

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ, ПРАВА И СОЦИАЛЬНО-
ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ИМ. А.А. АЛТМЫШБАЕВА
НАЦИОНАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ НАУК КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКО-РОССИЙСКИЙ СЛАВЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Б.Н. ЕЛЬЦИНА**

**МЕЖДУНАРОДНАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ, ПРАВА, ФИНАНСОВ И
БИЗНЕСА**

Диссертационный совет Д.12.20. 617

На правах рукописи
УДК 340.1 (043.3)

Джумагулов Айдар Муратович

**ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

12.00.01 - теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Бишкек - 2020

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права юридического факультета Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына

Научный консультант: Мукамбаева Галина Алексеевна
Заслуженный юрист Кыргызской Республики,
доктор юридических наук, профессор.

Официальные оппоненты:

Пак Наталья Олеговна,
доктор юридических наук, доцент кафедры
«Юриспруденция» Международной академии
управления, права, финансов и бизнеса

Кулдышева Гульсара Кенжеевна
доктор юридических наук, профессор,
декан юридического факультета
Ошского государственного университета

Исманов Таалайбек Кадырович
доктор юридических наук,
доцент кафедры международного права
УНИПК «Международный университет Кыргызстана»

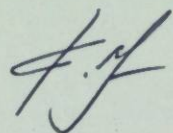
Ведущая организация: Российско-Таджикский (Славянский) университет.
Адрес: 734000, Республика Таджикистан, г. Душанбе, ул. М. Турсун-заде, 30.

Защита состоится «30» ноября 2020 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д.12.20.617 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук при Институте философии, права и социально-политических исследований им. А. А. Алтымышбаева Национальной академии наук Кыргызской Республики, Кыргызско-Российском Славянском университете им. Б. Ельцина и Международной академии управления, права, финансов и бизнеса по адресу: 720000, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Белорусская, 6 «а», диссертационный зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеках ИАН КР (720071, г. Бишкек, пр. Чуй, 265-а.) и КРСУ им. Б.Н. Ельцина (720021, г. Бишкек, ул. Киевская, 44), а также на сайте диссертационного совета: <http://www.dissertlaw.krsu.edu.kg>.

Автореферат разослан « 10 » 10 2020 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

 Жылкычева К.С.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Процессы формирования национальной правовой системы неразрывно связаны с целями, определёнными в преамбуле Конституции Кыргызской Республики – построение «свободного и независимого демократического государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, здоровье, права и свободы» [Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года (В редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?cl=ru-ru>]. В связи с этим, исследование сущности, содержания, целей, основных направлений, форм и средств реализации правовой политики является в настоящее время одной из основных проблем юридической науки в Кыргызстане. В национальной юридической науке теория правовой политики, являющейся результатом сочетания политики и права, фактически не разрабатывалась. Вопросы правовой политики несколько актуализировались в связи с распоряжением в ту пору Президента Кыргызской Республики Р.И. Отунбаевой от 25 февраля 2011 года № 37, которым была образована рабочая группа по разработке проекта Концепции правовой политики, проект должен был быть представлен на рассмотрение правительства через три месяца. Проект опубликован не был, на момент написания данного исследования названная концепция какого-либо нормативного закрепления в Кыргызстане не получила. При этом в зарубежной юридической, политологической, социологической и др. науках (особенно в России и Казахстане) теория правовой политики активно разрабатывается, за правовой политикой признаётся статус междисциплинарной категории с богатым потенциалом применения в общественных науках и в государственно-правовом строительстве.

В наше время в условиях глобализации, расширяющегося противостояния т.н. «великих» держав, процессов создания многополюсного мира, «не великим», но не перестающим от этого быть суверенными, государствам, уже не возможно выстроить национальную внешнюю политику на основе лишь собственных желаний, интуиции, воли и других субъективных качеств тех или иных политиков, правителей и т.п. Государственная, в том числе и правовая, политика Кыргызстана в сфере международных отношений должна основываться на объективных факторах, т.е. на основе глубокого научного и политического, в т.ч. международно-правового, анализа мировых и региональных процессов, происходящих на внешнеполитической арене. Как определено в Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018 – 2040 годы: «Кыргызская Республика находит разумный баланс и принимает взвешенные и выверенные внешнеполитические решения. Внешняя политика Кыргызской Республики руководствуется внутренними потребностями развития и проводится на основе равноправного диалога со всеми нашими внешними партнерами. Кыргызская Республика проводит предсказуемую, прагматичную и целенаправленную политику укрепления всестороннего сотрудничества с сопредельными странами,

союзниками и стратегическими партнерами, государствами ближнего и дальнего зарубежья» [Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 гг., утв. Указом Президента КР от 31 октября 2018 г. №221. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.president.kg/sys/media/download/52135]. Эти приоритеты получили развитие и в Концепции внешней политики Кыргызской Республики, утверждённой в марте 2019 года: «Кыргызская Республика выстраивает свой внешнеполитический курс, руководствуясь стратегическими целями развития страны, на основе анализа и прогнозирования международной обстановки, изменений и тенденций в мире для обеспечения и защиты своих национальных интересов» [Концепция внешней политики Кыргызской Республики. Утв. Указом Президента КР от 11 марта 2019 года № 37. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430045?c1=ru-ru>]. Данные обстоятельства обуславливают актуальность исследования генезиса предпосылок формирования правовой политики в сфере международных отношений в ходе эволюции кыргызской государственности и национальной правовой системы, сущности, категориального аппарата, принципов и субъектного состава формирования и реализации правовой политики в сфере международных отношений, актуальных политико-правовых проблем обеспечения и защиты национальных интересов в приоритетных для Кыргызской Республики сферах внешней политики.

Связь темы диссертации с приоритетными научными направлениями, крупными научными программами и основными научно-исследовательскими работами. Данное исследование является инициативным и непосредственно коррелирует с такими актами политико-программного характера как «Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018 – 2040 годы» и «Концепция внешней политики Кыргызской Республики».

Цель исследования заключается в комплексной общетеоретической разработке правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений как сложно организованного и системного государственно-правового феномена.

Указанная цель обусловила постановку и решение следующих теоретических и прикладных задач:

1. проанализировать специфику правовой политики как общетеоретической категории;
2. исследовать сущность правовой политики в стране, её основные приоритеты, практику и итоги реализации, на основе исследования сформулировать определение правовой политики Кыргызской Республики и возможные пути её совершенствования;
3. уточнить и дополнить исторические предпосылки к процессу формирования национальной правовой политики в сфере международных отношений;
4. осуществить анализ конституционно-правового регулирования внешних связей Кыргызстана в составе СССР;

5. систематизировать данные о политико-правовых аспектах решения проблем правопреемства, возникших в результате распада СССР и провозглашения независимости Кыргызской Республики;
6. исследовать категориальный аппарат и сущность правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений, на основе исследования сформулировать её определение, уточнить принципы и формы данного вида правовой политики, определить пути совершенствования;
7. проанализировать субъектный состав формирования и реализации правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений, механизм координации и взаимодействия субъектов данной деятельности, на основании чего определить возможные пути совершенствования этого механизма;
8. исследовать политико-правовые аспекты правового статуса Министерства иностранных дел Кыргызской Республики как основного субъекта реализации национально-правовой политики в сфере международных отношений;
9. провести анализ правовой политики Кыргызской Республики в сфере противодействия терроризму и экстремизму в рамках международных организаций;
10. исследовать сущность правовой политики Кыргызской Республики в сфере нераспространения оружия массового поражения и безопасности обращения с радиоактивными отходами
11. проанализировать политико-правовые аспекты регулирования статуса иностранных военных объектов в Кыргызстане
12. систематизировать данные о реализации правовой политики по развитию сотрудничества с международными экономическими организациями и разрешению инвестиционных споров, обосновать положительный эффект от итогов вступления страны в ЕАЭС;
13. провести анализ проблемных аспектов реализации правовой политики государства в сфере внешней трудовой миграции и определить возможные направления улучшения данного вида политики;
14. исследовать актуальные проблемы формирования правовой политики Кыргызской Республики в сфере международного водопользования, на основании чего определить возможные пути их решения.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, в рамках которых осуществляется правовая политика в сфере международных отношений как новая формирующаяся юридическая категория.

Предмет исследования составляет деятельность по выработке стратегических идей концептуального характера, доктринальных положений и конкретных юридических норм, направленных на формирование и реализацию правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений.

Научная новизна исследования обусловлена самой постановкой проблемы, а также намеченными задачами и заключается в том, что диссертация

представляет собой первое в национальной юридической науке комплексное правовое исследование правовой политики в сфере международных отношений, как составной части правовой политики Кыргызской Республики в целом с позиции общетеоретического анализа.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы: в процессе совершенствования правовой политики Кыргызской Республики вообще и правовой политики в сфере международных отношений в частности; в научно-исследовательской, правотворческой, правоприменительной, а также иной практической деятельности государственных деятелей, государственных органов и их должностных лиц, формирующих и реализующих правовую политику в данной сфере. В данном контексте, актуальность и значимость имеют предложения автора по совершенствованию действующего законодательства. Практическое значение результатов исследования также определяется возможностью использования рекомендаций, выводов и обобщенного автором фактического материала в учебном процессе в преподавании курсов по актуальным проблемам теории государства и права, актуальным проблемам международного права, и др..

Основные положения, выносимые на защиту:

1. На основе анализа различных подходов аргументируется позиция автора, разделяющего точку зрения сторонников прагматологического (деятельностного) подхода к сущности правовой политики и формулируется авторское понимание правовой политики Кыргызской Республики как совокупной деятельности гражданского общества, органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц по определению приоритетов правового развития, формированию и совершенствованию адекватной современным критериям правового государства правовой системы и созданию эффективного механизма правового регулирования.

2. Анализ практики формирования и итогов реализации правовой политики показывает, что в Кыргызской Республике к настоящему времени сформировано полноправное суверенное государство, обладающее всеми необходимыми политико-правовыми свойствами и работающим механизмом правового регулирования, политически активным гражданским обществом, реализация в нашем государстве идей и принципов, закреплённых в международных стандартах прав человека постепенно перестает быть лишь декларацией, обретает конкретику, преодолевается ментальность «фиктивности» и «вторичности» прав человека. В то же время, несмотря на правильно определённые основные приоритеты, осуществляемая правовая политика не обрела чёткие и понятные населению и мировому сообществу контуры, пока не стала теоретически и практически обоснованной, полностью отвечающей интересам народа и государства, между обозначенными в законодательстве и актах политико-правового характера идеалами права, правотворчеством и реализацией права, к определённому моменту возник, неприемлемый для нормального развития правового государства, разрыв. Перманентное изменение

Основного закона Кыргызстана зачастую в личностных, а не в общегосударственных интересах, исключение из Конституции положений о приоритете международных договоров по правам человека и их прямом действии, крайне негативно сказывается на стабильности правовой системы, способствует росту правового нигилизма и снижению уровня правовой культуры как населения страны в целом, так и должностных и государственных органов, формирующих и реализующих правовую политику, в частности, а также дискредитирует значимость международных механизмов защиты прав человека для развития национальной правовой политики. Назрела объективная необходимость в разработке и утверждении Концепции правовой политики Кыргызской Республики, в которой должны быть сформулированы и систематизированы идеи, цели, задачи, основные принципы и приоритеты, функции, субъекты формирования и осуществления, механизмы и формы реализации, прогнозы развития правовой политики, и т.п. Особое значение и важность стратегий, концепций, программ, доктрин и иных актов политико-программного характера, принимаемых главой государства, как инструментов правовой политики, актуализирует необходимость определения места и роли таких актов в национальной правовой системе, закрепления их правового статуса в законодательстве Кыргызской Республики в целях профилактики внеконституционного расширения полномочий Президента с превышением пределов компетенции за счет компетенции других институтов в условиях развития парламентаризма.

3. Выделяются в ходе ретроспективного анализа основные исторические предпосылки формирования национальной правовой политики в сфере международных отношений, неразрывно связанные с генезисом кыргызской государственности. Процессы формирования и развития кыргызской государственности и складывающейся в её рамках политико-правовой культуры, взаимоотношения с соседними государственными образованиями и иными цивилизациями, происходили в условиях продолжительного в темпоральном отношении действия обычных норм патриархального кочевого общества и т.п. права «кочевых цивилизаций» на стыке европоцентристской, китацентристской и исламской цивилизаций, а также сравнительно короткого, но чрезвычайно важного периода становления кыргызской государственности в составе СССР. Процессы распада Российской империи в результате революции 1917 года, возникновение политико-правовых основ государственности в Кыргызстане в первые годы Советской власти в виде автономий в составе РСФСР явились результатом борьбы самых разных теорий и доктрин, идеологий и мнений и отражают весь накал политических страстей, сопровождавших революционные потрясения на огромной территории планеты. И даже если создателям кыргызской государственности не удалось реализовать свои замыслы в полной мере, что в те времена априори было невозможно, нельзя отрицать их величайшего и неопценного вклада в создание и становление Кыргызской Республики.

4. Обосновывается, что закрепление в советском конституционном законодательстве статуса Кыргызской ССР в качестве суверенного образования было формально-юридическим, самостоятельным субъектом международного права Кыргызстан в период существования СССР так и не стал по следующим причинам: договорная правоспособность Кыргызской ССР не была реализована, в связи с её ограниченностью правом Союза ССР; вследствие этого Кыргызская ССР не могла вступать в межгосударственные международные организации; Кыргызская ССР самостоятельно не определяла свои государственные границы, то есть не обладала таким признаком суверенитета как единство и верховенство власти в пределах государственной территории; Кыргызстан в реальности не обладал декларируемым, но не закреплённым процедурно в советском конституционном законодательстве, правом на свободный выход из состава Союза ССР. В то же время, несмотря на формализм, декларативность и фиктивность ряда политико-правовых положений – в методологическом плане создание Кыргызской ССР имело стратегически важное значение для формирования экономических, политических, культурно-образовательных основ национальной государственности, возникновения и развития у государствообразующего этноса понимания государственности, национальной элиты, интеллигенции, научных кадров, управленцев, в т.ч. специалистов в сферах государственно-правового строительства, международных отношений и международного права.

5. Обосновывается, что первоначальный этап формирования национальной правовой политики в сфере международных отношений проходил в сложной обстановке последствий распада СССР, провозглашения независимости, процессов международно-правового признания в качестве суверенного субъекта международного права, проблем правопреемства и связанных с этим правоотношений, начавшегося строительства нового суверенного государства, выстраивания новой государственной внешней и внутренней (в т.ч. правовой) политики, формирования государственных органов внешних сношений, и всё это в условиях глубокого социально-экономического кризиса. Статус самостоятельного и суверенного субъекта международного права Кыргызская Республика обрела в соответствии с международно-правовыми принципами, нормами и обычаями на основании провозглашения Декларации о государственном суверенитете и политико-правового факта прекращения существования СССР. Совокупность данных факторов привела к признанию нашего государства мировым сообществом и возникновению проблем правопреемства в отношении населения, международных договоров, государственной территории, государственных долгов и государственной собственности, государственных архивов, которые, в основном, удалось разрешить на основе соответствующих принципов международного права. Не разрешёнными окончательно являются оставшиеся в «наследство» от СССР спорные территории на некоторых участках границ, появившиеся в результате не правовой и субъективной политики и практики изменения административных границ советскими властями, сопровождавшихся грубыми нарушениями

конституций СССР и союзных республик. Правовая политика в этой сфере должна быть направлена на развитие двустороннего сотрудничества соседних государств и её необходимо выстраивать на основе принципов разрешения международных споров мирными средствами, неприменения силы и угрозы силой, суверенного равноправия государств при обязательном взаимном уважении, справедливости и соблюдении законных интересов обеих сторон.

6. Обосновывается и формулируется авторское определение правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений, которая, являясь самостоятельным комплексным видом правовой политики как составной части государственной внешней и внутренней политики, представляет собой деятельность по определению внешнеполитических приоритетов и созданию эффективного организационно-правового механизма реализации внешних функций государства, основанного на сочетании национальных интересов, общепризнанных принципов и норм международного права, а также международно-правовых норм, обязательства по соблюдению которых закреплены в национальной правовой системе. Анализ национально-правовой политики в сфере международных отношений позволяет утверждать, что её принципы формируются в виде комплекса, основанного на гармоничном сочетании общепризнанных и отраслевых принципов международного права, обязательства по соблюдению которых закреплены в положениях Конституции, нормативных правовых актах и актах политико-программного характера Кыргызской Республики, а также принципов современной правовой политики, выделяемых в её теории.

7. Проведённый анализ процессов перехода от президентско-парламентской к парламентско-президентской форме правления в Кыргызстане после принятия Конституции 2010 года в т.н. «постапрельский период» показывает, что произошло существенное переформатирование правовой политики, в том числе и в сфере международных отношений, что в свою очередь, привело к перераспределению полномочий субъектов формирования и реализации национальной международно-правовой политики. Основными субъектами формирования и реализации правовой политики государства в сфере международных отношений являются Президент, Жогорку Кенеш (парламент), правительство и Министерство иностранных дел. Взаимоотношения между главой государства, парламентом и правительством по вопросам внешней политики являются по своему политико-правовому смыслу конституционно-правовыми отношениями со всеми вытекающими из этого последствиями. Отсутствие в Конституции 2010 года соответствующих положений послужило поводом для разработки и принятия закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 4 июля 2012 года № 96, однако вместо этого правильнее и целесообразнее, по мнению автора, было бы принять Конституционный закон «О внешней политике».

Обосновывается особая роль Конституционной палаты Верховного суда в сфере реализации международно-договорной политики Кыргызской Республики, выражающейся в полномочии рассматривать и выносить заключения на предмет

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

8. На основе анализа правового статуса Министерства иностранных дел определено, что МИД, приоритетными направлениями деятельности которого является защита и обеспечение национальных интересов Кыргызской Республики, занимает особое положение в системе субъектов формирования и реализации правовой политики в сфере международных отношений, так как именно на него возложены функции осуществления координации международной деятельности и организации взаимодействия в этой сфере органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных государственных органов, в целях обеспечения единства внешней политики. В связи с этим, нормативные акты, регулирующие правовое положение МИД, нуждаются в корректировке и уточнении на основе научного и политико-правового функционального анализа.

9. Обосновывается, что правовая политика Кыргызской Республики в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом в рамках международных организаций является частью государственно-правовой политики, базируется на международно-правовых принципах и нормах и реализуется через национальное право. Нормы основных международных договоров в сфере борьбы с терроризмом включены (имплементированы) в национальную правовую систему, тем самым Кыргызская Республика в основном реализовала взятые на себя международные обязательства и фактически выполняет положения Глобальной Контртеррористической стратегии ООН.

10. Исследование новых нормативных актов – Уголовного кодекса, Кодекса о нарушениях и Кодекса о проступках, содержащих новые нормы, запрещающих производство и распространение оружия массового поражения и предусматривающих ответственность за нарушения правил безопасности обращения с радиоактивными отходами – позволяет сделать вывод о том, что положения основных международных договоров в этой сфере имплементированы в национальную правовую систему, тем самым Кыргызская Республика, реализуя соответствующую правовую политику, выполнила взятые на себя международные обязательства.

11. Исследование международно-правовой политики в сфере регулирования статуса иностранных военных объектов в Кыргызстане позволяет утверждать, что в условиях нарастающей активности международных террористических структур функционирование объединенной российской военной базы на территории страны носит оборонительный характер и не направлено против третьих государств, в значительной степени укрепляет обороноспособность Кыргызстана, отвечает целям поддержания мира и стабильности в регионе, развития взаимовыгодного военного сотрудничества, отвечающего интересам народов обоих государств. Соглашение от 20 сентября

2012 года придало военным объектам России на территории Кыргызстана необходимый международно-правовой статус, соответствует нормам национального права и национальным интересам Кыргызской Республики.

12. Определено, что знаковыми моментами, определившими вектор формирования и развития экономической политики и её правовой составляющей за годы независимости, являются вступление Кыргызстана в ряд международных финансовых организаций (в первую очередь в МВФ), принятие во Всемирную торговую организацию (ВТО), присоединение страны к ЕАЭС. Основным путем реализации экономической политики в Кыргызстане по рекомендациям МВФ и ВТО стал неолиберальный подход, вследствие чего в Кыргызстане была сформирована либеральная рыночная экономика и проведена массовая приватизация государственного имущества, страна из индустриально-аграрной преобразовалась в аграрную. Вступление Кыргызской Республики в ВТО привело к переформатированию правовой политики в сферах экономического регулирования, когда право ВТО стало выше по иерархии законодательства страны. При этом, переговоры велись исходя из тактики, направленной на скорейшее вступление в организацию в надежде на скорую и эффективную отдачу, то есть не были результатом выверенной политики и стратегии, которые должны были быть сформированы в результате объективного анализа показателей готовности или не готовности различных секторов экономики к либерализации торговых отношений. Кыргызстан также принял на себя обязательства, приемлемые для государств, экономически развитых, хотя таковым не являлся тогда и не является сейчас.

Важнейшим событием в рамках реализации правовой политики Кыргызстана в сфере международного экономического сотрудничества является вступление Кыргызстана в ЕАЭС – межгосударственную организацию, правовая политика которой направлена на формирование права этой организации на принципах т.н. «наднациональности». Проблемы экономической интеграции взаимосвязаны с проблемами политической интеграции, особенно в таких чувствительной сфере как соотношение суверенитета и наднациональности. Выбор в пользу ЕАЭС стал логичным продолжением участия Кыргызстана в интеграционных проектах на пространстве СНГ, соответствовал национальным интересам и был ориентирован, в первую очередь, на повышение конкурентоспособности национальной экономики и рост благосостояния граждан, включая работающих за пределами страны.

13. Обосновывается, что наиболее заметные преимущества от вступления в ЕАЭС Кыргызстан получил от свободы движения рабочей силы, товаров и услуг. Процесс естественного воспроизводства населения в Кыргызстане многократно перекрывает естественную миграционную убыль. По данным Всемирного банка по количеству денежных переводов от мигрантов в структуре ВВП страны-получателя Кыргызстан занимает первое место среди более чем двухсот стран, деньги мигрантов составляют треть от ВВП республики. В связи с этим обозначилась насущная необходимость формирования эффективной

правовой политики в сфере регулирования внешней миграции с учётом новых возможностей, связанных с членством в ЕАЭС.

14. Раскрывается особая роль правовой политики Кыргызстана в сфере международного водопользования, которая должна быть направлена на урегулирование отношений с соседними государствами и заключение международных договоров в двустороннем формате с использованием успешного опыта многостороннего сотрудничества по использованию систем международных водотоков в других регионах мира и моделей, выработанных в рамках ООН и других организаций. В долгосрочной перспективе же, учитывая значение международных водотоков для наших государств, полагаем, что при условии углубления региональной экономической и политической интеграции, возникнет необходимость разработки проекта создания наднациональной межгосударственной структуры (по опыту ЕС или ЕАЭС) для экологически безопасной, политически равноправной, экономически взаимовыгодной и рациональной эксплуатации водных ресурсов.

Личный вклад соискателя состоит в том, что основные научные результаты диссертационного исследования получены лично автором. Положения, выносимые на защиту, разработаны диссертантом единолично.

Апробация результатов исследования. Результаты исследования использованы при написании учебников и учебных пособий, в учебном процессе при подготовке материалов по читаемым дисциплинам, введен спецкурс для аспирантов по теме диссертации.

Основные теоретические разработки и положения, выносимые на защиту, нашли отражение в докладах, представленных автором на научных мероприятиях: Международная научно-практическая конференция «Правовые основы сотрудничества РФ и КР» (КРСУ, Бишкек, 2008); 1-й международная научно-практическая конференция «Изучение китайского языка в государствах Центральной Азии и в соседних государствах Китая». (Синьцзяньский педагогический университет, СУАР, КНР, 2010); международная научно-практическая конференция «Становление и развитие парламента и парламентаризма в Кыргызстане» (Бишкек, 2010); международная научно-практическая конференция «Правовая политика Кыргызской Республики в сфере международных отношений» (Бишкек, КНУ, 2012); международная научно-практическая конференция «Кыргызстан – Китай: вчера, сегодня, завтра» (Бишкек, 2014, Дипломатическая академия им.К.Дикамбаева МИД КР); международная научно-практическая конференция «Информационно - коммуникационные технологии в современном мировом геополитическом пространстве» (Бишкек, 2017, Дипломатическая академия им.К.Дикамбаева МИД КР); IV-я международная научно-практическая конференция «Трансформация международных отношений в XXI веке: вызовы и перспективы» (Дипломатическая академия МИД Российской Федерации. 27 апреля 2018, Москва, Россия. Секция № 5 «СНГ и Европа»); международная научно-практическая конференция «Региональное сотрудничество по вопросам борьбы с международным терроризмом в рамках Шанхайской организации

сотрудничества» (16 мая 2018 года, Бишкек, Дипломатическая академия им. К.Дикамбаева МИД Кыргызской Республики); Международный региональный тематический семинар «Защита сограждан за рубежом в условиях кризиса» (18 – 19 июля 2018 года, Ашхабад, Туркменистан); Международный форум «Тюркский фактор в гуманитарном диалоге России и стран Центральной Азии», организованном и проведенном Центром геополитических исследований «Берлек – Единство» (г. Уфа, РФ) и Дипломатической академией им. К.Дикамбаева МИД КР (21 августа 2019 года, Бишкек); и др..

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях.

Основные результаты, полученные в ходе диссертационного исследования, нашли отражение в 29 опубликованных научных статьях, а также в 7 главах, вошедших в три учебника (в составе авторских коллективов) и трёх учебных пособиях.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, пяти глав, 14 разделов, выводов, практических рекомендаций и списка использованной литературы. Полный объем диссертации составляет 285 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении отражены актуальность темы диссертации, степень научной разработанности и новизна, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, его теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Теоретико-методологические основы правовой политики Кыргызской Республики» состоящей из двух разделов, анализируются труды, послужившие теоретической основой исследования, раскрываются понятие правовой политики как общетеоретической категории, сущностные характеристики правовой политики Кыргызской Республики, её основные приоритеты, практика реализации, итоги формирования.

В первом разделе «Правовая политика как общетеоретическая категория» автор отмечает, что в национальной юридической науке теория правовой политики, являющейся результатом сочетания политики и права, фактически не разрабатывалась. По вопросам общей концепции правовой политики автором изучены монографические труды и научные публикации таких ученых как С. С. Алексеев, Е.Б. Абдрасулов, И. А. Иванников, В. М. Корельский, А. П. Коробова, В. В. Лазарев, В. Я. Любашин, А. П. Мазуренко, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузов, Мороз С.П., В. Д. Перевалов, А. В. Поляков, В.А. Рудковский, О. Ю. Рыбаков, С.Ф. Ударцев, К. В. Шундиков, и многих других. Правоведы Кыргызстана в своих исследованиях в той или иной мере, так или иначе, прямым, либо каким-либо косвенным образом, затрагивали и затрагивают проблемы отраслевых правовых политик, но специальных трудов, посвященных именно общей или отраслевой правовой политике Кыргызской Республики, за исключением защищенной в Москве докторской диссертации К.М. Осмоналиева

по уголовно-правовой политике и нескольких статей отдельных авторов фактически нет.

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

Э.Ж. Бейшембиевым, Б.И. Борубашовым, Б.Т. Токтобаевым, А.Б. Баатовым, Ч.А. Мусабековой, М.Б. Мырзалиевым, Т.К. Ибрагимовым, Т.А. Нурматовым, Ж.Ч. Тегизбековой, А.И. Тукубашевой и др. опубликованы труды по историко-правовым аспектам и правовым основам внешней политики и дипломатии Кыргызстана, развитию отдельных отраслей международного права, взаимовлиянию международного и национального права, правовому регулированию двусторонних отношений, однако специальных исследований, посвященных такой важной и актуальной проблематике как правовой политике государства в сфере международных отношений с позиции теории права и государства, в юридической науке Кыргызстана не осуществлялось. В русскоязычном сегменте юридических исследований, схожей по отдельным аспектам тематики, автор выделяет исследования И.Г. Сердюковой [Сердюкова, И. Г. *Международно-правовая политика современной России в сфере осуществления прав и законных интересов человека: общетеоретический аспект* [Текст]: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И.Г. Сердюкова. – Краснодар, 2008], А.Б. Баатова [Баатов, А.Б. *Правовая интеграция: международно-правовые аспекты* [Текст]: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / А.Б. Баатов – Бишкек, 2015.] и С.Н. Туманова [Туманов, С.Н. *Механизм реализации внешних функций Российского государства (вопросы теории и практики* [Текст]: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / С.Н. Туманов. – Саратов, 2017.]

Исследование сущности, содержания, целей, основных направлений, форм и средств реализации правовой политики является в настоящее время является одной из основных проблем юридической науки в Кыргызстане. Кратко обобщая труды по теории правовой политики, исходя из контекста исследования, автор полагает, что в диссертации нет необходимости детально анализировать труды европейских, российских и советских ученых XIX-го – XX-го веков, внесших тот или иной вклад в развитие теоретико-методологических основ учения о правовой политике, повторяя уже проделанную видными российскими правоведом огромную работу, в первую очередь представителями саратовской школы права (А.В. Малько, Н.И. Матузов, О.Ю. Рыбаков и др.). При этом, автор полагает необходимым выделить деятельность доктора юридических наук, профессора А.В. Малько, трудами которого, по справедливому мнению В.М. Сырых «создана теория правовой политики современного государства, которая ранее российскими правоведом исследовалась лишь в самом общем виде» [Сырых, В.М.

Вступительная статья [Текст] // *Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий и автобиографий. Т. 3/Отв. ред. В.М. Сырых. – М., РГУП, 2015. – С. 22.]*

Политика и правовая политика остаются дискуссионными понятиями. К настоящему времени в русскоязычном сегменте теории правовой политики в основном сложились два основных направления её исследования – т.н. «идеологический» и «деятельностный» подходы [Рыбаков, О.Ю., Тихонова, С.В. *Правовая политика как управление позитивным правом: новая версия теории правовой политики* [Текст] / О.Ю. Рыбаков, С.В. Тихонова // *Lex Russica. – 2015. – №3. – С. 8-9.]*

Для первого подхода характерно понимание правовой политики как идейной абстракции, понятия, отражающего главным образом должное состояние правовой формы, ее идеальную модель, совокупность представлений о том, какими путями и средствами можно воздействовать на правовую ситуацию в обществе [Поляков, А.В. *Введение в общую теорию государства и права* [Текст]: курс лекций / А.В. Поляков. – СПб., 2000; Шундииков, К.В. *О некоторых проблемах формирования, развития и реализации концепции правовой политики* [Текст] / *Правовая политика: от концепции к реальности* / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2004. – С. 27. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=23168202>].

С точки зрения сторонников второго подхода (А. В. Малько, О. Ю. Рыбаков, А. И. Бортнев, М. А. Орлов, С. А. Киреева, В. В. Трофимов, А. П. Коробова, Н. В. Исаков, Т. А. Золотухина, и др.) правовая политика является «научно обоснованной, последовательной и системной деятельностью уполномоченных и заинтересованных субъектов, связанной с созданием эффективного механизма правового регулирования, цивилизованным использованием юридических средств в достижении таких целей как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование социально ориентированной правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности» [Малько, А.В. *Правовая политика современной России: концепция и реальность* [Текст] / А.В. Малько // *Журнал Сибирского федерального университета: серия: гуманитарные науки. – 2013. Т. 6. – №11. – С. 1614 – 1617. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=20708332>]*

В.С. Нерсесянц выдвинул определение правовой политики на основе синтеза обеих точек зрения [См.: Нерсесянц, В.С. *Правовая политика Российской Федерации: основные направления и задачи* [Текст] / В.С. Нерсесянц // *Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации. – М.: Изд-во РУДН, 2006. – С. 69.]*

О.Ю. Рыбаков и С.В. Тихонова полагают, что «сложившиеся подходы не являются исчерпывающими, они не отменяют потребности в новых методологических разработках» [Рыбаков, О.Ю., Тихонова, С.В. *Указ. соч.*] и считают, что необходимо различать понятие «правовая политика» и «государственно-правовая политика». Правовая политика, по мнению данных

исследователей, «возможна там и тогда, где государством признано естественное право, а значит, есть задача подчинить позитивное право естественному праву, эталоном развития права является реализация и защита естественных прав. У государственно-правовой политики могут быть другие эталоны, определяемые господствующей в данном конкретном обществе идеологией или религией». Правовая политика может быть определена как управление позитивным правом для подчинения его праву естественному. Если это управление преследует иную цель, то речь должна идти о государственно-правовой политике, также управляющей развитием позитивного права.

Автор разделяет точку зрения сторонников праксеологического (деятельностного) подхода и по итогам анализа, осуществленного в разделе, формулирует: «Правовая политика Кыргызской Республики представляет собой совокупную деятельность гражданского общества, органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц, по определению приоритетов правового развития, формированию и совершенствованию адекватной современным критериям правового государства правовой системы и созданию эффективного механизма правового регулирования». Не смотря на отсутствие единства мнений исследователей по этому вопросу, выделяются следующие наиболее важные признаки правовой политики: основанность на праве и связь с ним; осуществление правовыми методами; охват правовой сферы деятельности; наличие государственно-волевого характера; в случае необходимости применение принуждения; публичность; нормативно-организационные начала; участие многочисленных субъектов в ее формировании; соответствие интересам личности, общества и государства; признание эффективным средством преобразования общества и ограничения власти законом [Рыбаков, О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки [Текст] / О.Ю. Рыбаков // Журнал российского права. – 2002. – № 3. – С. 74 – 78; Исаков, Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Н.В.Исаков. – Ростов-на-Дону, 2004. С. 118, 120 - 123.]. Среди принципов современной правовой политики А.В.Малько справедливо выделяет: «1) научную обоснованность; 2) системность; 3) последовательность; 4) целенаправленность; 5) прогнозируемость, 6) реалистичность» [Малько, А.В. Принципы современной российской правовой политики [Текст] / А.В. Малько // Право и управление. XXI век. – 2012 – №1 (22) – С. 3.]

Правовая политика – комплексное явление, в связи с чем может классифицироваться на виды по различным основаниям. В зависимости от предмета правового регулирования правовая политика может быть отраслевой; в зависимости от уровня осуществления – общегосударственной, муниципальной, локальной; в зависимости от содержания, от субъекта ее формирования и реализации – законодательной, исполнительной, судебной, и др.; в зависимости от функций права – праворегулятивной, правоохранительной и правосостановительной; в зависимости от сферы жизнедеятельности, и пр.

Для обозначения относительно самостоятельных разновидностей обширного явления «правовая политика», ее частей, элементов, способов ее претворения в жизнь, воплощения на практике многие авторы обоснованно используют термин «формы реализации правовой политики». По мнению автора, справедливым является мнение А.В. Малько, полагающего, что основными направлениями (формами) реализации правовой политики вполне могут считаться: «1) правотворческая; 2) правоприменительная; 3) интерпретационная; 4) доктринальная; 5) правообучающая и т. п.» [Малько, А.В., Шундииков, К.В. Цели и средства в праве и правовой политике [Текст] / А.В. Малько, К.В. Шундииков, К.В. – Саратов, 2003. – С. 277.]

Второй раздел «Правовая политика в Кыргызской Республике: основные приоритеты, практика реализации, итоги формирования» начинается с тезиса о том, что с момента распада СССР и провозглашения Кыргызстана в качестве суверенного государства происходит процесс выстраивания национальной внешней и внутренней политики страны, частью этого процесса является формирование и развитие правовой политики Кыргызской Республики. Основное направление этому процессу задали идеи о приоритете прав человека и принципы правового государства, получившие отражение в Декларации о государственном суверенитете 1990 года, Декларации о государственной независимости 1991 года и Конституции Кыргызской Республики 1993 года. Разработка и принятие этих нормативных актов, определивших вектор развития национальной государственности, проходила в условиях сложной политической и экономико-социальной обстановки начального постсоветского периода и столкновения между двумя идеологиями – находившегося в глубоком кризисе марксизма-ленинизма и расцветшего в тот период либерализма, что явно отражается в духе и букве Конституции 1993 года [Укушев, М. 25 лет Конституции Кыргызстана. История. [Текст] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://center.kg/article/190>].

Следующий 27-летний период (и его этапы) развития правовой системы государства достаточно подробно исследован в юридической науке Кыргызстана. Напомним лишь, что в период с 1996 по 2007 годы 7 раз изменялась Конституция, в 2010 году принята новая Конституция, изменялась форма правления от парламентско-президентской к президентско-парламентской и обратно, соответственно реформировались правовой статус должностных лиц и государственных органов, ответственных за формирование правовой политики. При этом, полагает автор, нельзя не отметить и субъективный фактор в процессе формирования и реализации национальной правовой политики. Исходя из социально-моральных аспектов ориентации права и перехода таких абстрактно-теоретических понятий как гуманизм и справедливость права и т.д. в практическую плоскость, необходимо учитывать, что правовую политику и ее реализацию в стране зачастую определяли либо не лучшие в моральном плане индивиды (большинство бывших президентов и коррумпированных премьеров, ряд других высокопоставленных чиновников), либо не профессионалы, а иногда и просто невежественные люди.

Итоги социально-экономического и политико-правового развития страны, по мнению автора, достаточно объективно были обобщены в Национальной стратегии устойчивого развития на 2013 – 2017 годы, которая как юридический документ политико-программного характера, безусловно, сыграла определённую роль в активизации усилий по реформированию правовой политики, в ней были обоснованы и правильно сформулированы цели, приоритеты, задачи, прогнозы. Главные приоритеты развития правовой политики в Стратегии были определены традиционные, но дополненные некоторыми особенностями постреволюционной ситуации.

Позднее, глава государства (на тот момент А.Ш.Атамбаев), подписавший в январе 2013 года указ об утверждении Национальной стратегии устойчивого развития, где были зафиксированы фразы о «стабильности» Конституции и не обладавший правом законодательной инициативы, тем не менее проводит референдум и в 2016 году подписывает закон «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики», не избежав тем самым соблазна в очередной раз «подправить» Конституцию страны в интересах приближенных к нему должностных лиц и нарушив ст. 4 Закона Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» от 27 июня 2010 года, в которой был введён запрет на внесение изменений в Конституцию до 1 сентября 2020 года. Не маловажным и не правильным считаем также то, что из статьи 6 Конституции был исключен абзац, устанавливающий прямое действие и приоритет норм международных договоров по правам человека над нормами других международных договоров, а из статьи 41 исключено положение о том, что в случае признания международных органами по правам человека нарушений прав и свобод человека, государство обязано было принять меры по восстановлению и/или возмещению причиненного вреда. Этот факт является прямым доказательством того, что, несмотря на все декларации и популистские лозунги, права человека не стали основным приоритетом для руководителей государства, определяющих правовую политику на тот момент времени. И без сомнения, что эти события в правовой жизни явно ухудшили и без того кризисный уровень правового нигилизма, правовой культуры и никоим образом не способствовали правовому воспитанию населения. Конституционная реформа также была подвергнута критике страновой командой ООН [Общая Страновая Оценка для Кыргызской Республики [Текст] / Б., 2016. – С.46].

Также зачастую в деятельности главы государства имели место и несовместимые с нормативными актами и этикой госслужбы проявления т.н. «инициативной» кадровой политики.

С принятием Национальной стратегии 2013 - 2017 коррелировали и иные концепции, программы, доктрины и др.. На момент завершения данной работы утверждены Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы [Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 гг., утв. Указом Президента КР от 31 октября 2018 г. №221. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.president.kg/sys/media/download/52135], а также Концепция внешней политики Кыргызской Республики [Концепция внешней

политики Кыргызской Республики. Утв. Указом Президента Кыргызской Республики «О Концепции внешней политики Кыргызской Республики» от 11 марта 2019 года УП № 37. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430045?cl=ru-ru>]. Необходимо иметь в виду, что такие акты политико-программного характера (или как их иначе называют в литературе доктринальные (стратегические) правовые акты) «представляют собой разновидность правовых актов, которые специально созданы для формирования и фиксации правовой политики». Как справедливо отмечают А.В.Малько и Я.В.Гайворонская, доктринальные (стратегические) правовые акты «пока не могут в полной мере раскрыть свой потенциал как средство правового регулирования и особый инструмент правовой политики. Их правовая природа, юридическая сила и степень обязательности не определены. Эти акты не имеют устоявшейся формы принятия», «их юридическая сила будет зависеть от акта, утвердившего соответствующую доктрину или иной стратегической документ» [Малько, А.В., Гайворонская, Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики [Текст] / А.В. Малько, Я.В. Гайворонская // Право. Журнал Высшей школы экономики – 2018. – № 1. – С. 6 – 7.]. При этом, анализируя сущность различных стратегий, концепций, «посланий к народу» и т.п., принимаемых главой государства, в юридической науке появилась доктрина т.н. «скрытых или подразумеваемых» полномочий, и высказываются обоснованные сомнения в возможных превышениях полномочий, определяемых в Конституции, «очевидного внеконституционного расширения полномочий Президента с превышением пределов компетенции за счет компетенции других институтов», и т.д. Поэтому, значимость и особая важность таких документов как инструмента правовой политики актуализирует необходимость определения и закрепления их правового статуса в законодательстве Кыргызской Республики.

В рамках реализации судебной-правовой реформы введены в действие с 1 января 2019 года новые кодексы, законы «Об основах амнистии и порядке её применения», «О пробации». Принятие этих нормативных правовых актов отражает тенденции гуманизации государственной правовой политики в правоохранительной сфере. Безусловно, вектор развития правовой политики задаётся ценностями, заложенными в Конституции во многом благодаря международному праву. Реализация нашим государством идей и принципов, закреплённых в международных стандартах прав человека постепенно перестает быть лишь декларацией, обретает конкретику, преодолевается в рамках формирования правовой культуры ментальность «фиктивности» и «вторичности» прав человека.

Глава вторая «Генезис национальной правовой политики в сфере международных отношений» состоит из трёх разделов, первый из которых называется «Предпосылки формирования правовой политики Кыргызстана в сфере международных отношений».

В разделе выделяются в ходе ретроспективного анализа основные исторические предпосылки формирования национальной правовой политики в сфере международных отношений, неразрывно связанные с генезисом

кыргызской государственности. Процессы формирования и развития кыргызской государственности и складывающейся в её рамках политико-правовой культуры, взаимоотношения с соседними государственными образованиями и иными цивилизациями, были обусловлены:

- продолжительным в темпоральном отношении действием обычных норм патриархального кочевого общества и т.н. права «кочевых цивилизаций» на стыке европоцентристской, китаецентристской и исламской цивилизаций;

- с середины XIX-го века «территория Кыргызстана оказалась в составе России на положении колонии, в связи с чем резко усилились процессы слома многовековых традиционных патриархальных отношений кыргызов и синтеза феодально-кочевых, религиозных и капиталистических общественных отношений, а также начала национально-освободительного и революционного движения» [Токтобаев, Б.Т. *Историко-правовые и цивилизационные аспекты исследования генезиса кыргызско-китайских отношений до XIX-го века [Текст] / Б.Т. Токтобаев // Новая наука: проблемы и перспективы. - Уфа, 2015. - №4(4). - С.222.*]. Со второй половины XIX-го века до революции 1917г. на территории Кыргызстана действовали законы Российской империи в совокупности с адатным правом применительно к кыргызскому этносу. К этому времени в Западной Европе в международных отношениях окончательно сложилась система суверенных национальных государств. На смену отношениям между царствующими монархами и правящими династиями пришли отношения между государственно-организованными народами-нациями;

- в октябре 1917 года в результате революции рухнула Российская империя на обломках которой была создана РСФСР. 2(15) ноября 1917 года В.И. Лениным и И.В. Сталиным была подписана Декларация прав народов России [Декларация прав народов России 1917 года, 15 ноября (Вышинский, 1948). *Документы 20-го века. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://doc20vek.ru/node/3505>]. Декларация, вероятно, отразила политико-правовые концепции народного суверенитета, права народа на восстание и право народов на равенство с целью приобретения независимости, получившие ранее развитие в ходе Нидерландской, Английской и Американской революций и особенно Французской революции XVI - XVIII веков, претворивших в жизнь идеи просветителей о самоопределении народов как магистрального пути для всего человечества, а также обоснования и реализации в политико-правовой мысли Европейских держав в XIX т.н. «принципа национальности». Автор полагает необходимым отметить, что представителями европейской либеральной мысли середины XIX века были поддержаны требования о самоопределении народов, входивших в Австро-Венгерскую и Российскую империи;*

- становление политико-правовых основ государственности в Кыргызстане в первые годы Советской власти в виде автономий в составе РСФСР явилось результатом борьбы самых разных теорий и доктрин, идеологий и мнений и отражает весь накал политических страстей, сопровождавших революционные потрясения на огромной территории планеты. В попытках выстроить самостоятельно основы внешней политики, полагает автор, наряду с идеями

мировой революции определённую роль играли идеология пантюркизма, возникшая наряду с панарабизмом, а также исламский фактор. И даже если создателям кыргызской государственности не удалось реализовать свои замыслы в полной мере, что в те времена априори было невозможно, нельзя отрицать их величайшего и неосценимого вклада в создание и становление Кыргызской Республики;

- после образования СССР формирование национальной правовой политики в сфере международных отношений неразрывно связано со становлением и развитием кыргызской государственности в составе Советского Союза и т.н. «социалистической» правовой системы.

Во втором разделе «Конституционно-правовое регулирование внешних связей Кыргызстана в составе СССР» анализируются доктринальные взгляды на юридическую природу Договора об образовании Союза ССР 1922 года и правовые основы внешней политики, зафиксированные в Конституциях Кыргызской ССР 1937 и 1978 годов и иных нормативных документах советского периода.

Особенности Договора 1922 г. как единственного в своем роде международного договора учредительного характера и отличие его от обычных межгосударственных соглашений породили различные взгляды относительно его юридической природы: международно-правовой и двойственной – международно-правовой и внутригосударственной.

После принятия т.н. «сталинской» конституции 5 декабря 1936г. Кыргызская АССР была преобразована в Кыргызскую ССР, а 23 марта 1937 года принята Конституция Кыргызской ССР. В ст.13 гл.2 «Государственное устройство» констатировалось, что: «В целях осуществления взаимопомощи по линии экономической и политической, равно как и по линии обороны» Кыргызская ССР «добровольно объединилась с другими равноправными Советскими Социалистическими Республиками ... в союзное государство» – СССР. Исходя из этого, «Кыргызская ССР обеспечивает за СССР в лице его высших органов власти и органов государственного управления права, определенные статьей 14 Конституции СССР». Также были рецептированы нормы из Договора 1922 года – Кыргызская ССР «сохраняет за собой право свободного выхода из Союза Советских Социалистических Республик» (ст.15) и «Территория Кыргызской ССР не может быть изменяема без согласия Кыргызской ССР» (ст.16).

В ходе Великой отечественной войны, вероятно, что в связи с возникновением проектов создания после окончания войны новой универсальной организации (ООН), «руководство СССР решило образовать в союзных республиках народные комиссариаты иностранных дел, сделать их членами будущей организации и тем самым занять определенное количество голосов» [История образования Министерства иностранных дел Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – 70 лет МИД КР. – Режим доступа: <http://www.mfa.gov.kg>].

Нормы советских конституций в последующем служили главным доказательством обоснования доктрины о самостоятельности союзных республик

в международных отношениях. В советской международно-правовой науке признавалась только одна точка зрения, она же официальная позиция властей СССР – советские республики являются субъектами международного права, т.к. по Конституции СССР они наделены правом самостоятельного ведения внешних сношений, имеют право на свободный выход из федерации, обладают внутренним суверенитетом по отношению к территории. При этом П.П.Кремнев констатирует, что «в обоснование своих позиций советские юристы-международники (равно как и российские) лишь отсылали к соответствующим положениям Конституции СССР. Предметом же серьезного научного анализа указанные декларативные правомочия союзных республик со стороны специалистов ни в области международного права, ни в области конституционного права, к сожалению, не явились» [Кремнев, П.П. К вопросу о самостоятельности советских союзных республик в международных отношениях [Текст] / П.П. Кремнев. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=12417488>].

Автор отмечает, что в Кыргызстане одним из тех, кто высказывал мнения о формальном характере «суверенитета» республики и пытался разрабатывать теоретические основы конституционно-правового механизма реализации права республик на самоопределение и выход из состава СССР, был Кубанычбек Нурбеков – первый кыргызский доктор юридических наук, автор большого числа научных трудов и иных публикаций, один из авторов и редакторов кыргызского текста Конституции Кыргызской ССР 1978 года. Эта попытка завершилась гонениями со стороны партийно-властных структур и отлучением К.Нурбекова от занимаемых должностей и научно-педагогической работы [Его языком был язык правды [Текст] / Слово Кыргызстана. 6 сентября 2011 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://slovo.kg/?p=2829>]. В 1985 году в Советском Союзе начались попытки реформирования политической и экономической системы государства, получившие название «перестройка». В условиях немислимым ранее процессов демократизации в ходе политических и научных дискуссий рождалась новая идеология, новая политика, в том числе и правовая. Высказывались ранее запрещенные идеи, в том числе, о фиктивности конституционных положений о суверенитете союзных республик, о правовой природе федерализма, новых путях развития республик. В Конституцию СССР были внесены ряд изменений, а также 3 апреля 1990 года был принят Закон СССР «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», применение которого, однако могло быть заблокировано другим законом от 27 декабря 1990 г. № 1869-1 «О всенародном голосовании (референдуме СССР)». 15 декабря 1990 г. была принята «Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан».

Закрепление в советском конституционном законодательстве статуса Кыргызской ССР в качестве суверенного образования было формально-юридическим, самостоятельным субъектом международного права Кыргызстан в период существования СССР так и не стал. Как справедливо отмечал Э. Бейшембиев: «Это право не имело эффективного механизма реализации и оставалось конституционным прикрытием формального суверенитета. ... В этот

период Кыргызская ССР приобрела опыт государственного управления образованием, наукой и экономикой. В сфере правовой системы освоена практика конституционного законодательства» [Бейшембиев, Э.Ж. Кыргызстан – от кочевого к суверенному государству [Текст] / Э.Ж. Бейшембиев // Вестник КГЮА. – 2008. – № 2. – С. 18]. Несмотря на формализм, декларативность и фиктивность ряда политико-правовых положений – в методологическом плане создание Кыргызской ССР имело стратегически важное значение для формирования экономических, политических, культурно-образовательных основ национальной государственности.

Раздел третий «Политико-правовые аспекты проблем признания и правопреемства, возникших в результате распада СССР и провозглашения независимости Кыргызской Республики» посвящён начальному этапу развития национальной внешней политики и её правовой составляющей.

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

В принятой Декларации о государственной независимости 31 августа 1991 г. содержался призыв признать независимость Республики Кыргызстан. Автор отмечает, что почти четыре месяца, не смотря на призывы, Кыргызстан, объявив о своей независимости, существовал в условиях «не признанности» со стороны других субъектов международного права до конца 1991 года, при том, что суверенитет прибалтийских государств был признан фактически сразу после провозглашения независимости. Ответ, по мнению автора, находится как в общеполитической ситуации того времени и доктрине международного права, так и в самом тексте Декларации (п. 3) – «Республика Кыргызстан ... выступает за заключение нового Союзного Договора суверенных государств на равных основаниях».

Широкое признание независимости государств-членов СНГ со стороны международного сообщества и прием их в качестве такого статуса в члены ООН последовали лишь после подписания 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате главами 11 бывших союзных республик Протокола к Соглашению о создании СНГ, от 8 декабря 1991 г. и Алма-Атинской Декларации, в которой провозглашалось: «С образованием Содружества Независимых Государств Союз Советских Социалистических Республик прекращает свое существование».

Таким образом, статус самостоятельного и суверенного субъекта международного права Кыргызская Республика обрела в соответствии с международно-правовыми принципами, нормами и обычаями на основании провозглашения Декларации о государственном суверенитете и политико-

правового факта прекращения существования СССР. Со совокупность данных факторов привела к признанию нашего государства мировым сообществом и возникновению проблем правопреемства в отношении населения, международных договоров, государственной территории, государственных долгов и государственной собственности, государственных архивов, которые, в основном, удалось разрешить на основе соответствующих принципов международного права.

В контексте выстраивания национальной правовой политики в сфере международных отношений с соседними государствами региона особую актуальность имели проблемы государственной территории и формирования государственной правовой политики в сфере разрешения пограничных вопросов. Не разрешенными окончательно являются оставшиеся в «наследство» от СССР спорные территории на некоторых участках границ с Таджикистаном и Узбекистаном, появившиеся в результате не правомерной и субъективной практики изменения административных границ советскими властями, сопровождавшихся грубыми нарушениями конституции СССР и конституций союзных республик. Указом Президента Кыргызской Республики от 11 марта 2019 года УП № 37 была утверждена новая Концепция внешней политики Кыргызской Республики, в которой среди внешнеполитических приоритетов в политической сфере определено «полное юридическое оформление государственной границы Кыргызской Республики, создание и укрепление мер доверия в приграничных зонах с сопредельными странами», а также «формирование дружественного окружения и укрепление добрососедства с государствами Центрально-Азиатского региона на принципах взаимного уважения суверенитета, территориальной целостности, нерушимости границ, равноправия и общей безопасности».

Глава 3 «Сущность и субъектный состав правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений» включает в себя три раздела, первый из которых называется «Категориальный аппарат, сущность и принципы правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений».

В разделе рассмотрены категории «мировая политика», «международная политика», «внешняя политика», «международные отношения», «международное сотрудничество», «международное право», их доктринальные интерпретации, содержание, взаимосвязь, соотношение и др. Понятие «внешней политики» конкретизируется в законодательстве: «внешняя политика Кыргызской Республики – целенаправленная деятельность Кыргызской Республики в сфере международных отношений» (ст.2 Закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 4 июля 2012 года № 96). Эта норма, на наш взгляд, правильно определяет суть внешней политики государства – практическая реализация, в первую очередь органами внешних сношений Кыргызстана, основных направлений развития страны на международной арене, отражающих национальные интересы.

Политика, указывая векторы деятельности государства, определяет в решающей степени направления развития не только его национального права, но и многие его международно-правовые позиции. Международное право как результат международной политики государств является объектом специфической, реализуемой на международном уровне, государственной правовой политики. В самом общем плане международно-правовую политику по справедливому, на наш взгляд, мнению М.В.Шугурова «можно определить в качестве одного из важнейших элементов международно-правовой системы» и «охарактеризовать в самом общем виде как комплекс различных мер и усилий по воздействию на международное право со стороны субъектов международного права. При этом под международно-правовой политикой надо понимать именно усилия по совершенствованию международного права, разрешению накопившихся в нем проблем, а не усилия по его обходу или превращению в инструмент сиюминутных или долгосрочных политических интересов» [Шугуров, М.В. *Перспективы развития концепции международно-правовой политики [Текст] / М.В. Шугуров // Российский журнал правовых исследований. - 2015. - №2 (3). [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=25080124>]. И. Г. Сердюкова формулирует комплексное определение международно-правовой политики государства – «это деятельность государства, направленная на обеспечение прав и законных интересов личности в соответствии с международными стандартами, укрепление суверенитета и последовательную реализацию на международном уровне национальных интересов, защиту мирового правопорядка, основанного на соблюдении и уважении общепризнанных принципов и норм международного права, обеспечение совместимости международной и национальной правовых систем, активное участие в реформировании сложившейся системы международных отношений» [Сердюкова, И. Г. *Международно-правовая политика современной России в сфере осуществления прав и законных интересов человека: общетеоретический аспект [Текст]: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И.Г. Сердюкова. – Краснодар, 2008. С. 9-10.]. При этом, И.Г. Сердюкова справедливо отмечает, что «понятие «международно-правовая политика» необходимо рассматривать в двух самостоятельных смысловых контекстах, в зависимости от того, какие субъекты участвуют в ее формировании: международного и национального права. В этой связи международно-правовую политику можно толковать как искусство управления международным сообществом посредством выработанных современным международным правом институтов, принципов и норм с присущей такому управлению необходимостью соблюдения баланса интересов всего международного сообщества в целом и каждого государства в отдельности. Применительно же к национальным правовым системам анализируемое явление следует определить как систему приоритетов государства на международном уровне» [Сердюкова, И. Г. С.27.].**

На основе анализа данных доктринальных подходов к пониманию международно-правовой политики и её признаков, положений конституционных и иных нормативных актов, Концепций внешней политики 2007 и 2019 годов,

автор полагает возможным сформулировать следующее определение: «Являясь самостоятельным комплексным видом правовой политики как составной части государственной внешней и внутренней политики Кыргызской Республики, правовая политика в сфере международных отношений представляет собой деятельность по определению внешнеполитических приоритетов и созданию эффективного организационно-правового механизма реализации внешних функций государства, основанного на сочетании национальных интересов, общепризнанных принципов и норм международного права, а также международно-правовых норм, обязательства по соблюдению которых закреплены в национальной правовой системе». Принципы национально-правовой политики в сфере международных отношений, по мнению автора, представляют собой совокупность общепризнанных принципов международного права, специальных принципов отраслей и институтов международного права, обязательства по соблюдению которых закреплены в положениях Конституции, нормативных правовых актах и актах политико-программного характера Кыргызской Республики, а также принципов современной правовой политики, выделяемых в её теории.

Принципы правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений в первую очередь исходят из Конституции страны, которая определяет основы внешней политики государства и закрепляет постоянные, непреходящие национальные интересы и некоторые интернациональные интересы. Юридическое закрепление категория «Национальные интересы Кыргызстана» получила в Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики, принятой 9 июня 2012 года. Принцип последовательности проявился в Концепции внешней политики 2019 года, в которой категория «национальные интересы во внешней политике» логически продолжает идеи, зафиксированные ранее и «представляют собой совокупность внутренних и внешних потребностей государства, заложенных в стратегических документах Кыргызской Республики по обеспечению национальной безопасности и устойчивого развития» и определяет основные национальные интересы Кыргызской Республики во внешней политике.

Государственно-правовая политика в сфере международных отношений в целом может быть представлена в качестве особой формы проявления государственной внешней политики, а международно-договорная и другие разновидности, в свою очередь, – в виде форм проявления правовой политики в сфере международных отношений.

В основу классификации организационных форм национально-правовой политики в сфере международных отношений может быть положен и такой критерий, как содержание деятельности. С учетом такого подхода можно вести речь о формах выработки и реализации: международно-договорной правовой политики страны; международно-правовой политики в сфере регулирования статуса иностранных военных объектов в Кыргызстане; правовой политики Кыргызской Республики в сфере нераспространения оружия массового поражения; национально-правовой политики в сфере государственных границ;

правовой политики Кыргызской Республики в сфере внешней миграции, и т.п. политики. Здесь обнаруживаются ряд особенностей. Специфическими формами осуществления национально-правовой политики в сфере международных отношений выступают, например, деятельность главы государства, парламента, правительства, Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики. Выработка международно-правовой политики невозможна вне деятельности соответствующих межгосударственных и международных организаций (ООН, СНГ, ЕАЭС, ОДКБ, ШОС, и т. д.).

В разделе 3.2 «Субъекты формирования и реализации правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений» исследуется правовой статус главы государства и органов, формирующих и реализующих правовую политику нашего государства в сфере международных отношений. Анализ действующего законодательства показывает, что система таких органов и основы их правового статуса установлены в Конституции Кыргызской Республики, в законах и подзаконных актах, определяющих полномочия субъектов реализации правовой политики в сфере международных отношений. Характер и содержание полномочий во многом определяются назначением указанных органов в механизме нашего государства.

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

Принятие новой Конституции в 2010 году и связанное с этим перераспределение ролей высших должностных лиц и органов политической власти – президента, парламента и правительства, затронули и такую важную часть внешнеполитических функций как заключение международных договоров. В отличие от РФ, где «законодательный акт, раскрывающий статус того или иного органа в осуществлении внешней политики государства, не принят, что влечет, в частности, проблему разграничения полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ в административно-политической сфере» [Туманов, С.Н. Механизм реализации внешних функций Российского государства (вопросы теории и практики [Текст]: дисс. ... д-ра юрид.наук: 12.00.01 / С.Н. Туманов. – Саратов, 2017. С. 305.], такой акт был принят в Кыргызстане в 2012 году. Поводом для разработки и принятия закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 4 июля 2012 года № 96 стало отсутствие соответствующих положений в Конституции 2010 года принятой в т.н. «постреволюционный» период, когда в условиях экстренных попыток перехода к парламентской республике в основном законе были существенно урезаны полномочия главы государства. Президент, являясь Главнокомандующим Вооруженными Силами, отвечает за реализацию главной внешней функции – обеспечение обороноспособности и безопасности страны. Поэтому, именно Президент указанным законом наделен правом: определять

внешнюю политику (ч.1 ст.4) и осуществлять «общее руководство внешней политикой Кыргызской Республики (ч.3 ст.4); утверждать Концепцию внешней политики по согласованию с Премьер-министром и по консультации с профильным комитетом Жогорку Кенеша» (ч.9 ст.4); «выступать с официальными заявлениями по вопросам внешней политики Кыргызской Республики (ч. 1 ст.10). Конкретизированы в законе установленные в Конституции внешнеполитические полномочия парламента и правительства.

В 2014 году были приняты новый закон «О международных договорах Кыргызской Республики», а после разработанные на его основе нормативные акты Правительства, регламентирующие сферу межведомственных международных договоров, их регистрацию, учет, опубликование, и т.п.

Взаимоотношения между главой государства, парламентом и правительством по вопросам внешней политики являются по своему политико-правовому смыслу конституционно-правовыми отношениями со всеми вытекающими из этого последствиями. В связи с этим, полагаем актуальным и целесообразным в последующем осуществлять регулирование данных отношений между субъектами формирования и реализации внешней политики не в соответствии с ординарными законами и т.п. «актами политико-программного характера» - т.е. различного рода «стратегиями», «концепциями», «доктринами», «посланиями к народу», чей правовой статус и юридическая сила окончательно не определены, а на основе конституционного (т.п. «органического») закона. С этой целью необходимо разработать и принять Конституционный закон Кыргызской Республики «О внешней политике» на основе систематизации и переработки положений Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики», закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» и иных нормативных актов, регулирующих данные общественные отношения, а также положений Концепции внешней политики и иных соответствующих программных документов.

Специфическим субъектом реализации правовой политики в сфере международных отношений является Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, являющаяся органом, осуществляющим конституционный контроль и наделенной полномочиями на вынесение заключения о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика» (п.2 ч.6 Конституции).

В разделе 3.3 «Правовой статус Министерства иностранных дел Кыргызской Республики как основного субъекта реализации и координации правовой политики в сфере международных отношений» осуществлен анализ нормативных актов, регулирующих деятельность МИД, как основного исполнительно-властного органа, осуществляющего в целях обеспечения единства внешней политики и выполнения международных обязательств Кыргызской Республики координацию и взаимодействие международной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных государственных органов. Статус МИД как субъекта, участвующего в

формировании и основного субъекта, реализующего правовую политику государства в сфере международных отношений, в основном, определяется Конституцией, конституционными законами, законами и другими нормативными актами. Ст.4 Закона «О дипломатической службе Кыргызской Республики» от 15 июля 2013 года определяет, что уполномоченным органом является «государственный орган Кыргызской Республики, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в сфере иностранных дел». Чем вызвана замена употреблявшегося ранее в законодательстве словосочетания «Министерство иностранных дел» на маловразумительное «Уполномоченный орган», сейчас уже трудно объяснить. Вероятно, это связано с тем, что в конце 2009-го и в начале 2010-го годов, незадолго до Апрельской революции 2010 года президентом К.Бакиевым Министерство иностранных дел было выведено из состава правительства и создано «Государственное министерство иностранных дел», «не входящее», как было написано в указе К.Бакиева «в систему исполнительной ветви власти», «непосредственно подотчетно и подчинено Президенту Кыргызской Республики», «осуществляет свою деятельность по реализации внешнеполитического курса Кыргызской Республики, определяемого Президентом Кыргызской Республики» (см.: Положение о Государственном министерстве иностранных дел Кыргызской Республики. Утверждено Указом Президента КР УП №605 от 24 декабря 2009 года). Возглавлял это ведомство Государственный министр иностранных дел. Данное обстоятельство вызывало вполне обоснованные недоумение и насмешки, как будто в стране действовали иные «не государственные» министерства. Постановлением Правительства от 31 декабря 2013 года №724 не утратили силу как Положение о МИД, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 декабря 2005 года № 609, так и Положение о МИД, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики «О Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики» от 20 февраля 2012 года № 113. Во всяком случае, на момент написания работы, Централизованный банк данных правовой информации Министерства юстиции содержит тексты данных актов, как действующих. Нормативные акты, регулирующие правовое положение МИД, нуждаются в корректировке и уточнении на основе научного и политико-правового функционального анализа.

Глава четвертая «Реализация правовой политики Кыргызской Республики в сфере противодействия основным угрозам национальной и международной безопасности» состоит из трёх разделов. В первом разделе «Правовая политика Кыргызской Республики в сфере противодействия терроризму в рамках международных организаций» рассмотрены международно-правовые и внутригосударственные правовые и организационные начала, образующие данный вид правовой политики. Правовая политика Кыргызской Республики в сфере борьбы с терроризмом, является частью государственно-правовой политики, базируется на международно-правовых принципах и нормах и реализуется через национальное право. Борьба с национальным и международным терроризмом представляет собой длительный и многоплановый

процесс. Она включает в себя широкий комплекс политических, военных, специальных, финансовых, экономических, организационных, правовых и других мер. Транснациональные угрозы требуют создания транснациональных механизмов противодействия. Противостоять им можно только объединив усилия государств всего региона. Нормы основных международных договоров в сфере борьбы с терроризмом включены (имплементированы) в национальную правовую систему, тем самым Кыргызская Республика в основном реализовала взятые на себя международные обязательства и фактически выполняет положения Глобальной Контртеррористической стратегии ООН.

В разделе 4.2 «Правовая политика Кыргызской Республики в сфере нераспространения оружия массового поражения и безопасности обращения с радиоактивными отходами» анализируется правовая политика Кыргызской Республики в сфере реализации международно-правовых актов, запрещающих производство и использование оружия массового поражения, которая также является частью государственно-правовой политики, базирующейся на международно-правовых принципах и нормах и реализуется через национальное право. Автором проведен анализ новых нормативных актов – Уголовного кодекса, Кодекса о нарушениях и Кодекса о проступках, содержащих новые нормы, запрещающих производство и распространение оружия массового поражения и предусматривающих ответственность за нарушения правил безопасности обращения с радиоактивными отходами.

Раздел 4.3 «Политико-правовые аспекты регулирования статуса иностранных военных объектов в Кыргызстане» посвящен функционированию военных баз коалиционных сил НАТО, США и России, политическим плюсам и минусам пребывания данных объектов в Кыргызстане, анализу деятельности по созданию необходимой международно-правовой и внутригосударственной правовой базы пребывания иностранных военных баз в нашей стране. Отмечается, что в условиях нарастающей активности международных террористических структур функционирование объединенной российской военной базы на территории страны носит оборонительный характер и не направлено против третьих государств, в значительной степени укрепляет обороноспособность Кыргызстана, отвечает целям поддержания мира и стабильности в регионе, развития взаимовыгодного военного сотрудничества, отвечающего интересам народов обоих государств.

Пятая глава «Правовая политика Кыргызской Республики в актуальных сферах международного экономического сотрудничества» включает в себя три раздела, в которых рассматриваются вопросы: правовой политики по развитию сотрудничества с международными экономическими организациями (на примере МВФ, ВТО, ЕАЭС) и разрешению инвестиционных споров; правовой политики государства в сфере внешней миграции; формирования правовой политики Кыргызской Республики в сфере международного водопользования.

В разделе первом «Правовая политика по развитию сотрудничества с международными экономическими организациями (на примере МВФ, ВТО, ЕАЭС)

и разрешению инвестиционных споров» рассмотрены проблемы права на экономическое самоопределение во внутреннем и внешнем аспекте. Отмечается, что особой и одной из основных форм государственной правовой политики в сфере международных отношений является правовая политика страны в сфере международного экономического сотрудничества, которая невозможна без развития двух и много сторонних международных контактов и вне деятельности соответствующих международных организаций. Особое значение и безусловную актуальность имеют вопросы формирования и развития правовой политики Кыргызстана в сферах сотрудничества с международными финансовыми и экономическими организациями, привлечения и защиты внешних инвестиций, внешней трудовой миграции, международного водопользования. Знаковыми моментами, определившими вектор формирования и развития экономической политики и её правовой составляющей за годы независимости, являются вступление Кыргызстана в ряд международных финансовых организаций (в первую очередь в МВФ), принятие во Всемирную торговую организацию (ВТО), присоединение страны к ЕАЭС. Вступление в эти организации привело к реформированию правовой политики в сферах экономического регулирования, когда право организаций стало выше по иерархии законодательства страны. Основным путем реализации экономической политики в Кыргызстане по рекомендациям МВФ и ВТО стал нелиберальный подход, вследствие чего в Кыргызстане была сформирована либеральная рыночная экономика и проведена массовая приватизация государственного имущества, при этом, страна из индустриально-аграрной преобразовалась в аграрную. Кыргызстан принял на себя обязательства, приемлемые для государств, экономически развитых, хотя таковым не являлся тогда и не является сейчас.

К настоящему времени свыше 150 государств присоединились к Вашингтонской Конвенции 1965 года о порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами, признав тем самым юрисдикцию МЦУИС. По мнению автора, вступление в силу для Кыргызстана Вашингтонской конвенции 1965 года может существенно повысить инвестиционную привлекательность страны.

Потенциал, накопленный в рамках сотрудничества в СНГ, привел к появлению Таможенного союза и Единого экономического пространства, а затем Евразийского экономического сообщества. Важнейшим событием в рамках реализации правовой политики Кыргызстана в сфере международного экономического сотрудничества является вступление Кыргызстана в ЕАЭС – межгосударственную организацию, правовая политика которой направлена на формирование права этой организации на принципах т.н. «наднациональности». Проблемы экономической интеграции взаимосвязаны с проблемами политической интеграции, особенно в таких чувствительной сфере как соотношение суверенитета и наднациональности. Развитие интеграционных процессов государств-членов ЕАЭС сопровождается проблемами и противоречиями, которые, тем не менее, не носят критического характера и представляются решаемыми с учетом имеющихся политических и экономических

инструментов взаимодействия. Расширение сфер интеграционного взаимодействия внутри ЕАЭС впоследствии приведёт к передаче на интеграционный уровень все больших полномочий в целях дальнейшего развития интеграции и достижения долгосрочных целей, стоящих перед ней. Актуальной становится идея формирования правовой политики ЕАЭС.

В разделе 5.2 «Формирование и реализация правовой политики государства в сфере внешней миграции» автор отмечает, что Кыргызская Республика столкнулась с потребностью формирования новой государственной политики в области миграции, а также разработки соответствующей законодательной базы. Формирование и реализация миграционной политики и миграционного законодательства Кыргызской Республики проходит в тесном сотрудничестве с правительствами государств, с которыми наблюдаются значительные миграционные потоки (в первую очередь с Россией и Казахстаном), а также с международными и неправительственными организациями.

Процесс естественного воспроизводства населения в Кыргызстане многократно перекрывает естественную миграционную убыль. По данным Всемирного банка по количеству денежных переводов от мигрантов в структуре ВВП страны-получателя Кыргызстан занимает первое место среди более чем двухсот стран, деньги мигрантов составляют треть от ВВП республики. Данные обстоятельства актуализируют необходимость формирования эффективной правовой политики в сфере регулирования внешней трудовой миграции с учётом новых возможностей, связанных с членством в ЕАЭС.

В разделе 5.3 «Актуальные проблемы формирования правовой политики Кыргызской Республики в сфере международного водопользования» даётся анализ проблем регионального регулирования использования международных рек в Центральной Азии, которые имеют стратегическое значение в процессе выстраивания правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений. Автором проанализированы доктринальные мнения, основные международно-правовые документы и двусторонние договоры Кыргызской Республики с Казахстаном и Узбекистаном, обстоятельства, порождающие споры и разногласия между Кыргызстаном (государством верховья) и государствами низовья (Казахстаном и Узбекистаном). Основной тенденцией в данной сфере в настоящее время является заключение международных договоров в двустороннем и многостороннем формате государствами, расположенными в бассейнах несудоходных рек и принятие конвенций в рамках региональных и универсальных организаций. Автор отмечает, что Кыргызская Республика не подписывала и не присоединялась к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (принята ЕЭК ООН 17 марта 1992 года) и Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков (принята резолюцией ГА ООН 51/229 от 21 мая 1997 года), следовательно, не является стороной-участником. Одной из основных причин этого является установленная в Конвенции 1997 года обязанность «уведомления государств водотока о планируемых мерах и неосуществление таковых без согласия уведомляемых

государств (ст. 12–14). Принятие согласованных мер выступает одним из главных принципов.

Договоры с Казахстаном и подписанные недавно соглашения с Узбекистаном и практика их реализации даже на локальном уровне в методическом аспекте служат доказательством того, что при наличии взаимного уважения и учета интересов сторон, желания наладить добрососедские отношения, государства региона могут успешно решать многие накопившиеся проблемы.

ВЫВОДЫ

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

2. Не смотря на более или менее, но всегда сложную экономическую ситуацию, политические кризисы и иные не благоприятные факторы – народу Кыргызстана удалось сформировать полноправное суверенное государство, обладающее всеми необходимыми политико-правовыми свойствами и работающим механизмом правового регулирования, а также, может быть, не достаточно развитым, но активным гражданским обществом. Осуществляемая в Кыргызской Республике в настоящее время правовая политика постепенно становится реальной, однако не обрела чёткие и понятные населению и мировому сообществу контуры, пока не стала теоретически и практически обоснованной, отвечающей интересам народа и государства. В то же время, вектор развития правовой политики задаётся целями, определёнными в преамбуле Конституции Кыргызской Республики – построение «свободного и независимого демократического государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, здоровье, права и свободы». Реализация нашим государством идей и принципов, закреплённых в международных стандартах прав человека, постепенно перестаёт быть лишь декларацией, обретает конкретику, преодолевается в рамках формирования правовой культуры ментальность «фиктивности» и «вторичности» прав человека. Значимость и роль в развитии нашего государства и его правовой системы таких инструментов правовой политики как национальные стратегии (концепции, программы, доктрины, послания и т.п.), утверждаемые главой государства, актуализирует необходимость определения роли и места в национальной правовой системе таких актов, закрепления их правового статуса в законодательстве Кыргызской Республики в

целях предупреждения висконституционного расширения полномочий Президента.

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

- продолжительным в темпоральном отношении действием обычных норм патриархального кочевого общества и т.н. права «кочевых цивилизаций» на стыке европоцентристской, китаецентристской и исламской цивилизаций;

- с середины XIX-го века «территория Кыргызстана оказалась в составе России на положении колонии, в связи с чем резко усилились процессы слома многовековых традиционных патриархальных отношений кыргызов и синтеза феодально-кочевых, религиозных и капиталистических общественных отношений, а также начала национально-освободительного и революционного движения». Со второй половины XIX-го века до революции 1917г. на территории Кыргызстана действовали законы Российской империи в совокупности с адатным правом применительно к кыргызскому этносу. К этому времени в Западной Европе в международных отношениях окончательно сложилась система суверенных национальных государств. На смену отношениям между царствующими монархами и правящими династиями пришли отношения между государственно-организованными народами-нациями;

- в октябре 1917 года в результате революции рухнула Российская империя на обломках которой была создана РСФСР и принята Декларация прав народов России, которая, вероятно, отразила политико-правовые концепции народного суверенитета, права народа на восстание и право народов на равенство с целью приобретения независимости, получившие ранее развитие в ходе революций XVI - XVIII веков, претворивших в жизнь идеи просветителей о самоопределении народов, а также обоснования и реализации в политико-правовой мысли в XIX т.н. «принципа национальности»;

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

4. После образования СССР формирование национальной правовой политики в сфере международных отношений неразрывно связано со становлением и развитием кыргызской государственности в составе Советского Союза и т.н. «социалистической» правовой системы. Особенности Договора 1922 г. как единственного в своем роде международного договора учредительного характера и отличие его от обычных межгосударственных соглашений породили различные взгляды относительно его юридической природы: международно-правовой и двойственной – международно-правовой и внутригосударственной. Закрепление в советском конституционном законодательстве статуса Кыргызской ССР в качестве суверенного образования было формально-юридическим, самостоятельным субъектом международного права Кыргызстан в период существования СССР так и не стал по следующим причинам: договорная правоспособность Кыргызской ССР не была реализована, в связи с её ограниченностью правом Союза ССР дискриминационного характера; вследствие ограниченности этой правоспособности Кыргызская ССР не могла вступать в межгосударственные международные организации; Кыргызская ССР самостоятельно не определяла свои государственные границы, то есть не обладала таким признаком суверенитета как единство и верховенство власти в пределах государственной территории; Кыргызстан в реальности не обладал декларируемым, но не закреплённым процедурно в советском конституционном законодательстве правом на свободный выход из состава Союза ССР. В то же время, несмотря на формализм, декларативность и фиктивность ряда политико-правовых положений – в методологическом плане создание Кыргызской ССР имело стратегически важное значение для формирования экономических, политических, культурно-образовательных основ национальной государственности, возникновения и развития у государствообразующего этноса понимания государственности, национальной элиты, интеллигенции, научных кадров, управленцев, в т.ч. специалистов в сфере международных отношений и международного права.

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

Мировой разрешении международных споров, неприменения силы и угрозы силой, суверенного равноправия государств при взаимном уважении, справедливости и соблюдении основных интересов обеих сторон.

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

7. Процессы перехода от президентско-парламентской к парламентско-президентской форме правления в Кыргызстане в т.н. «постапрельский период» привели к существенному переформатированию правовой политики, в том числе и в сфере международных отношений, что в свою очередь, привело к перераспределению полномочий субъектов формирования и реализации национальной международно-правовой политики. Поводом для разработки и принятия закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 4 июля 2012 года № 96 стало отсутствие соответствующих положений в Конституции 2010 года принятой в т.н. «постреволюционный» период, когда в условиях экстренных попыток перехода к парламентской республике в основном законе были существенно урезаны полномочия главы государства. Позднее, на наш взгляд, пришло понимание того, что Президент, являясь Главнокомандующим Вооруженными Силами, отвечает за реализацию главной внешней функции – обеспечение обороноспособности и безопасности страны. Поэтому, именно Президент указанным законом (но не Конституцией) наделен правом определять внешнюю политику. При этом, взаимоотношения между главой государства, парламентом и правительством по вопросам внешней политики являются по своему политико-правовому смыслу конституционно-правовыми отношениями со всеми вытекающими из этого последствиями. В связи с этим, полагаем актуальным и целесообразным в последующем осуществлять регулирование данных отношений между субъектами формирования и реализации внешней политики не в соответствии с единичными законами и т.н. «актами политико-программного характера» - т.е. различного рода «стратегиями», «концепциями», «доктринами», «полюсами» и т.п., чей правовой статус и юридическая сила окончательно не определены, а на основе конституционных законов.

Особая роль в сфере реализации международно-договорной политики Кыргызской Республики возложена Конституционной палате Верховного суда, выражающейся в полномочии рассматривать и выносить заключения на предмет соответствия положениям Конституции страны проектов международных договоров.

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

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

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

11. Международно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере регулирования статуса иностранных военных объектов, является частью государственно-правовой и военной политики, базируется на международно-правовых принципах и нормах и реализуется через национальное право. Военная

доктрина нашего государства носит оборонительный характер и реализуется посредством проведения государством комплекса политических, дипломатических, экономических, информационных, военных и других мер обеспечения военной безопасности в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики в сфере обороны. В условиях нарастающей активности международных террористических структур функционирование объединенной российской военной базы на территории страны носит оборонительный характер и не направлено против третьих государств, в значительной степени укрепляет обороноспособность Кыргызстана, отвечает целям поддержания мира и стабильности в регионе, развития взаимовыгодного военного сотрудничества, отвечающего интересам народов обоих государств. Соглашение от 20 сентября 2012 года придало военным объектам России на территории Кыргызстана необходимый международно-правовой статус, соответствует нормам национального права и внешнеполитическим интересам Кыргызской Республики.

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

13. В условиях независимости Кыргызская Республика столкнулась с потребностью формирования новой государственной политики в области миграции, а также разработки соответствующей законодательной базы. Наиболее заметные преимущества от вступления в ЕАЭС Кыргызстан получил от свободы движения рабочей силы, товаров и услуг, роста объемов экспортно-импортных операций в результате вхождения экономики нашей республики в единый рынок ЕАЭС. Формирование и реализация миграционной политики и миграционного законодательства Кыргызской Республики проходит в тесном сотрудничестве с правительствами государств, с которыми наблюдаются значительные миграционные потоки, а также с международными и неправительственными организациями. Необходима тесная координация миграционной политики с

Россией и Казахстаном, являющихся основными реципиентами трудовых мигрантов из Кыргызстана, что актуализирует необходимость формирования эффективной правовой политики в сфере регулирования внешней трудовой миграции.

14. В практике международных отношений в сфере использования водных ресурсов основной тенденцией в данной сфере в настоящее время является заключение международных договоров в двустороннем и многостороннем формате государствами, расположенными в бассейнах несудоходных рек и принятие конвенций в рамках региональных и универсальных организаций. Государствам Центральной Азии, учитывая природные и климатические условия, геополитическое расположение, процессы глобализации и общую историю, так или иначе, но придется находить точки соприкосновения, спланироваться и объединяться в сфере международного водопользования. Правовая политика Кыргызстана в сфере международного водопользования должна быть направлена на урегулирование отношений с соседними государствами и заключение международных договоров в двустороннем формате с использованием успешного опыта многостороннего сотрудничества по использованию систем международных водотоков в других регионах мира и моделей, выработанных в рамках ООН и других организаций. В долгосрочной перспективе же, учитывая значение международных водотоков для наших государств, полагаем, что при условии углубления региональной экономической и политической интеграции, возникнет необходимость разработки проекта создания наднациональной межгосударственной структуры (по опыту ЕС или ЕАЭС).

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

По результатам диссертационного исследования полагаем возможным сформулировать следующие основные рекомендации, направленные на совершенствование как в целом правовой политики Кыргызской Республики, так и государственной правовой политики в сфере международных отношений:

1. В целях реализации целей построения демократического и правового государства, определяемых Конституцией, законодательством и Стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики предлагается разработать и утвердить Концепцию правовой политики Кыргызской Республики на 2020 – 2025 годы, в которой должны содержаться:

- анализ современного состояния правовой жизни и правовой политики, политические, экономические и иные факторы, влияющие на её состояние;
- основные приоритеты, стратегические цели и актуальные задачи правовой политики;
- принципы правовой политики;
- реестр субъектов формирования и реализации правовой политики;
- формы реализации правовой политики (правотворческая, правоприменительная, правоинтерпретационная, правореализационная, информационная, воспитательная, организационная, и иные формы);

- меры, направленные на преодоление проблем, недостатков и повышение эффективности правовой политики в правотворческой, правореализационной и иных сферах;

- ожидаемый эффект от реализации Концепции и прогнозы развития правовой политики.

2. Взаимоотношения между главой государства, парламентом и правительством по вопросам внешней политики являются по своему политико-правовому смыслу конституционно-правовыми отношениями со всеми вытекающими из этого последствиями. В связи с этим, полагаем актуальным и целесообразным в последующем осуществлять регулирование данных отношений между субъектами формирования и реализации внешней политики не в соответствии с ординарными законами и т.н. «актами политико-программного характера» – т.е. различного рода «стратегиями», «концепциями», «доктринами», «посланиями к народу», чей правовой статус и юридическая сила окончательно не определены, а на основе конституционного (т.н. «органического») закона. С этой целью необходимо разработать и принять Конституционный закон Кыргызской Республики «О внешней политике» на основе систематизации и переработки положений Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики», закона «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» и иных нормативных актов, регулирующих данные общественные отношения, а также положений Концепции внешней политики и иных соответствующих программных документов;

3. Особую важность и значение в качестве действенных инструментов правовой политики обретают в настоящее время различные «национальные стратегии», «национальные программы», «концепции», «послания к народу» и т.п., принимаемые главой государства. Анализ сущности таких политико-программных документов привёл к формированию в юридической науке доктрины т.н. «скрытых или подразумеваемых» полномочий, а также появлению опасений, связанных с возможной ситуацией превышения полномочий, определяемых в Конституции, или «очевидного внеконституционного расширения полномочий Президента с превышением пределов компетенции за счет компетенции других институтов». В связи с этим, полагаем актуальным и целесообразным определить и закрепить в законодательстве Кыргызской Республики правовой статус таких актов главы государства. Предлагается разработать и принять специальный закон «Об актах политико-программного характера, принимаемых президентом Кыргызской Республики», либо внести соответствующие изменения в Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», закрепив в ст.4 «Виды нормативных актов» понятие «акты политико-программного характера» – национальные стратегии, концепции, программы и доктрины, утверждаемые главой государства, представляющие собой юридические документы и содержащие, в основном нормы-принципы, нормы-цели, нормы-идеи, иные нормы, закрепляющие перспективные цели и задачи правового регулирования в какой-либо сфере общественных отношений, фиксирующие круг проблем в данной сфере, формулирующие основные

направления деятельности и блоки мероприятий, необходимых для реализации в будущем, структурированные в порядке перспективного планирования.

4. Полагаем необходимым разработать и принять постановление Правительства республики об утверждении нового «Положения о Министерстве иностранных дел» с учетом принятых законов «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 4 июля 2012 года, «О дипломатической службе Кыргызской Республики» от 15 июля 2013 года, «О международных договорах Кыргызской Республики» от 24 апреля 2014 года и др. нормативных актов, а также реализации Концепции внешней политики Кыргызской Республики 2019 года, признав этим утратившими силу все ранее принятые Положения о МИД.

5. Кыргызская Республика подписала Вашингтонскую конвенцию 1965 года «О порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами» в июне 1995 года и присоединилась к ней законом от 5 июля 1997 года №47, однако до настоящего времени не депонировала акт о ратификации во Всемирный Банк, являющийся депозитарием конвенции, в связи с чем в силу не вступила. Вашингтонская конвенция и учрежденный ею «Международный центр по урегулированию инвестиционных споров» (МЦУИС) представляют собой достаточно гибкий и действенный механизм разрешения международных инвестиционных споров и вносят огромный вклад в развитие международного инвестиционного права, о чем свидетельствует постоянно растущее количество государств, присоединяющихся к Конвенции (153 государства на момент проводимого исследования, в т.ч. – Армения, Беларусь, Казахстан, КНР и Узбекистан). При этом, в соответствии с Дополнительным протоколом 1978 года к Вашингтонской конвенции, предусмотрены дополнительные механизмы разрешения споров в случаях, когда одна из сторон не является участником Вашингтонской конвенции, что, в конечном счёте, приводит к ситуациям, когда Кыргызстан вынужден признавать компетенцию МЦУИС. В связи с этим, полагаем необходимым в целях повышения инвестиционной привлекательности страны, депонировать документ о ратификации Кыргызской Республикой Вашингтонской конвенции 1965 года «О порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами» депозитарно.

6. Автором поддерживаются выраженные в юридической науке доктринальные мнения о необходимости совместной разработки проекта Концепции правовой политики ЕАЭС, определяющей её цели и средства, содержащей анализ правовой составляющей интеграционных процессов, общий для стран участниц категориальный аппарат, основные приоритеты, направления, механизм реализации, предложения по формированию права ЕАЭС и др., сформировав с этой целью межведомственную рабочую группу из числа представителей органов государственной власти и экспертно-научного сообщества для формирования соответствующих предложений.

7. Учитывая особое значение внешней трудовой миграции для развития Кыргызстана предлагается внести соответствующие изменения и дополнения в

проект Концепции миграционной политики до 2040 года, направленные на принятие долгосрочной стратегии в сфере внешней трудовой миграции, отражающей национальные интересы и содержащей конкретные инструменты реализации правовой политики нашего государства, коррелирующих с формируемым трудовым правом ЕАЭС, а также положениями Глобального договора о безопасной, упорядоченной и законной миграции, принятого ГА ООН в декабре 2018 года.

8. Полагаем необходимым постановлением правительства создать рабочую группу из числа сотрудников МИД и образованного в 2019 году Государственного агентства водных ресурсов, а также Института водных проблем и гидроэнергетики при НАН КР и иных ведомств, для определения дальнейших перспектив развития международного сотрудничества в сфере рационального использования международных водотоков, формируемых на территории Кыргызской Республики.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих статьях автора:

1. Джумагулов, А.М. Сотрудничество региональных организаций Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в Кыргызской Республике и Российской Федерации по распространению знаний о международном гуманитарном праве [Текст] / А.М. Джумагулов // «Правовые основы сотрудничества Кыргызстана с Россией: Материалы республиканской научно-практической конференции, посвященной 15-летию КРСУ» – Бишкек. 2008. – С. 54-62;

2. Джумагулов, А.М. О правовом статусе персонала Центра транзитных перевозок США в аэропорту «Манас» [Текст] / А.М. Джумагулов // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. – Бишкек. 2010. – Том 10 №6. – С. 38-40.

3. Джумагулов, А.М. О развитии Кыргызско-Китайского института при КНУ им.Ж.Баласагына [Текст] / Б.Т. Токтобаев, А.М. Джумагулов // Сб. материалов 1-й международной научно-практической конференции «Изучение китайского языка в государствах Центральной Азии и в соседних государствах Китая». – Синьцзяньский педагогический университет, СУАР, КНР, 2010. – С.92-95.

4. Джумагулов, А.М. О применении парламентской практики Европейского Союза в деятельности Жогорку Кенеша [Текст] / А.М. Джумагулов // Сб. «Становление и развитие парламента и парламентаризма в Кыргызстане: Материалы научно-практической конференции». – Бишкек, 2010. – С. 154-161.

5. Джумагулов, А.М. Проблемы правовой политики Кыргызской Республики в сфере международного усыновления (удочерения) детей [Текст] / А.М. Джумагулов // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. – Бишкек. 2011. – Том 11 №10. – С. 56-60.

6. Джумагулов, А.М. Процессы интеграции национальных образовательных программ в рамках СНГ и ШОС и международно-правовые аспекты сотрудничества Кыргызстана и Китая в образовательной сфере [Текст] /

А.М. Джумагулов // Вестник КНУ им.Ж.Баласагына: Серия 6. Труды Кыргызско-Китайского института. Выпуск 1. Проблемы и перспективы развития Кыргызско-Китайских отношений. – Бишкек, КНУ, 2010. – С. 231-234.

7. Джумагулов, А.М. Правовая политика Кыргызской Республики в сфере международных отношений (вопросы теории и практики) [Текст] / А.М. Джумагулов // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Правовая политика Кыргызской Республики в сфере международных отношений»(28 марта 2012г.). – Бишкек, КНУ, 2012. – С. 21-34.

8. Джумагулов, А.М. Модельный закон Содружества Независимых государств «О языках» и правовая политика в сфере развития государственного языка отдельных государств СНГ [Текст] / А.М. Джумагулов // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Правовая политика Кыргызской Республики в сфере международных отношений»(28 марта 2012г.). – Бишкек, КНУ, 2012. – С. 68-78.

9. Джумагулов, А.М. Эпос «Манас» и актуальные международно-правовые проблемы охраны нематериального культурного наследия [Текст] / Б.Т. Токтобаев, А.М. Джумагулов // Вестник КНУ им.Ж.Баласагына: Гуманитарные науки. – специальный выпуск. – Бишкек: КНУ, 2012. – С. 27-31.

10. Джумагулов, А.М. Правовые основы экономического сотрудничества Кыргызстана и Китая [Текст] / А.М. Джумагулов // Право и политика. – 2013. – №3. – С. 5-10.

11. Джумагулов, А.М. Сотрудничество Кыргызстана и Китая в сфере образования [Текст] / А.М. Джумагулов // Кыргызстан – Китай: вчера, сегодня, завтра (материалы презентации и научно-практической конференции) / сост. К.М.Осмоналиев. – Б., Дипломатическая академия МИД КР им.К.Дикамбаева, 2014. – С. 95-102.

12. Джумагулов, А.М. Этапы развития современных кыргызско-китайских отношений в политико-правовом измерении [Текст] / Б.Т. Токтобаев, А.М. Джумагулов // «Научные труды «Эдилет». №2 (48). Каспийский Общественный Университет. – Алматы, 2014. – С.17-23.

13. Джумагулов, А.М. Политико-правовой опыт разрешения кыргызско-китайских пограничных вопросов [Текст] / Б.Т. Токтобаев, А.М. Джумагулов // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции: сб. ст. по материалам XLIV Международной заочной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции». – № 12 (39). – М., Изд. «Интернаука», 2015 – С. 53-59.

14. Джумагулов, А.М. Правовое регулирование реализации концепции нематериального культурного наследия в Кыргызской Республике [Текст] / А.М. Джумагулов // Новая наука: от идеи к результату: Международное научное периодическое издание по итогам Международной научно-практической конференции (29 октября 2015 г, г. Стерлитамак). /в 2 ч. Ч.2 - Стерлитамак: РИЦ АМИ, 2015. – С. 165-168.

15. Джумагулов, А.М. Перспективы взаимоотношений Кыргызстана и Китая как объект юридического прогнозирования [Текст] / Б.Т. Токтобаев, А.М. Джумагулов // Научная дискуссия: инновации в современном мире. сб. ст. по

материалам XLIII междунар. заочной науч.-практ. конф. – № 11 – 2 (42). Часть II. – М., Изд. «Интернаука», 2015. – С. 36-44.

16. Джумагулов, А.М. Международно-правовой обычай и национальная правовая система Кыргызской Республики [Текст] / А.М. Джумагулов // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции: сб. ст. по материалам LVI Международной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции». – № 12(51). – М., Изд. «Интернаука», 2016. – С. 7-11.

17. Джумагулов, А.М. Общеизвестные принципы и нормы международного права в правовой системе Кыргызской Республики [Текст] / А.М. Джумагулов // Интернаука: научный журнал. – № 2(2). Часть 2. – М., Изд. «Интернаука», 2016. – С. 51-52.

18. Джумагулов, А.М., Развитие международно-правового регулирования трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе [Текст] / А.М. Джумагулов, Б.А. Шакиров // Вестник КРСУ. – Бишкек, 2018. Том 18. №3. – С. 69-73.

19. Джумагулов, А.М. Сотрудничество Кыргызской Республики и Российской Федерации в сфере регулирования миграционных процессов [Текст] / А.М. Джумагулов, Б.А. Шакиров // Вестник КРСУ. – Бишкек, 2018. Том 18. №3. – С. 64-68.

20. Джумагулов, А.М. Международно-правовая политика Кыргызской Республики в сфере регулирования статуса иностранных военных объектов в Кыргызстане [Текст] / А.М. Джумагулов // Сборник статей по итогам работы IV-й Международной научно-практической конференции 27 апреля 2018 года «Трансформация международных отношений в XXI веке: вызовы и перспективы» / Науч. ред. М.А. Кукарцева; ред. И.Л. Бендерский. – М.: Дипломатическая академия МИД России, 2019. – С. 65-70.

21. Джумагулов, А.М. Правовое регулирование двустороннего сотрудничества Республики Казахстан и Кыргызской Республики в сфере миграции [Текст] / А.М. Джумагулов // Вестник КазГЮИУ. №1 (37). 2018. – С. 15-18.

22. Джумагулов, А.М. Формирование и развитие правовой политики Кыргызской Республики в сфере внешней миграции [Текст] / А.М. Джумагулов, Б.А. Шакиров // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. №5. – С. 509-517.

23. Джумагулов, А.М. Правовая политика Кыргызской Республики в сфере нераспространения оружия массового поражения [Текст] / А.М. Джумагулов // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. №6. – С. 349-356.

24. Джумагулов, А.М. Имплементация международных правил безопасности обращения с радиоактивными отходами в национальном праве Кыргызской Республики [Текст] / А.М. Джумагулов // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. №12. – С. 533-536.

25. Джумагулов, А.М. Оговорки к международным договорам по законодательству Кыргызской Республики [Текст] / А.М. Джумагулов, И.А. Оролбаева // Вестник Дипломатической академии МИД КР им. К. Дикамбаева. 2018. №9. – С.128-134.

26. Джумагулов, А.М. Конституционная палата Верховного суда как субъект формирования и реализации международно-договорной политики Кыргызской Республики [Текст] / А.М. Джумагулов // Вестник Академии МВД КР им. Э.Алиева. - Б., 2018 - №2. - С.42 – 44.

27. Джумагулов, А.М. Актуальные проблемы формирования правовой политики Кыргызской Республики в сфере международного водопользования [Текст] / А.М. Джумагулов // Бюллетень науки и практики. 2019. Т. 5. №1. – С. 308-315.

28. Джумагулов, А.М. Правовая политика Кыргызской Республики: основные приоритеты, практика реализации, итоги формирования [Текст] / А.М. Джумагулов // Бюллетень науки и практики. 2019. Т. 5. №2. – С. 249-256.

29. Джумагулов, А.М. К вопросу о присоединении Кыргызской Республики к Вашингтонской конвенции 1965 года о порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами [Текст] / А.М. Джумагулов, Б. Байжанов // Вестник Дипломатической академии им. К. Дикамбаева МИД КР. 2019. №12. – С.63-67

Учебники и учебные пособия

30. Джумагулов, А.М. Глава 1. Понятие, предмет и система международного права. Глава 2. История международного права [Текст] // Международное право. Общая часть: учебник / отв.ред. Б.И.Борубашов. 2-е изд. перераб. и доп. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2018. – 328с.

31. Джумагулов, А.М. Глава 1. Право международных договоров. Глава 9. Международное миграционное право. Глава 14. Международно-правовые основы борьбы с терроризмом [Текст] // Международное право. Особенная часть: учебник / отв.ред. Б.И. Борубашов. 2-е изд. перераб. и доп. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2018. – 592с.

32. Джумагулов, А.М. Международные договоры Кыргызской Республики: правовое регулирование и практика реализации [Текст] // Учебное пособие. – Бишкек, КРСУ, 2018. – 168с.

33. Джумагулов, А.М. Правовое регулирование современных кыргызско-китайских отношений [Текст]: Учебное пособие / Б.Т.Токтобаев, А.М. Джумагулов. – Бишкек, КНУ, 2014. – 348с.

34. Джумагулов, А.М. Глава 1. История международного права. Глава 8. Право международных договоров [Текст] // Международное право: Учебник / Отв.ред.Б.И.Борубашов. 1-е изд. – Бишкек: КРСУ, 2013. – 560с.

35. Джумагулов, А.М. Правовой статус личности осужденных к лишению свободы в Кыргызской Республике [Текст] // Учебное пособие. – Академия МВД КР. – Бишкек, 2008. – 171с.

Джумагулов Айдар Муратовичтин «Кыргыз Республикасынын эл аралык мамилелер чөйрөсүндөгү укуктук саясаты: теориянын жана практиканын маселелери» темасында юридикалык илимдеринин доктору окумуштуулук наамын изденип алуу үчүн 12.00.01 – укуктун жана мамлекеттин теориясы жана тарыхы; укук жана мамлекет жөнүндө окуулардын тарыхы адистиги боюнча жазылган диссертациясынын РЕЗЮМЕСИ

Негизги создөр: укуктук саясат, эл аралык мамилелер, тышкы саясат, ыйгарым укуктар, саясий-программалык мүнөздөгү актылар.

Диссертациялык изилдөөнүн объектиси алардын алкагында эл аралык мамилелер чөйрөсүндөгү укуктук саясат жаңы түзүлүп жаткан юридикалык категория катары жүзөгө ашырылган коомдук мамилелер саналат.

Изилдөөнүн предметин концептуалдык мүнөздөгү стратегиялык идеяларды, доктриналык жоболорду жана Кыргыз Республикасынын эл аралык мамилелер чөйрөсүндөгү укуктук саясатын түзүүгө жана ишке ашырууга багытталган конкреттүү юридикалык ченемдерди иштеп чыгуу боюнча ишмердик түзөт.

Изилдөөнүн максаты Кыргыз Республикасынын эл аралык мамилелер чөйрөсүндөгү укуктук саясатты татаал уюштурулган жана тутумдук мамлекеттик-укуктук феномен катары комплекстүү жалпы теориялык иштеп чыгууда жатат.

Изилдөөнүн методологиялык негизи. Изилдөөнүн борбордук жалпы илимий ыкмалары болуп тутумдук жана түзүмдүк-функционалдык мамилелер, формалдык-логикалык ыкмалар саналат. Институционалдык, праксеологиялык жана инструменталдык мамилелер бир комплексте колдонулду. Кыргыз Республикасынын эл аралык мамилелер чөйрөсүндөгү укуктук саясатын түзүү шарттарын изилдөө максатында, тарыхый, ретроспективдик жана салыштырма-укуктук талдоо жүргүзүлдү.

Изилдөөнүн илимий жаңычылдыгы коюлган көйгөйлөрдүн өзү, ошондой эле белгиленген милдеттер менен шартталган, жана диссертацияда улуттук юридикалык илимде эл аралык мамилелер чөйрөсүндөгү укуктук саясатка жалпы теориялык талдоонун позициясынан Кыргыз Республикасынын укуктук саясатынын курамдык бөлүгү катары биринчи жолу комплекстүү укуктук изилдөө жүргүзүлгөндүгүндө туюндурулат.

Диссертациялык иштин материалдарын колдонуу деңгээли. Изилдөөнүн натыйжалары колдонулушу мүмкүн: Кыргыз Республикасынын укуктук саясатын өркүндөтүү процессинде жалпы эле, жана эл аралык мамилелер чөйрөсүндөгү укуктук саясатта жекече; илимий изилдөө, укук чыгаруу, укук колдонуу, ошондой эле мамлекеттик ишмерлердин, мамлекеттик органдардын жана алардын ошол чөйрөдө укуктук саясатты түзгөн жана ишке ашырган кызмат адамдарынын башка практикакалык ишмердиктеринде.

Колдонуу жааты: мамлекеттин жана укуктун теориясы, укук жана мамлекет жөнүндө окуулардын тарыхы, конституциялык укук, эл аралык укук ж.б.

РЕЗЮМЕ

диссертации Джумагулова Айдара Муратовича на тему: «Правовая политика Кыргызской Республики в сфере международных отношений: вопросы теории и практики» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01 - теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Ключевые слова: правовая политика, международные отношения, внешняя политика, полномочия, акты политико-программного характера.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, в рамках которых осуществляется правовая политика в сфере международных отношений как новая формирующаяся юридическая категория.

Предмет исследования составляет деятельность по выработке стратегических идей концептуального характера, доктринальных положений и конкретных юридических норм, направленных на формирование и реализацию правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений.

Цель исследования заключается в комплексной общетеоретической разработке правовой политики Кыргызской Республики в сфере международных отношений как сложно организованного и системного государственно-правового феномена.

Методологическая основа исследования. Центральными общенаучными методами исследования выступают системный и структурно-функциональные подходы, формально-логические методы. Используются в комплексе институциональный, праксеологический и инструментальный подходы, историко-правовой, сравнительно-правовой и другие методы.

Научная новизна исследования обусловлена самой постановкой проблемы, а также намеченными задачами и заключается в том, что диссертация представляет собой первое в национальной юридической науке комплексное правовое исследование правовой политики в сфере международных отношений, как составной части правовой политики Кыргызской Республики в целом с позиции общетеоретического анализа.

Степень использования материалов диссертационной работы. Результаты исследования могут быть использованы: в процессе совершенствования правовой политики Кыргызской Республики вообще и правовой политики в сфере международных отношений в частности; в научно-исследовательской, правотворческой, правоприменительной, а также иной практической деятельности государственных деятелей, государственных органов и их должностных лиц, формирующих и реализующих правовую политику в данной сфере.

Область применения: теория государства и права, история учений о праве и государстве, конституционное право, международное право и др.

SUMMARY

Dissertation by Aidar Muratovich Djumagulov titled: "The legal policy of the Kyrgyz Republic in the field of international relations: theory and practice issues" submitted in support of candidature for the degree of Doctor of Juridical Science in specialty 12.00.01 - Theory and history of law and state; History of political and legal doctrines.

Keywords: legal policy, international relations, foreign policy, powers, policies and programmes.

The object of dissertation research is public relations, within the framework of which the legal policy in the field of international relations is implemented as a new emerging legal category.

The subject of research is the development of strategic ideas of a conceptual nature, doctrinal provisions and specific legal norms aimed at the formation and implementation of the legal policy of the Kyrgyz Republic in the field of international relations.

The purpose of research is a comprehensive general theoretical development of the legal policy of the Kyrgyz Republic in the field of international relations as a complex and systematic state and legal phenomenon.

The methodological basis of research. The central general scientific research methods are systemic and structural-functional approaches, formal logical methods. Institutional, praxeological and instrumental approaches were used. A historical, retrospective and comparative legal analysis was carried out to explore the conditions for the formation of the legal policy of the Kyrgyz Republic in the field of international relations.

The scientific novelty of research is related to the very fact of articulation of the problem and tasks to be addressed, and the assumption that the dissertation is the first comprehensive legal research of the legal policy in the field of international relations undertaken in the national legal science as an integral part of the legal policy of the Kyrgyz Republic as a whole from the perspective of a general theoretical analysis.

The degree of usability of dissertation materials: The research results can be used in the process of improving the legal policy of the Kyrgyz Republic in general and the legal policy in the field of international relations in particular; in the course of research, law-making, law enforcement, and other practical activities of the government bodies and officials, policymakers and executors in this area.

Scope: theory of state and law, history of legal and political doctrines, constitutional law, international law, etc.

Джумагулов Айдар Муратович

**«Правовая политика Кыргызской Республики в сфере
международных отношений: вопросы теории и практики»**

Подписано в печать 30.10.20 г.

Формат 60x84/16. Печать офсетная.
Объем 2,5 п.л. Тираж 50 экз.

МАХPRINT
САКДӨН

Типография «Maxprint»
Адрес: 720045, г. Бишкек, ул. Ялтинская 114
Тел.: (+996 312) 36-92-50
e-mail: maxprint@mail.ru