннолетних не всегда по карману для родителей, незанятость пагубно влияет на поведение несовершеннолетних и затягивает в криминогенную среду [4], из которой очень трудно вывести их. Поэтому незанятость в значительной степени влияет на рост правонарушающего поведения подростков.

Учеными были выделены ряд особенностей, которые пагубно влияют на поведение несовершеннолетнего [5]: низкий уровень духовной культуры; отсутствие работы педагогов с трудными детьми из неблагополучных семей и их родителями; связь подростков с криминальными авторитетами; отсутствие моральных и этических ценностей; определенная манера и правила поведения среди подростков; психологическое давление, вызывающее стрессовые ситуации; ограничение либо отсутствие культурного досуга; сомнительные общественные организации и различные секты; неограниченный и бесконтрольный доступ через Интернет к негативной информации; тяжелые нагрузки по предметам, которые не возможно решить самостоятельно, отбивают стремление к обучению [6].

На основе приведенного перечня факторов, можно сделать вывод о том, что проблема правонарушений несовершеннолетних достаточно актуальна и искоренить ее совсем не возможно, но можно заметно снизить, если обращать внимание на факторы влияния окружающей среды на несовершеннолетнего. По институциональному признаку выделяют семейное, школьное, внешкольное, конфессиональное (религиозное), воспитание по месту жительства (общинное в американской педагогике), воспитание в детских, юношеских организациях, воспитание в специальных образовательных учреждениях [7].

Необходимо отметить, что успех борьбы с преступностью несовершеннолетних, как и с преступностью вообще, во многом зависит от обеспечения глубокого научного и научно-практического изучения состояния, динамики, причин

правонарушений среди подростков и повседневного использования результатов этого изучения на практике работы всех органов и организаций, имеющих задачей борьбу с безнадзорностью и правонарушениями подростков и предупреждение этих явлений [8].

С 2010 года в пилотных общеобразовательных учреждениях республики была реализована программа «Школа без насилия». В 2013 году данной программой было охвачено всего 28 школ из более 2,2 тысячи школ по стране. По словам инициаторов проекта данный проект продвигается очень трудно, поскольку не видно заинтересованности государственных учреждений и самих школ. В настоящее время этим проектом занимается Министерство образования и науки Кыргызской Республики, но масштабы охвата продвигаются достаточно медленно.

По данным Министерством образования и науки Кыргызской Республики на 2015 год в общей сложности в школах по всей республике обучаются 1 млн. 27 тыс. 123 учащихся, из которых 22 672 детей без родительской опеки, 27 311 полусирот и 48 403 ребенка из социально-незащищенных семей (то есть почти 100 тыс. детей). Однако, несмотря на это, собрать конкретные данные по исследованию в отношении детей, находящихся в негативной ситуации со стороны учителей, родственников, учеников и иных лиц достаточно сложно. Несовершеннолетние, находясь в прямой зависимости от окружающих людей, боятся сообщать о фактах насилия из-за страха дальнейшего негативного отношения, усиления страха из-за различия в возрасте несовершеннолетнего, к тому же система обращения с жалобами не достаточно развита, несовершеннолетние не имеют средств для правовой защиты своих прав. Телесные наказания ребенка в семье, в школе и в обществе в целом воспринимаются нормой дисциплинарного наказания, поэтому безразличие самого общества к проблеме несовершеннолетнего частично влияет на динамику правонарушений [9]. Влияние школьных учителей, завучей и директора играют значительную роль в сокрытии проблем несовершеннолетнего в школах. Психологическое угнетение, по мнению ученых, оказалось самым распространенным видом насилия, затем денежное вымогательство и завершающее физическое насилие.

В современный период в условиях экономической реформы и массовой миграцией молодежи из сел в города осложнилась проблема трудоустройства подростков. Трудоустройством подростков занимаются различные органы и должностные и частные лица, местные администрации, родители и их знакомые. Тогда как, органы занятости, на которых, собственно, и возложена обязанность реализации государственной политики занятости, меньше всего заняты организацией трудоустройства.

Отсутствие возможности у несовершеннолетних заниматься производительным трудом и зарабатывать свои деньги выливается зачастую либо в противоправное поведение подростков, либо, напротив в полный отказ от участия в общественной жизни, социальный инфантилизм, потребительские интересы.

Отрицательное влияние на несовершеннолетних оказывают порой неформальные связи и группы с антиобщественной ориентацией, так как они могут быть средой проявления негативных антиобщественных взглядов и норм в течение продолжительного периода времени.

Образованию группы несовершеннолетних правонарушителей способствуют определенные объективные условия и причины, а также субъективные

предпосылки их возникновения. Объективными причинами являются недостатки семейного, школьного, общественного воспитания, а в роли субъективных предпосылок выступают личные особенности подростков и их взаимодействие с социальной средой. Подростки собираются в группы часто совсем не для совершения правонарушений. Они стремятся к общению, к дружбе, а случайные встречи возникают у них на основе отчуждения их от первичных социальных групп: семьи, классного или производственного коллектива, общественных организаций. Это отсутствие межличностных отношений со взрослыми и сверстниками, переживание дискомфорта приводит к тому, что у подростков нарушаются основные механизмы социализации, ведущие к неправильному формированию представления о себе. Происходит идентификация с негативной средой, в которой вырабатываются негативные устремления, убеждения, нормы и установки. Идет процесс асоциального формирования личности, и закладываются предпосылки для возникновения асоциальной группы.

Преступность несовершеннолетних сегодня стала носить более опасный для общества характер, чем за все прошлые периоды существования государства. Результаты криминологических исследований свидетельствуют о глубоких провалах в социальной политике и воспитательно-профилактической работе с несовершеннолетними.

...

1. Джоробекова А.М. Проблемы совершенствования мер борьбы с преступностью несовершеннолетних. Бишкек, 2006. С. 22.

2. Крутецкий В.А. Психология: Учебник для учащихся педагогических училищ. М.: Просвещение, 1980. 352 с.

3. Джоробекова А.М., Бекембаева Г., Ахматов А.Б., Гигаури А. Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних. Учебное пособие. Бишкек, 2015. С. 48.

4. Нарматов О.Д. Несовершеннолетние правонарушители. Бишкек, 2009. С. 44.

5. Джоробекова А.М. Детерминанты преступности несовершеннолетних. // Наука и новые технологии. №5-6. Бишкек, 2006.

6. Джоробекова А.М. К вопросу о совершенствовании организационной работы субъектов профилактики преступлений несовершеннолетних // Известия вузов. №7. 2009.

7. Борьба с насилием в отношении детей в Кыргызской Республике. Специальный доклад Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики. Бишкек, 2015.

8. Миньковский Г.М. Неблагополучие в семье и противоправное поведение подростков // Социологические исследования. 1982. №2.

9. Djorobekova A.M., Togoybaeva Sh. Personality characteristics of juvenile delinquents. Education and science without borders // Journal volume 2. №4 (2/2011). Prague, Czech Republic, 2011.

Касиенова К.М.
К вопросу правового статуса ребенка

*Институт Философии и политико-правовых исследований
Национальной академии наук Кыргызской Республики*

Правовой статус ребенка в Республике Казахстан, согласно Закону «О правах ребенка в Республике Казахстан» [1], права ребенка основаны на принципах, во-первых, равноправия детей. Пункт 1 статьи 4 Закона устанавливает, что все дети имеют равные права.

Во-вторых, равной и всесторонней защиты. Все дети в Казахстане, независимо от того, родились они в браке или вне его, пользуются равной и всесторонней защитой со стороны закона и государства (п.2 ст. 4).

В-третьих, речь идет о принципе запрещения ограничения прав ребенка. Права ребенка не могут быть ограничены, за исключением случаев, установленных законами Республики Казахстан (ст.5).

Законодательное признание данных исходит из приоритетности прав ребенка и тем самым определяет целевые установки государственной политики в интересах детей. Так, в соответствии со ст.6 Закона о правах ребенка в интересах детей Республика Казахстан разрабатывает и проводит, в частности, государственную политику обеспечения прав и законных интересов детей, недопущение их дискриминации; упрочения основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений; формирует правовые основы гарантий прав ребенка, создает соответствующие органы и организации по защите прав и законных интересов ребенка.

Кодекс Кыргызской Республики о детях в целях защиты прав и интересов детей устанавливает более широкий круг принципов [2]. Так, согласно статьи 4 Кодекса защита прав и интересов детей основывается на принципах, в частности, признания первоочередности прав и интересов ребенка с целью обеспечения наилучших интересов ребенка; обеспечения доступа детей к бесплатным услугам в объеме государственных гарантий; недопустимости дискриминации детей по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья, а также по любым иным признакам.

Как показывает анализ, в отличие от Закона Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан», Кодекс Кыргызской Республики о детях сфере государственной политики в интересах детей, прежде всего, особенно выделяет принцип надлежащего обеспечения защиты детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Само появление в кыргызском национальном законодательстве понятия «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации» можно рассматривать как актуальный и своевременный шаг, поскольку речь идет целой категории детей, которые в большинстве случаев, если не сказать во всех случаях, не по своей воле оказываются в таких условиях.

Трудная жизненная ситуация, по Кодексу Кыргызской Республики о детях, определяется как ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом или болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.), а также его морально-психологическое состояние, связанное с неспособностью самостоятельно преодолеть эту ситуацию (ст.5).

Кодекс Кыргызской Республики о детях в статье 5 под детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, понимает, во-первых, детей, которые остались без попечения родителей; во-вторых, детей с ограниченными возможностями здоровья; в-третьих, детей, находящихся в конфликте с законом; в-четвертых, детей, которые являются жертвой насилия или преступления; в-пятых, детей, проживающих в малообеспеченных семьях; в-шестых, работающих детей; в-седьмых, беспризорных детей; в-восьмых, детей в зонах конфликтов и чрезвычайных ситуаций, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств, а также детей, которые не могут преодолеть указанные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи.

Более того, Кодекс Кыргызской Республики о детях определяет обеспечение прав, интересов и защиты детей, которые находятся в трудной жизненной ситуации, в качестве одной из приоритетных областей государственной политики и в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. И соответственно финансирование мероприятий по реализации государственной политики в сфере обеспечения прав и интересов детей, согласно Кодексу Кыргызской Республики, осуществляется как из республиканского, так и из местных бюджетов.

В этой связи следует добавить, что и казахстанский законодатель посредством Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам законодательства об административных правонарушениях» в 2014 г. дополнил подпункт 14 статьи 1 Закона Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан» положениями о детях, находящихся в трудной жизненной ситуации. Согласно Закону, это «дети, жизнедеятельность которых нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи; дети, находящиеся в специальных организациях образования, организациях образования с особым режимом содержания» [3].

Еще одно отличие кыргызстанского Кодекса о детях заключается в том, что он особое внимание уделяет к государственной политике в сфере формирования сознательного отношения граждан к рождению здоровых, желанных детей путем воспитания у родителей чувства ответственности за их рождение.

Речь идет о том, что государство должно заботиться о здоровом будущем поколении, для чего целенаправленно проводить работу с родителями, соответствующими институтами гражданского общества. И это должно стать составной частью государственной политики в сфере обеспечения прав и интересов детей.

Кроме вышеотмеченного, Кодекс Кыргызской Республики о детях в ряду принципов государственной политики в сфере обеспечения прав и интересов детей устанавливает также соблюдение принципов гендерного равенства (ч.1 ст.6).

Что касается непосредственно прав ребенка, то прежде всего следует подчеркнуть, что они (права ребенка) выступают составной частью прав человека и гражданина, хотя с некоторыми характерными особенностями, связанными, опять-таки, возрастной спецификой.

В данном контексте, рассматривая личные права ребенка, С.С. Алексеев, С.И. Архипов и В.М. Корельский справедливо утверждают, что данные права ребенка представляют собой совокупность правомочий, которые отражают естественно-правовые начала, что обеспечивают индивидуальность и оригинальность личности ребенка во его взаимных отношениях с государством и обществом [4].

Следует также отметить, что понятие «права человека» тесно связано с понятием «права гражданина». Несмотря на то, что эти два понятия обычно употребляются вместе, их правовая природа и содержание совершенно отличаются друг от друга. По справедливому мнению многих ученых, если права человека исходят из естественного права, то права гражданина проистекает из позитивного права. Как видим, речь идет не только в терминологическом различии, но в отличном друг от друга объеме прав и обязанностей человека и гражданина [5].

Конституционные права и свободы человека и гражданина достаточно глубоко изучены на страницах отечественной и зарубежной учебной и специальной литературы [6].

Непосредственно Закон Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан» в Главе 3 «Основные права и обязанности ребенка» закрепляет (ст.8-19). Кроме этого, Закон Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан» в статье 18 устанавливает, что государственная политика в интересах детей осуществляется на основе государственных минимальных социальных стандартов.

В свою очередь, каждый ребенок обязан соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц, государственные символы Республики, заботиться о нетрудоспособных родителях, сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (ст.20 Закона).

Безусловно, законодательство Республики Казахстан не просто декларирует права ребенка, но и обязывает государство, его органы и должностные лица принимать соответствующие меры для реализации прав детей (ст. 8 Закона РК «О правах ребенка в Республике Казахстан»).

Более того, Закон запрещает любые научные опыты или иные эксперименты с ребенком, наносящие вред его жизни, здоровью и нормальному физическому и психическому развитию.

...

1. Закон Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан» от 8 августа 2002 г. № 345-II // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2002. № 17. Ст. 154.
2. Кодекс Кыргызской Республики «Кодекс Кыргызской Республики о детях» от 10 июля 2012 г. № 100 // Эркин Тоо. 2012. 16 авг.
3. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам законодательства об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 г. № 236-V // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 19-II (2668-II). Ст. 94; Казахская правда. 2014. 12 июля.
4. Алексеев С.С., Архипов С.И., Корельский В.М. Теория государства и права: Учебник. М., 1997. С. 500.
5. Арабаев А.А., Арабаев Р.А. Кыргыз Республикасынын Конституциялык укугу: Жалпы жана Өзгөчө бөлүктөрү: Окуу китеби. Бишкек: КУУ, Юрид. ин-т; Кырг.-Рос. билим берүү академ., 2014. 411 б.
6. Дженнис М., Кей Р., Бредли Р. Европейское право в области прав человека: Практика и комментарий. М., 1997. С. 171.
7. Головастикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права: Учебник. М.: Эксмо, 2005. С. 621.
8. Зиновьев А.В. Конституционное право России: проблемы теории и практики. СПб., 2000.
9. Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина в России: понятие, содержание, механизм защиты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003.
10. Ащеулов А.Т. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник. Алматы: КазГЮА, 2001.
11. Конституция Республики Казахстан. Комментарий. Под ред. Г. Сапаргалиева. Алматы: Жеті жаргы, 1998.
12. Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. Алматы: Жеті жаргы, 2007.
13. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Изд-во Зерцало, 1998.

Кольсариева Н.Ш.
**Система политических прав, их нормативное
закрепление в Кыргызской Республике**

Ошский государственный юридический институт

Как известно политические права – это группа конституционных прав и свобод, предоставляющих гражданам возможность участвовать в общественной и политической жизни [4].

Любые права граждан должны быть институализированы, то есть нормативно закреплены. Нормативные правовые акты, предусматривающие права и свободы граждан, в том числе политические права и свободы должны составлять самостоятельный раздел отечественного законодательства. Это обусловлено единством, содержательностью самих прав и свобод, исходной точкой которых являются основные права и свободы. Единство политических прав и свобод определяется тем, что их совокупность, то есть не только основные политические права и свободы, относятся к числу конституционно-правовых, но и входят в сферу конституционного права, регулируются его нормами независимо от сферы их осуществления. Если рассмотреть законодательство о политических правах исходя из юридической силы соответствующих нормативных правовых актов, то основным документом, конечно является Конституция Кыргызской Республики. Именно она закрепляет основные политические права, свободы, принципы их осуществления, гарантий. Закрепление Конституцией принципа и гарантии прав и свобод содержится в главе 2 настоящей конституции Кыргызской Республики [1].

Необходимо отметить, что положения главы 1 Конституции декларируют, в первую очередь, положения статьи о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Важными являются также положения 1 раздела о статусе Кыргызской Республики как демократического, унитарного, правового государства с республиканской формой правления, о запрете на присвоение власти, о верховенстве Конституции Кыргызской Республики, об идеологическом и политическом многообразии, многопартийности [1].

Особое место в законодательной иерархии после Конституции занимают конституционные законы (о референдуме Кыргызской Республики, о Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республике, о судебной системе Кыргызской Республики и другие). Важно подчеркнуть тот факт, что предметом конституционных законов являются не отдельные политические права и свободы, а механизмы их обеспечения и защиты. За конституционными законами следуют вышеуказанные законы об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдумах граждан Кыргызской Республики, об общественных объединениях, средствах массовой информации, гражданстве Кыргызской Республики, о политических партиях. Иерархию законодательства о политических правах и свободах можно дополнить предметной структурой, в которой группировка правовых актов производится в зависимости от сферы правового регулирования

и содержания. Данная структура включает в себя избирательное законодательство, законодательство о референдумах, местном самоуправлении, о государственной службе, муниципальной службе, законодательство о судебной системе, об обращениях граждан, о политических объединениях, об информации и др. Конечно, нужно отметить что все они рассматривают политические права и свободы лишь частично. Являясь одним из элементов политической системы, образующая некоторую часть природы государства политические права и свободы составляют неотъемлемый атрибут современного государства.

Поэтому в отличие от личных политические права и свободы направлены не на обеспечение индивидуальности человека, а на его проявление в качестве активного участника политического процесса. Ценность этой черты прав состоит в том, что они создают условия для укрепления связей между гражданином, обществом, государством. Политическая свобода, по существу, является одним из видов личной свободы: человек как разумное существо, носитель политического сознания и политической культуры может действовать в качестве самостоятельного и свободного участника политического процесса.

Следует обязательно отметить, что политические права обычно признаются лишь за гражданами, то есть обладание политическими правами связывается с принадлежностью к конкретному государству. Права гражданина охватывают сферу отношений индивида с государством. В этом и проявляется отличительная черта прав человека от гражданина. Надо подчеркнуть, что реальное претворение основных политических прав и свобод человека и гражданина возможно лишь на основании применения национального права, которые должны предусматривать эффективные механизмы и процедуры их реализации. Само существование демократического общества невозможно без формирования политического плюрализма и его ценностей, активного и сознательного участия граждан в общественно-политической жизни. Поэтому в развитом демократическом государстве политические права и свободы массовое общественное сознание воспринимает как одну из важных гуманистических ценностей. Помимо вышеуказанных прав и свобод, предоставляющих возможность гражданам напрямую принимать участие в управлении государством существуют также и другие смежные с личными. Это: свобода мысли и слова; право на информацию; право на объединение; право на участие в митингах и другие [5].

Как известно право на свободу мысли и слова закреплено в Конституции Кыргызской Республики. Без этого права и немыслима 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.

И в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики осуществление указанных прав не должно нарушать права и свободы других лиц. Изучение прав, свобод и обязанностей личности в Кыргызской Республике показывает, что проблема в неусовершенствовании механизма гарантии реализации этих прав.

Многие ученые-юристы считают, что для реализации прав и свобод человека недостаточно юридических гарантий. Установление системы правовых гарантий не обеспечивает автоматического осуществления прав и свобод, их реализации [3].

Вот что думают по этому поводу Н.В. Витрук и В.В. Копейчиков, «реализация прав граждан – это регламентированный нормами права демократический по своему содержанию и формам осуществления процесс, обеспечивающий каждому гражданину материальные и духовные блага, которые лежат в основе принадлежащих ему субъективных прав, а также защиты прав от любых посягательств [3].

Важно отметить, что сущность прав и свобод состоит не столько в их формальном закреплении в законе, сколько в обеспечении реальными условиями и средствами их реализации. Анализ сущности, содержания механизма правовой защиты граждан позволяет утверждать, что он еще очень далек от совершенства, что процесс его создания зависит от соответствующих условий, юристов, экономистов, социологов, политологов; от умения различных правозащитных органов и организаций, представляющих интересы многих государств, объединить усилия в целях повышения эффективности оказания помощи и совершенствования правозащитных действий. Только в этом случае предусмотренные и закреплённые в Конституции и соответствующих законах политические права и свободы человека и гражданина могут реально воплощены в жизнь.

...

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.
2. Закон Кыргызской Республики от 23 октября 2007 г № 159 О референдуме Кыргызской Республики.
3. Витрук Н.В., Копейчиков В.В. Реализация прав и свобод граждан в условиях развитого социализма. М. 1993.
4. Политологический энциклопедический словарь. М. 2009.
5. Сальников В.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (теория и практика) М. 1998.

Мырзакматов М.Ж.

Сущность политического конфликта: к теоретической разработке проблемы

*Институт Философии и политико-правовых исследований
Национальной академии наук Кыргызской Республики*

Конфликт в своей сущности, как справедливо отмечает доктор политических наук Э.А. Пронин [1], предполагает поиск новых политических ориентиров, где острота и конфликтность предопределяется разрушением прежней политико-правовой основы. В процессе этого поиска происходит не только столкновение идеологий, но и борьба подходов. При этом, что очень важно, крайностям в конфликте должна противостоять политико-идеологическая тенденция, в основе которой не выбор или реванш, а учет и согласование интересов всех его участников, что объективно способствует урегулированию конфликта.

Поэтому вполне оправданным представляется рассмотрение конфликтного процесса в качестве составного элемента общественных преобразований [2].

Как показывает анализ, всеобъемлющий процесс демократизации государственной и общественной жизни немыслим без плюрализма мнений, взглядов.

Совершенно права А.С. Белоусова, говоря о том, что демократическая система немыслима без открытого сопоставления интересов, а значит без конфликтов.

В последние годы в политико-правовом развитии Кыргызстана произошли качественные изменения, включая создание и развитие демократических политических институтов. Безусловно, это дало толчок, в свою очередь, развитию политических партий, их активному вовлечению в политическую борьбу за власть; институционализации оппозиции; утверждению свободы слова. В совокупности со складывающимися рыночными отношениями они привели к социальной дифференциации общества, появлению новых социальных групп со своими интересами.

Политические партии стали основными субъектами общественно-политического процесса.

Суть деятельности данного субъекта политики главным образом заключается в его нацеленности на завоевание и осуществление государственной власти как высшей формы политической власти [3].

Безусловно, борьба за завоевание и использование государственной власти необратимым образом ведет к столкновению политических идеологий, программ и, конечно же, интересов политических партий.

Тем самым, создается реальная площадка для возникновения политических конфликтов. В качестве конкретного примера можно обратить внимание на имевший место в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики V созыва конфликт политических интересов парламентских партий «Ата-Мекен» и «Республика», вызванный перераспределением государственно-властных полномочий и сфер политического влияния. Данный конфликт постепенно приобрел качественно новую форму, превратившись в открытый политический конфликт между органами законодательной (Жогорку Кенешем) и исполнительной (Правительством) ветвей

государственной власти, что привело к политическому кризису. В результате была развалена коалиция парламентского большинства, Премьер-министр отправлен в отставку, соответственно были образованы новая парламентская коалиция и новое Правительство.

Иначе говоря, в условиях перехода к демократической политической системе невозможно избежать конфликтов, поскольку они способствуют выяснению позиций субъектов, вовлеченных в конфликты, и выработке взаимоприемлемых решений [4].

Следовательно, указанные здесь факторы, так или иначе, выступают в качестве причин для возникновения социально-политических конфликтов.

С этих позиций вполне оправданным является признание конфликта как атрибута социально-политических противоречий, которые приобретают антагонистический или иной характер в зависимости не только от объективных условий, но и от сознательности участвующих в них субъектов.

Авторы российского учебного пособия по политологии, основываясь на анализе природы социальных конфликтов американских ученых Р. Макса и Р. Снайдера, определяют социальный конфликт как «силовое, динамическое взаимодействие, осуществляемое двумя или большим числом сторон, при котором действие одной стороны, столкнувшись с противодействием другой, делает невозможным реализацию ее целей и интересов» [5]. Они исходят из того, что при конфликте всегда речь идет о попытке достижения изменения или сохранения способности контролировать и направлять действия другой стороны с помощью силы. Соответственно политический конфликт ими рассматривается как «разновидность социальных конфликтов, представляющих собой силовые взаимодействия двух или большего числа сторон, оспаривающих друг у друга распределение власти, ресурсов, авторитета, влияния».

Безусловно, социальный конфликт и особенно политический конфликт могут иметь достаточно радикальные формы своего разрешения, в том числе и с применением силы. Так, политический конфликт между Президентом и Верховным Советом в Российской Федерации в октябре 1993 г. вылился в кровавые события.

Изучая природу данного конфликта, А.Н. Медушевский вполне оправданно говорит о борьбе двух центров власти, которая носила принципиальный характер. По его мнению, это было столкновение двух концепций политических преобразований, форм организации власти, а также методов проведения реформ. Социальный смысл конфликта заключался в столкновении двух политических корпораций за решающую роль в процессе передела власти и собственности, за монополию на власть.

Политический конфликт между властью и оппозицией, произошедший в Кыргызстане в апреле 2010 г., также приобрел крайне разрушительную форму с применением силы, в результате чего погибли люди, ликвидированы легитимные органы государственной власти, были разрушены политико-правовые основы государства и социально-политическая система общества в целом.

Тем не менее, следует подчеркнуть, что вышеуказанные определения социального конфликта и политического конфликта, сформулированные авторами российского учебного пособия по политологии под редакцией А.А. Радугина, вызывают у нас некоторые сомнения.

Мы не согласны, в частности, с категоричностью утверждения относительно понимания конфликта как силового взаимодействия его участников.

На наш взгляд, политический конфликт и социальный конфликт в целом не всегда переходят в крайности, то есть приобретают радикальные формы своего разрешения с применением силы.

Политический конфликт между парламентом и правительством обычно решается в рамках закона, мирным путем, где в качестве результата можно увидеть, более или менее, определенный учет и согласование интересов сторон конфликта, что действительно способствует правомерному урегулированию конфликтного процесса.

Об этом свидетельствуют, в частности, конфликты между Жогорку Кенешем и Правительством Кыргызской Республики.

В данном контексте более удачным выглядит определение политического конфликта, сформулированное Ю.В. Ирхиным, В.Д. Зотовым и Л.В. Зотовой. Под политическим конфликтом они понимают «столкновение, противоборство различных социально-политических сил, субъектов политики в их стремлении реализовать свои интересы и цели, связанные прежде всего с борьбой за обретение власти, ее перераспределение, изменение своего политического статуса, с политическими перспективами развития общества». При этом они проводят сравнительный параллель между социальным и политическим конфликтами. По их мнению, если социальный конфликт представляет собой конфронтацию больших социальных групп о поводу многообразных ресурсов жизнеобеспечения, то политический конфликт есть столкновение уже интегрированных интересов этих групп, которые выражены в виде политических ценностей, задач, требований, лозунгов, и, как правило, связанных с борьбой за ресурсы власти.

На наш взгляд, аналогичны позиции относительно понимания сущности политического конфликта и ряда других авторов. Так, с точки зрения американского политолога Р. Даля, политический конфликт представляет собой столкновение разнообразных интересов политических, религиозных, этнических и других социальных групп за влияние на принятие решений о распределении власти и богатства в обществе.

По мнению Н.И. Чувашовой, политический конфликт есть столкновение субъектов политики по поводу распределения и перераспределения политико-государственной власти и изменения их политического статуса. Что касается социально-политического конфликта, то здесь затрагиваются интересы больших социальных групп. При этом предметом социально-политического конфликта является не только власть, но и средства жизнеобеспечения крупных социальных групп. Его сущность и специфика заключается в том, что он представляет противоборство социальных и политических субъектов по поводу овладения политической властью как целью и как средством реализации жизненно важных потребностей и интересов больших социальных групп и достижения субъектами конфликта определенного социального и политического статуса.

Таким образом, очевидно, чтобы эффективно урегулировать социально-политический конфликт необходимо прежде всего тщательно изучить его характер, формы проявления и динамику. При этом важен и анализ конфликта как социального явления с учетом особенностей его возникновения и развития в конкретно

данных исторических, социально-политических и правовых условиях государства, что позволит рационально управлять им.

...

1. Пронин Э.А. Социально-политические конфликты современности: теоретические модели и национальная практика: дис. ... д-ра полит. наук. Москва, 2004.

2. Белоусова А.С. Социально-политические конфликты в условиях переходного состояния российского общества: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Волгоград, 1999.

3. Арабаева А. Политические партии, Парламент, депутатские объединения. Под ред. д.и.н., профессора А.А. Акунова. Бишкек: Право и политика, 2010. С.67.

4. Богатырев В. Место и роль политических партий в кыргызском обществе // Политические партии в Кыргызстане. Бишкек: Институт общественной политики, 2006. С. 5.

5. Белоусова А.С. Социально-политические конфликты в условиях переходного состояния российского общества: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Волгоград, 1999.

6. Акулов К.М. Типологически-функциональный анализ социально-политических конфликтов современной России: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Нижний Новгород, 2002.

7. Политология: Учебное пособие для вузов. Научный редактор А.А. Радугин. С. 282-283.

Рахимбаев Э.Н.
Модернизация системы государственного
менеджмента в Кыргызской Республике

*Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики*

Опыт многих стран мира показывает, что наиболее оптимальное количество министерств или аналогичных структур является 12 или 15. Как правило, обязательными являются министерства финансов, иностранных дел, обороны, внутренних дел, здравоохранения, а остальные создаются в зависимости от специфики страны, национальных традиций и тенденций в развитии мировой экономики.

Наиболее высокого уровня государственного управления достигли Исландия, Норвегия, Финляндия, Новая Зеландия, Швейцария, Норвегия и Люксембург, где его эффективность составила 90%.

Уникальный опыт имеет Швейцария, у которой на протяжении почти 200 лет в структуре исполнительной власти насчитывается всего 7 министерств: иностранных дел; внутренних дел; полиции и юстиции; экономики; финансов; транспорта, связи и энергетики; военное министерство. Компактная, оптимальная и рациональная структура государственного управления – важнейший фактор, который позволяет Швейцарии занимать одно из ведущих мест в мире по качеству и эффективности государственного управления и по индексу качества развития институтов. В.В. Путин после прихода к власти в России в кратчайшие сроки упорядочил полномочия всех ветвей власти и создал сильную государственную систему управления [1].

В Кыргызстане в очередной раз предпринимаются попытки реформирования системы управления государством. Эти вопросы, положение дел и проблемы достаточно полно отражены в таких документах, как: Указах Президента КР «О Национальной Стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» от 17 декабря 2002 года № 381», «О концептуальных подходах к реорганизации административно-территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июня 2007 года № 333; постановлениях Правительства КР «О Концепции государственной региональной политики Кыргызской Республики» от 11 марта 2009 года № 171 и «Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике» 2013 г.

Однако, к сожалению, до сих пор, на наш взгляд, не создана действенная, комплексная модель системы государственного управления и МСУ в республике. Также, до сих пор, отсутствует четкая концепция и программа реформирования системы управления страной. В результате бессистемных и не доведенных до завершения административных реформ до сих пор остаются нерешенным целый ряд проблем управления.

В целом, анализ ситуации по данному вопросу показывает, что сегодня обострились и обострились следующие основные проблемы: неэффективная зако-

нодательная база государственного управления и местного самоуправления; неэффективное осуществление децентрализации государственного управления; неэффективная система государственного управления и МСУ, как следствие высокий уровень коррупции; неэффективная 4-х уровневая «советская» система управления в республике; дублирование и параллелизм государственных органов управления; неэффективная система МСУ; неэффективное административно-территориальное устройство; в более чем 80 % сел республики фактически отсутствуют органы управления, население этих сел, на наш взгляд, оказались фактически вне зоны управления; отсутствие исполнительных органов МСУ в сельских населенных пунктах; неэффективное финансовое, материально-техническое обеспечение органов МСУ; неэффективное формирование органов МСУ на сельском уровне, недостаточное обеспечение высококвалифицированными и компетентными кадрами; недостаточное информационное и методическое обеспечение органов МСУ; низкий уровень жизни населения – членов местного сообщества; деградация населения, утеря нравственных устоев и национальных традиций и т.д. Местные бюджеты, в большинстве случаев оказались нереальными, местные налоги не дают ожидаемых результатов. Дотационными как были, так и остались более 90 % органов МСУ республики. Не работают базовые законы, регулирующие вопросы правового, финансово-экономического и кадрового обеспечения, социальной мобилизации и т.д.

В этой связи, мы остро осознаем необходимость проведения административно-территориальной реформы и создания эффективной системы государственного менеджмента, эффективность и качество которой, на наш взгляд, составляет сегодня не более 30 %.

Нами разработаны концептуальные основы оптимизации административно-территориального устройства и модернизации государственного менеджмента, создания инновационной 3-х уровневой системы эффективного управления, поскольку в республике более 20 лет функционирует советская 4-х уровневая система управления (центральный – республиканский, областной, районный и первичный – села и города), на основе перераспределения задач и четкого разграничения функций, посредством избавления от излишних и не подкрепленных финансами функций.

Целью данной Концепции является оптимизация административно-территориального устройства и модернизация государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2016 – 2020 годы (далее – Концепция), определение стратегических направлений и основ создания эффективной системы государственного менеджмента и местного самоуправления, решение вопросов и проблем модернизации общественных отношений в направлении взаимодействия, консолидации, консенсуса центральных, региональных государственных органов управления и местного самоуправления, необходимости перехода от кризисных и посткризисных явлений к модернизированному развитию эффективного управления и повышение благосостояния населения, посредством консолидации человеческих и материальных ресурсов.

Для достижения цели Концепции потребуется проведение целого ряда инновационных реформ по решению выше обозначенных задач.

Главная же задача Концепции – сделать все, чтобы правовое и экономическое участие государственных и муниципальных органов на местах было максимально эффективным в деле оказания услуг населению, а также найден оптимальный баланс между ними, финансовыми ресурсами и человеческим капиталом. Оптимизация административно-территориального устройства (АТУ) должна позволить, прежде всего, ликвидировать дублирующие и промежуточные органы государственного управления, перейти с 4-х на 3-х уровневое управление в республике.

Другими задачами являются: осуществление анализа современной ситуации по вопросам децентрализации государственного управления и местного самоуправления; выявление основных проблем административно-территориального устройства, децентрализации государственного управления и местного самоуправления; формирование необходимой качественной законодательной базы; создание оптимальной системы государственного управления и местного самоуправления; устранение, ликвидация дублирующих органов государственного управления и высвободившихся средства направить на развитие сельских муниципалитетов; выработка предложений по обеспечению эффективной деятельности органов местного самоуправления, оказывающие населению качественные и доступные государственные и муниципальные услуги, содействующие повышению уровня жизни населения.

К 2020 году предполагается создание эффективной организационно-правовой и финансово-экономической базы развития МСУ на основе оптимизации АТУ, модернизации государственного управления и МСУ, которая будет строиться в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, отражать традиции кыргызского народа и учитывать международные нормы и опыт организации МСУ.

Предусматривается развитие эффективного партнерства местных и центральных органов власти, Правительства Кыргызской Республики и гражданского общества, частного сектора. Усилия органов МСУ будут направлены на создание рабочих мест, снижение уровня бедности, обеспечение доступа к качественным медицинским услугам и образованию. В республике будет широко развита сеть различных ассоциаций органов местного самоуправления, которые совместно с частным сектором, гражданским обществом, общественными организациями и политическими партиями будут осуществлять эффективную деятельность. Их потенциал предполагается направить на преодоление бедности, повышение уровня жизни членов местных сообществ, развитие социальной инфраструктуры на основе активного развития на местах малого и среднего бизнеса, предпринимательства.

Однозначно, эффективное социально-экономическое развитие страны в первую очередь зависит от системы народовластия и управления – государственного менеджмента.

Кардинальными, на наш взгляд, проблемами, стоящими перед страной являются: оптимизация административно-территориального устройства – переход с 4-х уровневое управления на 3-х уровневое и осуществление четкого разграничения функций и полномочий органов государственного управления и МСУ. Эти две главные проблемы тесно взаимосвязаны, и пока их не решить – в стране ни-

чего и никогда не изменится, невозможно будет достичь эффективных результатов в развитии страны. Невозможно будет совершить рывок в развитии республики и решить многочисленные проблемы, в которых она вязнет все глубже. Эти две главные проблемы были обозначены еще в 2002 г. в Указе Президента КР «О Национальной Стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года». Однако они не решены по настоящее время.

...

1. Айдосов Б. (Рахимбаев Э.Н.) Дорожная карта для Президента // Слово Кыргызстана. 24января. 2012. С. 5.

Рахимбаев Э.Н.
**Оптимизация административно-территориального
устройства в Кыргызской Республике**

*Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики*

В стране в который раз реформируют административно-территориальное устройство и систему управления государством. Но в обществе не уверенности, что это будет та самая модель, которая позволит совершить рывок в развитии республики и решить многочисленные проблемы, в которых она вязнет все глубже. Как и в прошлые разы, мы не видим четкой стратегии и программы реформирования, которым должен был предшествовать тщательный анализ положения дел.

Модернизация означает усовершенствование, улучшение, оптимизация, обновление объекта, приведение его в соответствие с новыми требованиями, правовыми нормами, показателями качества предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг.

Модернизация отношений государственных и муниципальных органов является фактором обеспечения гражданского мира, согласия и сотрудничества властей в центре и на местах. Необходимо перейти на новый уровень осмысления отношений государственных и муниципальных органов.

Сегодня политика государства в отношении органов государственного и муниципального управления, государственных и муниципальных служащих четко не выверена и понятна, и, конечно же, поставлена нелегкая задача – сократить штаты на 20 – 30 %. Связано это со многими факторами: огромное количество функционально дублирующих друг друга органов государственного управления и местного самоуправления на всех уровнях: республиканском, областном, районом и городском), армия чиновников неоправданно велика, бюджет государства не силах поддерживать в рабочем состоянии эту систему, в которой отсутствует эффективность.

Как ранее мы отметили, кардинальными проблемами, стоящими перед государством являются: оптимизация административно-территориального устройства – переход с 4-х уровневой системы управления на 3-х уровневую и осуществление четкого разграничения функций и полномочий органов государственного управления и МСУ [2, 5, 6]. Эти две главные проблемы тесно взаимосвязаны, и пока их не решить – в стране ничего и никогда не изменится, невозможно будет достичь эффективных результатов в развитии страны. Невозможно будет совершить рывок в развитии республики и решить многочисленные проблемы, в которых она вязнет все глубже.

Сегодня необходимо осуществить эффективную административно-территориальную реформу: прежде всего, отказаться от советской 4-х уровневой системы управления и ввести 3-уровневую систему управления, четко, в соответствии с Конституцией Кыргызстана, разграничив функции и полномочия каждого органа государственного и муниципального управления.

Реализация Концепции оптимизации административно-территориального устройства и модернизации государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2016 – 2020 годы включает три следующих этапа реформ.

1 этап проведения четкого разграничения функций и полномочий и сокращения центральных органов государственного управления(2016-2017 гг.): поэтапно сократить количество министерств и других республиканских органов государственного управления, которых насчитывается более 100 до 15-20, за счет проведения четкого разграничения функций и полномочий между министерствами и административными ведомствами, между местными органами государственного управления и органами местного самоуправления (на основе принципа – одна функция + один хозяин + ответственность + необходимое материально-финансовое обеспечение для реализации функций); ликвидировать областной уровень управления, а также все областные и региональные, зональные органы государственного управления (за исключением органов статистики, безопасности, прокуратуры, судов); сохранить на областном уровне институт полномочного представителя Правительства КР (на втором этапе реформ упразднить данный институт на областном уровне и перевести его на районный уровень), с небольшим мобильным аппаратом, с функциями контроля за правами человека и гражданина, соблюдением законодательства КР; ликвидировать 459 сельских местных кенешей, как формально – не достаточно эффективно осуществляющих свою деятельность. Сохранить функционирование 40 районных кенешей, с Комитетами работающих на постоянной основе и образовать их исполнительно-распорядительные органы.

2 этап перехода на 3-х уровневое управления и ликвидации лишних органов государственного управления на промежуточном уровне(2017-2018 гг.):ликвидировать лишние промежуточные звенья (посредников) государственного управления в районах республики, которых насчитывается более 2000; образование института полномочного представителя Правительства КР в районах; образовать новые, модернизированные районные государственные администрации, на базе существующих РГА (некое подобие Районного Белого Дома), в соответствии с новой структурой, в которые войдут департаменты и отделы, секторы республиканских органов государственного управления (18 – 20 министерств).

Основные полномочия и функции модернизированных РГА: координирующая территориальная государственная администрация; представитель государства на данной территории; общее представительство Правительства КР, осуществляет функции министерств, обеспечивает децентрализованное управление министерств; обеспечивает выполнение законов и подзаконных актов, контроль; реализует государственные функции и полномочия, государственные программы и проекты, экономическое развитие; привлечение инвестиций; решение кадровых, организационных и других вопросов, в соответствии с функциями и полномочиями; обеспечивает защиту прав и свобод граждан; выдает соответствующие документы.

3 этап укрупнения районов (2019-2020 гг.):следует укрупнить количество районов с 40 до создания 20 экономических округов (аймаков), соответственно уменьшится количество районных государственных администраций и районных

кеншей их исполнительно-распорядительных органов до 20, принять меры по обеспечению их эффективной деятельности.

Цель создания 20 экономических округов – социально-экономическое развитие территории, снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики, повышения эффективности деятельности органов государственного управления и местного самоуправления. Для достижения цели необходимо реализовать практические меры, подкрепленные материально-техническими и финансовыми ресурсами, конкретизация их функций, полномочий и задач.

Основными функциями их деятельности будут следующие: социальные функции, которые будут создавать наилучшие условия для жизнедеятельности членов местных сообществ; организационные функции – разработка и выполнение проектов и программ социально-экономического развития; налоговое администрирование; рыночную – создание рыночной сети, в целях развития различных отраслей экономики; организация и выдача кредитов для развития бизнеса членами местных сообществ и другие.

Сайтбеков А.М.
К истории создания политических
организаций в Кыргызстане

*Институт Философии и политико-правовых исследований
Национальной академии наук Кыргызской Республики*

Возрождение многопартийной современной системы в Кыргызстане и Казахстане стало возможным только в результате известных преобразований, наступивших после апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС.

Первой независимой организацией в Кыргызстане был политический дискуссионный клуб “Демос”, организованный в г. Фрунзе весной 1987 года при редакции газеты “Комсомолец Киргизии”. Материалы дискуссий печатались на страницах этой газеты. Таким образом, клуб имел широкую общественную трибуну. В его составе было 15-40 человек, в основном, представители русскоязычной интеллигенции. Президентом-руководителем клуба был Рушан Люкманов. Политклуб «Демос» сыграл важную роль в становлении инакомыслия, и многие нынешние лидеры русскоязычных оппозиционных организаций в Бишкеке начали политическую деятельность с участия в клубе. “Демос” поддерживал контакты с другими оппозиционными структурами за пределами республики.

Помимо «Демоса» в этот период существовали политклуб «Современник» (завод ЭВМ в г. Фрунзе), киноклуб «Поиск», позднее – «Ассоциация избирателей Кыргызстана», общество «Мемориал», ядром которого стали активисты вышеназванного клуба «Демос». Однако их участие в общественной жизни было ограниченным и ни один из них не стремился к оппозиции властям. В 1988 году молодежные дискуссионные клубы получили дальнейшее развитие. Во Фрунзе образовались клубы “Замандаш” (в Кыргызском государственном университете им. 50-летия СССР), “Позиция” (в Институте экономики при Госплане Киргизской ССР), “Объединение инициативной молодежи” (завод “Оргтехника”, поселок Мин-Куш Нарынской обл.) и др. [1]. В апреле 1988 года в Москве было образовано объединение кыргызской молодежи “Акыйкат” (“Истина”), активистами которого были студенты МГУ им. М. Ломоносова Бакыт Орунбеков, Кубат Чекиров и др.

Выборная кампания депутатов в Верховный Совет СССР 1989 года стала для «неформалов» переходом от этапа теоретических дискуссий к практическому участию в политических кампаниях, и это, в свою очередь, привело к изменениям в структуре самодеятельного движения. Начали создаваться республиканские объединения, союзы и ассоциации.

С весны 1989 года на первый план все более быстрыми темпами стало выдвигаться кыргызское национальное движение. В июне произошел массовый самозахват кыргызской молодежью земли в юго-восточной части столицы республики, оказавшийся полной неожиданностью для республиканского партийного руководства. “Самозастройщики” объединились в «Ашар» – организацию, призванную содействовать им в строительстве жилья и решении других проблем.

Аналогичные объединения самозастройщиков кыргызской молодежи «Ош аймагы» и узбекской «Адолат» были созданы в городе Оше.

Так, весной 1990 года, по примеру молодежи Бишкека, Ошская, поставившая своей целью получение земельных участков, создала объединение "Ош аймагы", и добилась выделения участков в Ошской области под строительство жилья. Вскоре организации "Ашар" и "Ош аймагы" политизировались и поставили себе такие задачи, как возрождение национальной экономики, культуры, языка, заложив тем самым основы формирования демократических политических структур.

Народное движение "Адолат" состояло из лиц узбекской национальности. В качестве основных его задач были провозглашены: изучение и восстановление историко-археологических памятников, прикладного искусства, устного народного творчества, национальных традиций, борьба с фальсификацией истории и т.д. На организованных "Адолат" в июне 1990 г. в Оше митингах были выдвинуты требования узкорационалистического, подстрекательского характера, в частности, организации в Ошской области узбекского автономного образования, признания узбекского языка государственным, пересмотр территориальных границ республики в пользу Узбекской ССР. Действия «Адолат» объективно способствовали возникновению межнационального конфликта в Ошской области [2] в июне 1990 года.

Общественная организация «Ашар» сыграла большую роль в формировании многопартийности в Кыргызстане. За короткое время «Ашар» переключился с экономических проблем самозастройщиков на политические. В конце января – начале февраля 1990 года во Фрунзе состоялись массовые митинги кыргызской молодежи в связи с распространившимися слухами о прибытии армянских беженцев и предоставлении им квартир. С большим трудом ситуацию удалось удержать в рамках мирного диалога. Но уже тогда, в январе, один из лидеров «Ашара» Жыпар Жекшеев выдвинул на митинге требование отставки республиканского партийного руководства, который получил общую поддержку через несколько месяцев.

Эти митинги резко подтолкнули процесс образования в Кыргызстане политических организаций национально-возрожденческого направления. В марте – апреле 1990 года возникли кыргызские национально-демократические объединения «Асаба» и «Атуулдук демилге» («Гражданская инициатива»). Эти объединения, совместно с политизированным крылом «Ашара», составили ядро образованного в мае 1990 года общереспубликанского Демократического движения «Кыргызстан» (ДДК) – самого массового, популярного среди населения политического движения.

ДДК сформировалась на учредительной конференции, состоявшейся в г. Фрунзе 26 мая 1990 года в здании Кырдрамтеатра. В ее работе приняло участие около 300 человек, представлявших большинство из действовавших в республике самостоятельных общественных организаций (всего 24 малых и больших организаций). Социальную базу ДДК составляла студенческая, рабочая и сельская молодежь. В его руководство входили представители творческой, научно-технической и гуманитарной интеллигенции. На учредительной конференции ДДК были избраны ее руководящие органы – Правление совета, а также 5 сопредседателей. Наиболее известными лидерами этого движения стали К. Акматов – секретарь

правления Союза писателей Кыргызстана, народный депутат Кыргызской Республики и Т. Тургуналиев – заведующий кафедрой философии Кыргызского женского педагогического института им. Маяковского, Ж. Жекшеев – освобожденный сопредседатель.

ДДК заявило об экономическом и культурном ущемлении интересов коренной национальности со стороны государственных органов и поэтому в качестве основных своих задач выдвинуло создание независимого государства, возрождение кыргызского народа, введение президентского правления, борьбу за свободу слова и печати, принятие новой Конституции на основе всенародного референдума, обновление символики республики, решение пограничных вопросов, возвращение географическим и населенным пунктам исконных исторических названий. На конференции с речью выступил союзный депутат А. Акаев, специально приглашенный из Москвы руководством Компартии Кыргызстана. Его выступление в основном поддерживающее официальную политику руководства республики несколько раз было прервано участниками конференции.

Выдвинув себя в качестве альтернативы Компартии Киргизии, ДДК активно использовало тактику силового давления на официальные структуры власти путем голодовок, организации пикетов, проведении несанкционированных митингов, в ходе которых выдвигались требования политического характера. В октябре 1990 года во время работы второй сессии Верховного Совета Киргизской ССР, Т. Чоротегин и другими членами ДДК была организована политическая голодовка. Все участники выдвинули требование отставки руководства республики, регистрации самостоятельных общественных объединений, принятия декларации, обеспечивающей полный суверенитет республики. Они также выступили: за разделение партийной и государственной власти, избрание президента республики (тайно и на альтернативной основе); обеспечение свободы печати; политической оценки событий в Ошской области; прямой трансляции работы сессии Верховного Совета республики; прекращение практики создания в Кыргызстане новых областей. Именно благодаря голодовке членов ДДК и активным действиям других неправительственных организаций стало возможным, что А. Акаев был избран парламентом республики как первый президент страны. В январе 1990 года, во время сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан, ДДК пикетировало здание ЦК Компартии Киргизии и правительства, выдвинув такие требования, как отставка ряда руководителей республики, обновление состава правительства, прекращение "преследования демократических организаций, политических сил" и др.

Руководством ДДК устанавливаются связи с такими же движениями региона и страны. Его делегаты в 1990 году участвовали (в г. Алма-Ате) на встрече "демократических организаций" республик Средней Азии и Казахстана и в работе Учредительного съезда представителей общественных движений народов фарси и Кавказа в Москве, на котором было провозглашено создание Ассамблеи народов Востока СССР. В декабре того же года во Фрунзе состоялась встреча руководства ДДК с представителями действующего в Узбекской ССР движения "Бирлик", им также предпринимаются усилия по расширению своего представительства в Верховном Совете Республики Кыргызстан. В октябре 1990 года 11 членов

ДДК, в том числе К. Акматов и Т. Тургуналиев, публично объявили о своем выходе из рядов КПСС. Руководители движения открыто провозгласили необходимость смены общественного строя.

На состоявшейся 14 февраля 1991 года встрече президента А. Акаева с представителями ряда общественно-политических, национально-культурных объединений, было высказано пожелание, чтобы ДДК перешло к конструктивной деятельности и способствовало решению таких задач, как формирование, интеллектуального слоя, создание и развитие национального предпринимательства, бизнеса. Почти все формальные и неформальные руководители и активисты ДДК перешли на сторону президента А.Акаева и получили разные назначения в органах государственного управления.

Впоследствии ДДК утратило внутренний стержень и не смогло переориентироваться в новых политических условиях. Состоявшийся 9-10 февраля 1991 года в г.Бишкеке первый съезд ДДК показал, что в движении происходят сложные и неоднозначные процессы. Он выявил разногласия между отдельными объединениями, входящими в ДДК, в частности, с «Ашар» и «Асаба». В конечном итоге, они привели к тому, что движение развалилось на мелкие политические группы, на базе которых позднее и образовались такие партии, как «Эркин Кыргызстан», «Асаба» и «Ата -Мекен».

...

1. Более полные сведения о деятельности общественных организаций можно получить в следующих книгах: “Гражданские движения в Кыргызстане”. Под. ред. М.Н. Губогло. М., 1991. С. 315.

2. Пономарев В. Самодеятельные общественные организации Казахстана и Киргизии 1987–1991 // Опыт справочника. М. 1991. С. 104.

3. Койчуманова Ч.У. История демократизации суверенного Кыргызстана (1991-2010гг.). Б. 2013. С. 109.

Сайтбеков А.М.
Процесс модернизации институтов
политических систем стран центральной
Азии как часть глобализации

*Институт Философии и политико-правовых исследований
Национальной академии наук Кыргызской Республики*

В конце 80-х гг. XX в. возникает новое понятие – «глобализация», которая сменила постмодернизацию. Понятие «глобализация» связано с латинским термином *Globus* (земля, земной шар) что означает общепланетарный характер тех или иных процессов. Если исходить из буквального значения, то «глобальный» – означает «охватывающий всю планету». Ключевым является в данном термине слово «взаимозависимость», именно всевозрастающая взаимозависимость различных обществ образует суть глобализации.

В условиях глобализации подчеркивается особая роль Западных государств в процессах распространения либеральной демократии, их культуры и капиталистической экономики во всемирном масштабе. В данной связи Западная Европа выступает не только колыбелью глобализации, но и как «испытательная площадка», где раньше всего проявляются глобальные тенденции – от попыток национального строительства (в других терминах -сепаратизм) до демонтажа национальных государств [1].

Август 1991 года стал временем политического пробуждения Центральной Азии. 31 августа 1991 года были приняты Декларации государственной независимости Узбекистана и Кыргызстана. 9 сентября 1991 года на внеочередной сессии Верховного Совета Таджикистана были единогласно приняты Заявление о государственной независимости Республики Таджикистан, Постановление о внесении изменений и дополнений в Декларацию о суверенитете Таджикской Советской Социалистической Республики (принятое 24 августа 1990 года) и Постановление о провозглашении государственной независимости Республики Таджикистан. Позже идею национального суверенитета стали реализовывать в Туркмении (соответствующая Декларация была принята в октябре 1991 года) и в Казахстане (16 декабря 1991 года).

Августовские дни 1991 года своеобразным лидером демократического, как тогда многим казалось, движения в регионе был Таджикистан. Именно в этой республике (и отчасти в Узбекистане) прошли наиболее массовые политические акции, направленные против «партхозноменклатуры» и «Советской империи». В Киргизии и в Казахстане ситуация была намного более стабильной и спокойной – во многом потому, что тогдашние лидеры двух республик олицетворяли в глазах населения политическое обновление. Аскар Акаев и Нурсултан Назарбаев ассоциировались с идеей «обновленного Союза», которая оказалась политически востребована в Казахстане и Кыргызстане.

В августе-начале сентября 1991 года среднеазиатские республики тогда еще *de jure*, но не *de facto* единого Советского Союза решали другие задачи, далекие от таких целей, как демократизация. По справедливому замечанию Музаффара и

Саодат Олимовых, «после развала СССР и обретения суверенитета каждая страна Центрально-Азиатского региона (ЦАР) была поставлена перед уникальной и чрезвычайно сложной задачей построения аутентичного собственным традициям и политической культуре государства [2].

Распад СССР и развал неэффективного социалистического хозяйствования был воспринят на Западе как триумф идеологии либерализма во всем мире. Началось масштабное наступление неолиберальных принципов и подходов, которое кардинально изменило, устоявшиеся представления о роли государства в экономике и в регулировании международных экономических отношений.

Между тем модернизация является составной частью глобализации. Сегодня мир устроен так, что страны, не вставшие на путь модернизации, попадают в изоляцию, не могут быть полноценно включены в мировое сообщество. Внешние факторы здесь являются одним из ключевых элементов «допуска» той или иной страны в так называемый «мировой клуб». Потому рассматривая политические системы переходных обществ, нельзя не учитывать глобализационные процессы, выступающие фактически внешней средой для этих систем.

Характерной чертой современного общества, в отличие от традиционного общества признавался плюрализм в экономической, политической, идеологической и других сферах общественной жизни. Более того в качестве стандартов модернистской унификации выступали понятия «демократия» и «капитализм». Понятие модернизация (modernity) стал применяться к социальным и политическим процессам, сопутствующим индустриализации в развивающихся странах. Технологической базой современного общества выступает промышленное производство, что обуславливает быстрое развитие науки и техники. Городское население в современном обществе преобладает над сельским населением, социальная структура общества приобретает открытый характер, появляются возможности для горизонтальной и вертикальной социальной мобильности. Также дифференцированы ролевые функции, основные сферы жизнедеятельности общества секуляризированы. Власть и управление в данном обществе имеют рациональный характер. В целом современное общество обладает широким потенциалом саморазвития.

В качестве основного подхода – принципа исследования политического процесса в Центральноазиатских республиках и странах СНГ – целесообразно использовать системный подход, с учетом реального состояния: состояния становления и формирования политической системы этих государств, выделить системно-генетический аспект.

Необходимо сгруппировать принадлежность государств Центральной Азии, основных атрибутов их общественно-государственной жизни к определенному типу, к определенному месту на этносоциальной и геополитической карте региона. Важно выделить основные ценности и культурные ориентации Центрально-азиатских государств, вокруг которых должна формироваться их политическая система.

Кроме того, необходимо, чтобы предметом анализа стали возможные перспективные тенденции национально-культурного развития, которые оказывают влияние на политическую ситуацию центральноазиатских республик.

Использование системного подхода для исследования современного политического процесса, учет в процессе формирования политической системы государств таких важнейших составляющих, как генезис системы политических отношений, а также роль при этом культурно-исторических факторов – все это не может быть полным без обращения к самой непосредственной, изначальной основе формирования и развития этносов, их государственности. Заслуживает внимания и значение их географического положения, а также особенности взаимодействия ее геополитической, социоприродной и географической среды. Это особенно важно, потому что эти страны расположены «на стыке» различных культур.

Наряду с системно-генетическим и культурно-историческим аспектами системного подхода в исследовании политического процесса в центрально-азиатских республиках необходимо также выделить историко-географический аспект.

Американский социолог У. Мур отмечает, что модернизация есть «понятие тотальной трансформации досовременного общества к тому типу технологии и соответствующей ему структуры, которые характерны для развития экономически процветающих и политически относительно стабильных стран западного мира» [3].

В отличие от теории марксизма, основывающегося на позициях экономического детерминизма, теория модернизации исходит из принципа технологического детерминизма, объединяющего структуру общества и его основные характеристики с технологическим способом производства. В соответствии с таким подходом выделяют несколько типов социально-экономической модернизации.

М.-Б. Олкотт предлагает анализировать политическое развитие государств Центральной Азии путем выявления тех мифов, которые правящие элиты создают для оправдания неутешительных результатов экономических и политических реформ. Эти мифы были призваны укрепить общественное доверие, по результатам их был противоположным, считает автор. Такой подход к анализу политического процесса представляется плодотворным, поскольку его применение приводит к получению нового знания о способах легитимации политического режима в Узбекистане и вместе с тем показывает несостоятельность выводов многих исследователей, которые сами оказались в плену тех мифов, что создаются правящими элитами. С другой стороны, для задач данного исследования такого подхода явно недостаточно. В недавней работе «Второй шанс Центральной Азии» М.-Б. Олкотт отмечает, что после событий 12 сентября 2001 г. государства Центральной Азии получили новый шанс развития демократических институтов, однако из-за позиции правящих элит и склонности западных стран поддерживать консервативные правительства этот шанс не был реализован.

Р. Дейблер в своем исследовании «Мухаммад Салих и политические преобразования в Узбекистане» [4] пытается проанализировать политический процесс через биографию главного оппозиционного деятеля М. Салиха, что является одновременно как достоинством, так и недостатком работы, поскольку позволяет выявить одни события и процессы и совершенно не затрагивать другие.

В работах Э. Хаски, посвященных Кыргызстану [5], анализируется процесс трансформации политической системы республики до середины 1990-х гг. в соответствии с классической транзитологической теорией.

1. Девятко И. Модернизация, глобализация и институциональный изоморфизм: к социологической теории глобального общества. М., 2008. С. 12.
2. Олимов М. Межтаджикский конфликт: путь к миру. М.: Институт Этнологии и Антропологии РАН, 1998.
3. Олимов М., Олимова С. Таджикистан на пороге перемен. М.: Центр стратегических и политических исследований, Научно-Аналитический Центр «Шарк», 1999.
4. Олимова С., Олимов М. Исламская партия возрождения в межтаджикском конфликте и его урегулировании // Центральная Азия и Кавказ. 2001. № 1.
5. Теория политической модернизации.
URL: <http://all-politologija.ru/knigi/politologiya-uchebnoe-posobie/teoriya-politich-eskoj-moderni-zacii>
6. Diebler R. Literature and Politics: Mohammed Salih and Political Change in Uzbekistan From 1979 to 1995. Bloomington, 1996.
7. Huskey E. Kyrgyzstan: The Fate of Political Liberalization // Conflict, Cleavage and Change in Central Asia and the Caucasus / Ed. K. Dawisha, B. Parrot. Cambridge, 1997. P. 242-268.
8. Huskey E. Kyrgyzstan: The Politics of Demographic and Economic Frustration // New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations / Ed. I. Bremmer, R. Taras. Cambridge, 1997. P. 654-680.

Смагулова А.С. Аменгерство как институт наследования

*Актюбинский региональный
государственный университет*

Материалы об институте аменгерства эпохи хуннов, тюрков изучаются на основе китайских источников.

Законы Чингисхана «Великие Ясы», своды законов Касым хана, Есим хана и хана Тауке – «Қасым ханның қасқа жолы», «Есім ханның ескі жолы», «Жеті Жарғы» уделяют большое внимание вопросам аменгерства, вдовьим спорам. В работе С.Созакбаева отмечается, что «в законах Тауке хана «Жеті Жарғы» был закреплён и институт аменгерства. Аменгерство – это брак вдовы умершего с его братом или близким родственником. Казахский народ запечатлел данную норму закона в пословице периода Тауке хана «если умер старший брат – сноха в наследство, если умер младший брат – в наследство младшая невестка»...» [1].

Следует отметить положительные стороны аменгерства в суровых условиях степной жизни.

Во-первых, в случае если вдова могла бы выйти за человека другого рода, не было бы гарантий доброго отношения к ее детям со стороны чужого рода.

Во-вторых, получив чужое имущество, посторонний человек не будет хорошим хозяином, в-третьих, разлучение матери с ребенком считалось большим злом, поэтому вдове не разрешали покидать род. У казахов крайне редко имели место случаи отказа от аменгерства.

Суть аменгерства заключалась в продолжении рода умершего, обеспечении заботы о его детях, для чего следовало «правильно опеределить место вдовы» [2].

Одним из важнейших вопросов в семейных отношениях казахов являлось *наследование имущества отца*, его правильное распределение. Об этом в работе П.Е. Маковецкого указывается: «Особенным уважением со стороны киргизов пользуется наследование человеком, владеющим значительным богатством, перешедшим к нему от отца, сплошь и рядом отличается от таких, которые сами приобрели состояние, а имущественное положение его считается более надежным, более прочным» [3].

Наследование осуществлялось в соответствии с очередями по степени родства, которые выглядят следующим образом: 1) дети, родители, внуки-правнуки; 2) братья, сестры, дед, бабушка; 3) родственники со стороны отца, сородичи.

Вопрос наследования в ханский период следующим образом отражен в работе исследователей. «По смерти мужа имущество не делится, если вдова имеет детей; она остается полновластною надъ имуществомъ и дети получаютъ выделъ по усмотренію родственниковъ покойного; между холостыми детьми имущество не делится, а дочери на заведеніе приданого полагается 1/7 часть его. По смерти родителей дети, уже выделенные ранее, ничего не получаютъ. Если дети малы, то мать имеетъ полную власть надъ наследствомъ мужа даже и тогда, когда опека

надъ нимъ поручается не ей, а другому лицу. После бездетного мужа имущество его остается у вдовы, если она не хочет выходить замужъ или выходить за родственника умершего. Въ противном случае ей выделяется только 1/8 часть имущества. Вдова не имеет права передать въ свой родъ самой малой части наследства».

Хотя женщина, с детьми на руках, имела полное право на имущество семьи, все же при выделе и в случае необходимости при разделе наследства она совещалась с родственниками мужа, а бездетная вдова в случае неподчинения закону аменгерства в основном получала лишь 1/8 часть принадлежащей ей доли, и была свободна. Что касается вдовы, имеющей детей, «если женщина отказывалась от аменгерства, ей не отдавали ни детей, ни имущество, она уходила одна».

При завещании имущества и скота у казахов большое внимание уделялось духовной стороне вопроса, предупреждающей возникновение разногласий между наследниками, которые должны были пользоваться оставленным добром без ущерба единству и согласию. «В завещании умершего учитываются интересы всех его малых детей, вдовы, дома и даже выделенных сыновей, незамужних дочерей, а также расходы на поминки на седьмой, сороковой и сотый день после смерти и на «ас», который положено устроить через год».

Следует отметить, у казахов часто встречается традиция завещания своего коня, сбруи и седла человеку, пользующемуся особым расположением умирающего.

Также половину наследства получает муж умершей женщины, не имеющий детей, а также родные сестры. Если после смерти родителей оставалась одна дочь, ей причиталась половина наследства. Одну четвертую часть получал муж умершей женщины с детьми на руках, либо бездетная жена умершего мужа. Одна восьмая часть полагается жене покойного с детьми на руках. Одну треть получает жена умершего, не имеющая детей. Две трети переходят двум дочерям от одних родителей. Одну шестую часть наследства получают родители, имеющие детей, родные матери (близкие родственники) или братья отца. В следующих очередях родства наследство делится по степени близости и полу.

У казахов при разделе наследства приоритет отдается мужчинам, а женщинам полагается лишь половина. Вопросы наследования имущества (в том числе вопрос аменгерства), земельные споры, вдовьи споры, имевшие место внутри рода, решались в интересах всего рода и регулировались действовавшими на тот период обычными законами. Распространение ислама в казахской степи привнесло много перемен в процесс решения вопроса наследования, особенно примечательно то, что девочки получили право на долю в наследстве, также определились очереди и периоды наследования.

При Чингисхане вопрос наследования решался в соответствии с законами Чингисхана «Великие Ясы», с сохранением специфических условий раздела наследства, в особенности, особое внимание уделялось политическому вопросу престолонаследования, в качестве ханов и султанов избирались только представители «белой кости» — аристократии.

Следует отметить, что несмотря на значительное влияние законов «Ясы» на регулирование наследственного права, в целом оно все же сохранило свое прежнее традиционное содержание. В ханский период наследственное право всесторонне рассмотрено в своде законов хана Касыма «Қасым ханның қасқа жолы», в

законах Тауке хана «Жеті Жарғы», в которых наряду с понятиями земельных споров, вдовьих споров, предусмотрены вопросы выделения «енши», раздела наследства. Сведения об этих институтах сохранились в дошедших до нас фрагментах историко-правовых памятников, трудах чиновников русской администрации и исследованиях прогрессивных российских ученых, путешественников той эпохи, работах казахских мыслителей.

Наследство – это основа, стержень любого общества, которая определяет его политические, экономические, социальные основы. Наследственное право регулирует процесс распределения наследства и придает ему правовой (юридический) характер, а также способствует преемственности поколений.

Собственность может возникать различными путями.

Основной способ возникновения собственности заключается в наследовании, затем следуют торговля, извлечение дохода, получение приплода, подарки, находка, военные трофеи и т.д.

Институт «выделения енши», который возник в казахском обществе в соответствии с традициями, можно назвать первичной составляющей наследства. В отличие от других народов, скот и имущество отца, относимое к наследству, не распределяется непосредственно перед его смертью. Соответствующие доли «енши» передаются сыновьям по достижении совершеннолетия и женитьбы. Дочерям причитается «приданое». Поэтому у казахском обществе никогда не имели места споры вокруг наследства отца. Даже если отец не оставлял наследство своим детям, завещая все свое имущество кому-то другому, нормы казахских обычных законов не считались с его волей. Постороннему человеку он мог завещать лишь одну треть своего имущества. Остальное причиталось его наследникам.

Обычные принципы и законы, в том числе нормы семейного и брачного права при более тщательном рассмотрении поражают своей чистотой, естественностью, доминированием лучших человеческих качеств, что является особой подпиткой для норм семейного права. Осуществлению любых правовых норм предшествует воспитание в семье, разъяснение потомкам смысла этих норм. Все родители призывают детей к соблюдению порядка. Всем знакомы установки «не кради», «кража ведет к беде», «не преступай», «не перечь взрослому», «живи честно», «будь верен слову», «береги честь смолоду» и множество других. Поколение, с детства впитавшее правильные установки, никогда не пойдет на правонарушение, преступление. За каждым семейным столом заходят беседы о гуманизме, духовности, нравственности, что также оседает в сознании детей, внимательно слушающих речь взрослых. Если рассматривать в масштабе всего общества, таким воспитанием охвачены практически все члены общества, которые вырастают чистыми, гуманными и высоко нравственными людьми.

...

1. Созақбаев С. Тәуке хан. Алматы, 1998. С. 37.
2. Сапарғалиев Ғ.С., Ғаббасұлы Ғ. Қазақ көшпелі қоғамының әдет заңдарының бастауы туралы // Мемлекет және құқық журналы. 2001. № 1. С. 19-20.
3. Маковецкий П.Е. Материалы для изучения юридических обычаев киргизов // Материальное право. Омск, 1886.

Смагулова А.С.
Право собственности по казахскому
обычному праву

*Актюбинский региональный
государственный университет*

В кочевой жизни степного народа институт собственности считался вечным интересом. Он рассматривался в качестве механизма, вызывающего социальные, экономические изменения, начиная с отдельной семьи и заканчивая государственной властью. Вытекающие из него недопонимания, перемены и вред в лучшем случае вызывали споры между родами и соседствующими племенами, а в худшем случае становились причиной межгосударственных конфликтов. Т.е., собственность сформировалась в качестве совокупного образа, основы кочевой жизни. Как известно, само существование связано с землей. У каждого народа различными путями она становилась объектом владения, о чем в труде Ф. Энгельса указывается общее владение землей [1].

Издревле на основе владения землей было сформировано понятие собственности, и только в условиях полного освоения этой земли стало возможным накопление богатства и формирование института собственности.

Таким образом, древние племена – предшественники кочевых народов привели отношения собственности в соответствие со старыми обычными законами. В их понятии собственности нашло сочетание родовой принадлежности пастбищных земель и частной собственности на скот. Изменение отношений собственности было определено потребностью в имуществе – скоте. В степной кочевой жизни скот считался главным богатством. Для увеличения поголовья скота было необходимым расширять пастбищные угодья. Основным средством для разведения и увеличения поголовья скота кочевыми племенами считались пастбищные земли. При хане Касыме защита собственности была закреплена законом о защите имущества. Все вновь принятые законы, установления в соответствии с реалиями своего времени законодательно закрепляли строгое соблюдение принципа неприкосновенности собственности и ее правовую защиту.

Следовательно, скот и пастбищные угодья, игравшие важную роль в жизни кочевого народа, составляли важнейший вопрос и для государства, которое установило над ними полный контроль, закрепив понятие частной собственности. Правители кочевых племен владели собственной землей, властью, скотом и рабами. Такие виды собственности существовали и у других народов, живших в тот же период, например, в Вавилоне, где царем Хаммурапи в 1792-1750 гг. д.н.э. был издан закон, защищавший частную собственность. В исследованиях указывается: «Во время правления Хаммурапи частная собственность достигла полного развития. В Вавилоне существовали различные виды земельной собственности, были земли царские, храмовые, общинные, частные» [2].

Кроме того, указанным законом защищалось право собственности на рабов: «15. Если человек выведет за городские ворота раба дворца, или рабыню дворца, или раба мушкенума или рабыню мушкенума, то его должно убить» [3].

Можно заметить, что в кочевом и оседлом обществах в праве собственности и его применении имеются определенные сходства и различия. В древних кочевых племенах границы указывали на предмет земельной собственности, скот отмечался специальными знаками. У древних тюрков существовал закон, охранявший собственность, в статье VII которого указано что «за украденную лошадь и иное ценное имущество должен быть уплачен штраф в десятикратном размере», здесь следует обратить внимание на превентивную роль положения закона, предусматривающего материальную ответственность за содеянное.

Поскольку казахское общество вело кочевой образ жизни, занимаясь кочевым скотоводством, к частной собственности относились только скот, дом, домашняя утварь, орудия труда, а пастбищные земли оставались в коллективном владении. Так, богатством считалось только движимое имущество, которое находилось в гражданском обороте. Его можно было подарить, передать в безвозмездное владение, оставить в наследство.

Право собственности. Право собственности по казахскому праву распространялось на разводимый скот, разбитые сады, вырытые арыки и колодцы, домашнее имущество. А собственником всего этого имущества, конечно, являлся глава семьи. Неженатые сыновья имели право пользования, но не распоряжения собственностью. В случае развода жена не имела права брать что-либо из дома, если же она брала без разрешения, это считалось кражей.

Общинная собственность. Владение землей у казахов также носило общинный характер, т.е. владельцем земли – собственником считалась община. Основные признаки: община, как собственник земли, имела право пользоваться ею без права распоряжения; некоторым членам общины предоставлялось право землепользования без права залога; члены общества обладали правами землепользования: для посевов, покосов, поселения, выпаса скота.

Однако с присоединением к Российской империи, казахи столкнулись с дефицитом земель, т.к. теперь земля стала считаться «государственной землей» Российской империи. Исследователи отмечали: «Земля киргиз принадлежит государству, но находится в потомственном владении отдельных орд, родов и волостей».

Хотя земля находилась в общинном владении, ее распределение входило в функции хана, контроль за справедливостью осуществляли аксакалы и бии родов. Казахи пользовались землей для обеспечения жизненных нужд, ведения хозяйства, выдела женатым сыновьям. По вопросу о существовании частной собственности на землю в казахском обществе и ее формах, в случае если она была, мнения ученых разделились надвое. Первая группа ученых утверждала, что у кочевого казахского народа не было феодального типа собственности на землю, а вопрос о правовом регулировании земли даже не затрагивался. Вторая группа ученых, признавая существование феодальной собственности на землю, не раскрыла ее сути, разницы между собственностью на землю при классическом феодальном строе и частной собственностью. Исследования ограничились XVIII – XIX веками, при этом в них не полностью определены периоды возникновения, развития феодальной собственности на землю, т.е. нет ясности о том, когда она возникла в Казахстане и какого уровня достигло ее развитие.

Анализируя предложенные в трудах ученых концепции о земельных отношениях в казахском обществе, мы приходим к собственной точке зрения о том, что в основе земельных отношений в казахском обществе лежали соображения

обеспечения благоприятных условий для главного промысла – кочевого скотоводства, поддержания его на соответствующем уровне, что возможно только при рациональном использовании сезонных пастбищ. Это было реальным при неукоснительном соблюдении в обществе, разделенном на племена и рода, условия точного определения среды обитания и сезонных кочевек каждого кочевого коллектива; т.е. было необходимым обеспечить каждый кочевой коллектив стабильными землями обитания в соответствии с временем года, которые находились в общем владении и пользовании. Со второй половины XIX века положение в казахской степи начинает кардинально меняться. С превращением во внутреннюю колонию Российской империи в Казахстане стал остро ощущаться дефицит земель, и теперь зимние пастбищные угодья стали передаваться в семейные владения. При разделе учитывалось, кто первым владел определенной зимовкой, количество скота членов аулов, объем хозяйства и древние обычаи. Переход зимних пастбищ во владения отдельных семей было воспринято собирателями норм обычных законов как установление на них частной собственности. «Зимовки и близлежащие сенокосы составляют частную собственность отдельных семейств, равно как и находящиеся на них колодца и леса», – указывается в материалах исследований.

В результате обогащения одних и обеднения других в обществе оформилось социальное расслоение. Одним из его проявлений стало появление института наследования трона – верховной формы политической власти. Обладание властью давало возможность распоряжаться, владеть землей, водой, скотом и иными богатствами и даже самой властью как собственностью. Хотя земля была общей, фактически каждый род владел определенными зимними, летними пастбищами, территориями кочевания. Поэтому видный ученый С.З. Зиманов делает заключение, что в кочевой жизни у казахов в качестве основы феодальных отношений земля (пастбища) выступает объектом феодальной собственности. Можно заметить, что пастбищные угодья, территории кочевек, дороги, колодцы и другие источники воды принадлежали родовым сообществам, а скот, постройки, сады и огороды, вырытые своими силами арыки и колодцы и прочее имущество находились в частной собственности. К ней также относились насыпи, установленные знаки, орудия охоты и рыболовства и даже тамги, которыми отмечали собственный скот. Найденный клад переходил из собственности одного человека в собственность другого. При нарушении права собственности нормами казахских обычных законов допускалось возмещение причиненных убытков.

Подытоживая наши мысли, отметим, что институт собственности в жизни кочевого степного народа считался вечным интересом. Это был рычаг, вызывающий социальные, экономические перемены, начиная с отдельной семьи, и заканчивая государственной властью. Понятие собственности в соответствии с эволюцией развития общества обретало различное значение, регулируясь силой различных законов, принципов, положений. В кочевом казахском обществе не было частной собственности на землю. Земля считалась родовой собственностью. Ограничение частной собственности проявлялось строгим соблюдением принципа общественной, родовой, племенной, государственной, в общем народной собственности в распоряжении земель. Все это, основываясь на обычных законах казахов, оказало влияние на кочевую жизнь, родовой быт, методы ведения ското-

водства в обширных степях, племенном возделывании земли, присущую казахскому обществу культуру, становление и развитие общественного, политического строя. В правовом понимании казахов понятие собственности в основном распространялось на разводимый скот, разбитые сады, прорытые арыки и колодцы, имущество, имеющееся в доме. Для защиты собственности была создана система имущественной ответственности по обычному праву, по которой предусматривалась уплата куна, штрафа и другие институты ответственности. Т.е., содержание права собственности составляли признанные и охраняемые законом, принадлежащие субъекту права собственности права владения, пользования и распоряжения имуществом по своему усмотрению. Также в настоящей главе рассмотрены способы приобретения собственности, проявление механизма защиты права собственности в сравнении с современным действующим законодательством.

...

1. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованием Льюиса Г. Моргана. М.: Политиздат, 1965. С. 240.
2. Всеобщая история государства и права. Под редакцией Батыра К.И. М., 1996. С. 25.
3. Садиков В.Н. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права: учебное пособие. Под ред. проф. З.М. Черниловского. М.: Фирма Гардарика, 1996. С. 11.

Шалкыбаев К.Ж.
**К вопросу об особенностях конституционно-
правового статуса Правительства
Кыргызской Республики**

Национальная академия наук Кыргызской Республики

Конкретизация конституционно-правового статуса правительства, его определений в Конституции и законах имеет базовое значение не столько для понимания, сколько для реализации его статуса [1].

Рассматривая конституционно-правовой статус Правительства Республики Казахстан, академик С.С. Сартаев пишет, что Правительство является коллегиальным органом общей компетенции, который осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность, обладает высшей исполнительной властью на всей территории страны, призван решать вопросы государственного управления в строгом соответствии с компетенцией, установленной в конституционно-правовых актах национального законодательства [2].

Дело в том, что само понятие правового статуса определяется как «установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей» [3].

Конституционно-правовой статус закрепляет правовое положение субъектов конституционно-правовых отношений. При этом в юридической литературе высказываются различные мнения относительно содержания и структуры данного института. Как пишет Н.А. Богданова, «сторонники узкого подхода относят к нему лишь права и обязанности (применительно к личности) или компетенцию, полномочия (применительно к органам и некоторым другим субъектам). Иные институты только дополняют характеристику статуса, однако не включаются в него в качестве структурных элементов, хотя они и находятся в тесной связи со статусом, но лишь «обслуживают» его» [4].

Именно такого подхода придерживаются авторы большого юридического словаря, которые рассматривают правовой статус как «установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей».

В энциклопедическом словаре конституционного права записано, что статус «обозначает оформленное нормативным актом положение (отсюда – правовое положение) органа, организации, объединения, должностного лица, личности (гражданина). Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия».

Сама же Н.А. Богданова выделяет в структуре конституционно-правового статуса нижеследующие четыре элемента, которые формализованы в нормах конституционного права или вытекают из него: 1) место субъекта в обществе и государстве, его социально-политическая роль и назначение; 2) общая правоспособность; 3) права и обязанности или компетенция и ответственность; 4) гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъектов конституционного права.

О сложности конструкции данного института свидетельствует и то, что в свое время Б.Н. Габричидзе в конституционном статусе государственного органа выделял 6 структурных элементов: 1) политическая и государственно-правовая характеристика органа государства; 2) место различных видов органов в общегосударственной системе, дифференциация систем, подсистем и видов органов, их соотношение; 3) основы взаимоотношений органов между собой; 4) важнейшие принципы организации и деятельности государственных органов; 5) основы компетенции; 6) виды правовых актов государственных органов.

Очевидно, что Б.Н. Габричидзе, рассматривая конституционный статус государственного органа, исходил из широкого понимания данного института.

«Правовой статус Правительства Кыргызской Республики, – пишет С. Сооданбеков, – базируется на принципиальных положениях статей Конституции и на законодательстве об исполнительной власти». При этом автор не дает само определение такого статуса.

Рассматривая конституционно-правовой статус Правительства Республики Казахстан, С.С. Сартаев отмечает, что Правительство есть «коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий исполнительно-распорядительную деятельность, обладающий высшей исполнительной властью на всей территории страны, призванный решать вопросы государственного управления в строгом соответствии с компетенцией, установленной в Конституции, Конституционном законе «О Правительстве Республики Казахстан» и ином законодательстве».

Исследуя конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации, Р.Р. Асланян отмечает, что «исходным моментом в определении статуса Правительства РФ является то обстоятельство, что ему вверяется полный объем исполнительной власти России. Исходя из конституционного положения, согласно которому «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (п.1 ст.110), можно сделать вывод о том, что данный государственный орган занимает центральное место и играет ведущую роль в единой системе исполнительной власти. В отличие от единоличного Президента, Правительство РФ представляет собой коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий руководство государственным управлением».

Анализ соответствующих положений Конституции Республики Казахстан и Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан» позволяет нам заключить, что исполнительная власть в Казахстане, во-первых, определена как самостоятельная ветвь государственной власти. Во-вторых, в понятийно-категориальный аппарат конституционного права введено понятие «исполнительная власть». В-третьих, установлена конституционная система исполнительной власти в Казахстане. В-четвертых, Правительство определено как высший орган исполнительной власти.

Конституционно-правовой статус Правительства Кыргызской Республики базируется, прежде всего, на положениях Конституции Кыргызской Республики, определяющих: статус Правительства как высшего органа исполнительной власти государства; состав Правительства; порядок и сроки утверждения структуры Правительства; порядок и сроки формирования состава Правительства; полномочия Правительства; статус нормативных правовых актов Правительства (постановления и распоряжения Правительства; порядок сложения полномочий и отставки Правительства и его членов.

Устанавливается также, что организация и порядок деятельности Правительства определяются конституционным законом.

Нормы данных конституционных статей устанавливают принципы организации исполнительной власти и его органов, определяют место Правительства в системе органов государственной власти, его взаимоотношений с Президентом, Жогорку Кенешем и органами судебной власти, а также устанавливают правовые основы участия Правительства в законодательном процессе.

Вслед за Основным законом правовой основой статуса Правительства Кыргызской Республики выступают Конституционный закон «О Правительстве Кыргызской Республики», а также ряд законов Кыргызской Республики и нормативных указов Президента Кыргызской Республики.

Как показывает анализ нормативного состава Конституционного закона о Правительстве, в развитие конституционных принципов и положений в нем более детально регламентированы структура, состав и порядок формирования Правительства; полномочия и ответственность Правительства, Премьер-министра и членов Правительства, гарантии их деятельности; организация и порядок деятельности Правительства, министерств, государственных комитетов и других органов исполнительной власти; правовые основы взаимоотношений Правительства с Президентом Кыргызской Республики, Жогорку Кенешем, судебными органами и иными органами государственной власти.

В целом на основе комплексного анализа вышеуказанных актов можно сделать ряд выводов. Во-первых, исполнительная власть в Кыргызстане определена как самостоятельная ветвь государственной власти.

Во-вторых, в понятийно-категориальный аппарат конституционного права Кыргызстана введено понятие «исполнительная власть». В-третьих, установлена конституционная система исполнительной власти в Кыргызстане, включающая в себя Правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства, иные органы исполнительной власти и местные государственные администрации. В-четвертых, Правительство определено как высший орган исполнительной власти.

Данные положения имеют существенную роль в определении конституционно-правового статуса Правительства Кыргызской Республики.

...

1. Истаев А.Ж. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Правительства Республики Казахстан: Дис... канд. юрид. наук. Алматы, 2002. С. 19.

2. Ащеулов А.Т. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник. Алматы: КазГЮА, 2001. С. 466.

3. Большой юридический словарь. Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М.: Инфра-М, 2000. С. 587.

4. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 64.

Шалкыбаев К.Ж.
Компетенция Правительства Кыргызской
Республики: к анализу содержания и характера

Национальная академия наук Кыргызской Республики

Понятие «компетенция» в научной юридической литературе определяется как «конституционно обусловленная возможность и способность принимать юридически значимые решения в процессе осуществления своих конституционных функций и полномочий, обеспеченных мерами ответственности за их результат» [1].

В соответствии с конституционным принципом разделения государственной власти на три ветви к компетенции Правительства Кыргызской Республики отнесено решение всех вопросов государственного управления.

Что касается полномочий Правительства, как показывает анализ их совокупности и содержаний, характера воздействия, они целиком и полностью функционально направлены на решение вопросов управления государством и обществом. Именно поэтому Правительство характеризуется как орган государственного управления общей компетенции.

Конституция Кыргызской Республики конкретно перечисляет и тем самым определяет функции и полномочия Правительства Кыргызской Республики в ст. 88. Установлению компетенции Правительства и его членов посвящена Глава III «Полномочия и ответственность Правительства, гарантии деятельности членов Правительства» Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики», которая объединяет 4 статьи (ст.10-13).

Было бы неверным утверждать, что компетенция Правительства регулируется только двумя этими нормативными правовыми актами. Существует в национальном конституционном законодательстве еще огромный массив актов как законодательных, так и подзаконных, правовые нормы которых, так или иначе, сопряжены с компетенцией Правительства и исполнительной власти в целом.

Тем не менее, анализ содержания и характера компетенции Правительства Кыргызской Республики позволяет из всей совокупности его полномочий вычлениить по функциональному назначению различные разновидности полномочий и сгруппировать их.

Такая классификация имеет место в российской научной литературе. Так, Р.Р. Асланян, полномочия Правительства Российской Федерации классифицирует по основным направлениям деятельности на два вида: полномочия организационно-контрольного характера; полномочия по осуществлению функций исполнительной власти.

С учетом компетенции Правительства Кыргызской Республики, с нашей точки зрения, такая классификация может быть дополнена, поскольку ею не исчерпываются основные функции Правительства как высшего органа исполнительной власти.

Итак, какие разновидности полномочий Правительства Кыргызской Республики можно выделить по их функциональному назначению?

Во-первых, Правительство Кыргызстана, как и правительство любого другого государства, обладает полномочиями организационно-контрольного характера.

Анализ полномочий Правительства и Премьер-министра, входящих в данную группу, позволяет сделать вывод, что они по своему содержанию и характеру также различаются. Так, полномочия Правительства организационно-контрольного характера вытекают из правового статуса Правительства как высшего органа исполнительной власти, направлены прежде всего на обеспечение единства системы исполнительных органов Кыргызстана под руководством Правительства, которое проявляется главным образом в направляющей, координирующей и контрольной функциях Правительства. При этом Правительство как коллегиальный орган несет коллективную ответственность за результаты своей деятельности.

Что касается полномочий Премьер-министра, входящих в данную группу, то их содержание и характер predeterminedены правовым положением Премьер-министра как высшего должностного лица исполнительной власти, возглавляющего деятельность Правительства. В таком качестве Премьер-министр определяет основные направления деятельности Правительства, организует его работу и несет персональную ответственность за результаты деятельности Правительства. При этом полномочия Премьер-министра проявляются в двух основных направлениях его деятельности: организационной и контрольной.

Во-вторых, это полномочия Правительства Кыргызской Республики по осуществлению функций исполнительной власти в целом. Данный вид полномочий составляет основное содержание компетенции Правительства. Данная группа полномочий Правительства проявляется в нижеследующих его основных направлениях деятельности, в частности, обеспечение исполнения Конституции и законов Кыргызской Республики, нормативных правовых актов Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики; обеспечение реализации внутренней и внешней политики Кыргызской Республики, а также выполнения международных договоров, вступивших в установленном законом порядке в силу и т.п.

В-третьих, в качестве особого вида можно выделить полномочия Правительства в сфере правотворчества. Функциональное назначение данной группы полномочий заключается в том, что именно они позволяют Правительству создать нормативно-правовую основу деятельности как Правительства, так и подчиненных ему исполнительных органов по осуществлению функций исполнительной власти в целом.

Для реализации данной своей функции, то есть создания нормативно-правовой основы организации и деятельности системы исполнительных органов, Правительство Кыргызской Республики наделено особыми полномочиями: 1) правом законодательной инициативы; 2) правом издания нормативных правовых актов.

В рамках реализации права законодательной инициативы Правительство в соответствии с конституционным законодательством: разрабатывает проекты законов и вносит их в Жогорку Кенеш; принимает меры по совершенствованию законодательства Кыргызской Республики.

Особенность права законодательной инициативы Правительства Кыргызской Республики заключается в том, что Правительство имеет право определять

внесенные им в Жогорку Кенеша законопроекты как неотложные. Данное положение предполагает рассмотрения таких законопроектов Правительства Жогорку Кенешем во внеочередном порядке.

Как видим, данное полномочие Правительства проявляется прежде всего в функции участия Правительства в законотворческом процессе, а в более широком смысле – в функции реализации единой государственной правовой политики исполнительной власти.

Второе из отмеченных выше нами полномочий Правительства реализуется изданием Правительства собственных нормативных правовых актов. Данная функция Правительства представляет собой одну из основных функций Правительства как высшего органа исполнительной власти. Дело в том, что издаваемые Правительством нормативные правовые акты, прежде всего, нацелены на организацию деятельности системы исполнительных органов по осуществлению функций исполнительной власти.

Как показывает анализ, установлением нового порядка формирования Правительства действующий Основной закон существенно ослабил полномочия Президента в данном вопросе. Так, по Конституции Кыргызской Республики 2010 г., формирование Правительства отнесено к компетенции Жогорку Кенеша, где основную роль играют фракции, а также коалиция фракции парламентского большинства. Участие Президента в формировании Правительства имеет формально-юридический характер, поскольку даже в случае если Президент в трехдневный срок не издает указ о назначении Премьер-министра и членов Правительства, они считаются назначенными (ч. 5 ст. 84).

В этом отношении в Республике Казахстан Президент играет существенную роль не только в формировании Правительства, но в организации его деятельности.

По справедливому мнению Н.С. Ибраева, несмотря на то, что «ни в разделе Конституции Республики Казахстан о Президенте, ни в разделе о Правительстве не указывается, что Президент относится к исполнительной ветви власти, фактически анализ его полномочий в сфере исполнительной власти свидетельствует о том, что Президент не так уже отдален от данной ветви власти. Фактически глава государства возглавляет и исполнительную ветвь власти (хотя прямого непосредственного вмешательства в ее деятельность он осуществлять не может). Это дает нам основание предположить, что между Президентом и исполнительной властью существует обоюдная взаимосвязь, в виду которой эффективность деятельности одного из них во многом зависит от эффективности деятельности другого» [2].

В этом контексте М.М. Ахметов говорит о необходимости расширения властных полномочий Президента в сфере исполнительной власти и в связи с этим закрепления в Конституции положения о том, что Президент, являясь Главой государства, будет возглавлять исполнительную ветвь власти [3]. При этом он обосновывает введение в Казахстане прямого президентского правления тем, что, во-первых, Президент по Конституции выступает единственным гарантом стабильности развития Республики; во-вторых, Правительство в случае провала проводимых реформ должно подать в отставку, при этом никто персонифицировано не будет отвечать за сложившуюся ситуацию, в силу коллегиального принципа деятельности Правительства; в-третьих, Правительство как институт власти выступает в качестве громоотвода при явных провалах в проводимых реформах,

что по сути означает отстраненность от результатов их деятельности, при том, что Правительство подотчетно в своей деятельности перед Президентом; в-четвертых, по своему статусу Правительство, его состав, назначается и утверждается Президентом Республики, при этом Президент не несет солидарную ответственность за провалы в деятельности Правительства; в-пятых, Президент Республики Казахстан избирается путем всенародных выборов, и в случае введения прямого президентского правления ответственность перед избирателями за проводимые реформы персонифицируется в лице Президента, что безусловно отразится на мере ответственности всей системы исполнительной власти и соответственно на качестве проводимых реформ.

Органическую связанность Президента с исполнительной властью признает и К.Б. Сафинов. Президентская власть в Республике Казахстан, по его мнению, «функционирует на основе двух концепций: 1) ограничительной, при которой Президент выступает как стратегический глава исполнительной власти; 2) расширительной, при которой он выступает как Глава государства, стоящий над «схваткой», дистанцируясь от исполнительной ветви власти и отождествляя фиксированное через политический режим соотношение сил».

О сущности всей совокупности конституционных полномочий Президента Российской Федерации как исполнительной убедительно говорит В.С. Нерсисянц.

Как видим, все перечисленные здесь ученые едины в одном: во взаимоотношениях Президента и Правительства очевидна тенденция, по которой Президент направляет и контролирует деятельность Правительства и тем самым руководит им, что вытекает из исполнительно-распорядительной сущности конституционных полномочий Президента.

...

1. Выголовский Д.С. Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России: Дис... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. С. 45.

2. Ибраев Н.С. Институт главы государства Республики Казахстан: Дис... канд. юрид. наук. Алматы, 2001. С. 114.

3. Ахметов М.М. Формирование исполнительной власти в условиях современной демократизации общества: Дис... канд. юрид. наук. Алматы, 1999. С. 94.