

2021-88

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ, ПРАВА И СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ  
ИССЛЕДОВАНИЙ ИМ. А. А. АЛТМЫШБАЕВА

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: 342.41: 340 (575.2) (043.3)

Турапова Бегимай Джусупековна

Конституционно-правовой статус правоохранительных органов  
(вопросы теории и практики)

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Бишкек – 2021

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин Академии МВД Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Э.А. Алиева

**Научный руководитель:** Дуйсенов Эркин Эрманович  
доктор юридических наук, профессор,  
советник ректора Евразийской юридической  
академии имени Д.А. Кунаева

**Официальные оппоненты:** Токтогулов Алмаз Асылбекович  
доктор юридических наук, доцент,  
заведующий отделом права Института  
философии, права и социально-политических  
исследований им. А.А. Алтымышбаева  
Национальной академии наук Кыргызской  
Республики

Кожомбердиев Бакыт Кожомбердиевич  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
юриспруденции и международного права  
Некоммерческого образовательного учреждения  
Учебно-научно-производственного комплекса  
Международного университета Кыргызстана

**Ведущая организация:** кафедра Конституционного и  
административного права юридического  
факультета Кыргызского национального  
университета имени Жусула Баласагына (адрес:)  
(720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек,  
улица Киевская, 132)

Защита состоится 17 сентября 2021 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. Н. Ельцина и Международной академии управления, права, финансов и бизнеса по адресу: 720071, г. Бишкек, просп. Чуй, 265-а, диссертационный зал (1 этаж).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеках Национальной академии наук Кыргызской Республики (720071, Кыргызская Республика, г. Бишкек, пр. Чуй 265-а), Кыргызско-Российского Славянского университета им. Б. Н. Ельцина (720000, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Киевская 44) и Международной академии права, финансов и бизнеса (720000, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Белорусская 6 «а»), а также на сайте диссертационного совета: <http://disserlaw.krsu.edu.kg/>

Автореферат разослан 17 августа 2021 года

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

К. С. Жылкичева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Безусловно, вектор развития страны задаётся целями, определёнными в преамбуле Конституции Кыргызской Республики – обеспечение верховенства права, справедливости и равноправия, утверждение основ подлинного народовластия, прав и интересов народа, сохранение и укрепление государственности, приверженность к защите, уважению прав и свобод человека и гражданина, признание общечеловеческие принципы и ценности, стремление к социальной справедливости, экономическому благосостоянию, развитию образования, науки и духовности, и др. [Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года. Введена в действие законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года № 59 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>]. Общественно-политическая и социально-экономическая ситуация в Кыргызстане, обусловленная пандемией COVID-19 и событиями, связанными с парламентскими выборами, наглядно показали отсутствие эффективной и отвечающей требованиям правового государства конституционно-правовой политики, кризисное состояние реализации конституционных ценностей в деятельности государственных властных структур, слабости и недостатки правоохранительных органов. Эти обстоятельства как никогда ранее актуализируют не только необходимость конституционной реформы, но и осуществление связанных с ней новых научных разработок в сфере конституционно-правового статуса правоохранительных органов и конституционализации правоохранительной деятельности.

На момент завершения данного исследования в Кыргызстане в очередной раз осуществляется конституционная реформа [Укушев, М.К. 25 лет Конституции Кыргызстана. История. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://center.kg/article/190>], было создано конституционное совещание [Указ Президента Кыргызской Республики «Об образовании Конституционного совещания» от 20 ноября 2020 года УП № 45 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430248>], в условиях острых политических дискуссий разработана новая Конституция [Конституционное совещание завершило первый этап работы. Что оно уже сделало и чем займется дальше. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kloop.kg/blog/2020/12/11/konstitutsionnoe-soveshhanie-zavershilo-pervyy-etap-raboty-cto-ono-uzhe-sdelalo-i-chem-zajmetsya-dalshe/>], одобренная на референдуме 11 апреля 2021 года и введенная в действие законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года, изменяется в той или иной форме статус правоохранительных органов [Положение о Государственной службе

исполнения наказаний при Министерстве юстиции Кыргызской Республики. Утверждено постановлением Кабинета министров Кыргызской Республики №33 от 21 июня 2021 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/158300?cl=ru-ru>], ликвидирована финансовая полиция ((ГСБЭП) [Постановление правительства КР №71 от 5 марта 2021 года «О ликвидации Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики (финансовая полиция). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/158073>]. У любого явления, как известно, есть две стороны – положительная и отрицательная.

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

С другой стороны – перманентное конституционно-правовое реформирование является показателем того, что Конституция в нашей стране перестает быть сборником декларативных положений зачастую фиктивного характера, народ Кыргызстана все больше осознает системообразующую роль данного нормативного акта, обладающего высшей юридической силой, в процессе построения демократического, правового, социального государства, основная масса населения желает реально жить по нормам Конституции, основанных на идеях справедливости и ответственности государства перед людьми.

В этих условиях разработка проблемных вопросов конституционно-правового регулирования статуса правоохранительных органов исполнительной власти представляет собой в настоящее время актуальную научную задачу.

Ключевая проблема заключается в развитии основных положений конституционного права в сфере создания эффективной институциональной основы для формирования перспективной правоохранительной службы и разработке предложений и рекомендаций органам исполнительной власти по совершенствованию институтов правоохраны.

Нельзя замыкаться на правоприменительной функции отдельных органов исполнительной власти, ибо это характерно для полицейского, но не правового государства. Поэтому цели и задачи органов правоохраны должны охватывать совокупность различных социально-правовых и культурно-нравственных явлений.

Противоречие между потребностями государства в эффективно функционирующих органах правоохраны и существующей структурой и моделью их функционирования можно разрешить оптимизацией их конституционно-правового статуса.

В свою очередь повышение эффективности правоохраны требует изыскания принципиально новых подходов к структуре и модели функционирования этой системы. Для этого следует учитывать различные факторы: законодательные, обусловленные неразработанностью нормативной правовой основы правоохранительной службы; внутригосударственные, связанные с изменившимся характером противодействия организованной преступности в стране и мире, появлением новых источников угроз безопасности общества и людей; международные - необходимостью объединения усилий международного сообщества в противодействии терроризму, трансграничной преступности, нелегальной миграции, торговле людьми и наркобизнесу и др.

Связь темы диссертации с крупными научными программами (проектами) и основными научно-исследовательскими работами. Данное исследование является инициативным и непосредственно коррелирует со стратегиями развития страны и концепциями реформирования правоохранительных органов Кыргызской Республики.

**Цель и задачи исследования.** Цель заключается в комплексном анализе конституционно-правового статуса правоохранительных органов Кыргызской Республики.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих основных задач:

1. провести теоретико-правовой анализ понятия «конституционно-правовой статус»;
2. исследовать конституционно-правовую сущность понятий «Правоохранительная деятельность», «Правозащитная деятельность», «Правоохранительные органы»;
3. рассмотреть современные подходы в исследовании сущности конституционно-правовой политики и конституционализации деятельности правоохранительных органов;
4. проанализировать конституционно-правовой статус главы государства, Жогорку Кенеша, Правительства, а также Верховного суда и Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики в системе субъектов формирования и реализации правоохранительной правовой политики в Кыргызской Республике;
5. выявить особенности конституционно-правовых основ правового статуса правоохранительных органов исполнительной власти Кыргызской Республики;

6. исследовать конституционно-правовые основы регулирования правового положения адвокатуры, нотариата и негосударственных субъектов содействия правоохране в Кыргызской Республике;

7. определить актуальные проблемы реализации международных стандартов прав человека в деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики, представить логические решения выявленных проблем и на этой основе сформулировать основные направления совершенствования статуса правоохранительных органов Кыргызской Республики;

8. осуществить анализ международно-правовых и внутригосударственных аспектов сотрудничества в правоохранительной сфере Кыргызской Республики и ее правоохранительных органов с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Научная новизна работы обусловлена непреходящей актуальностью изучения и исследования вопросов конституционно-правового статуса правоохранительных органов, имеющие важное практическое и теоретическое значение, а также заключается в обобщении существующих в юридической науке представлений о конституционно-правового статуса правоохранительных органов и дальнейшем развитии данного аспекта в правовой науке.

Научная новизна заключается в том, что в диссертационной работе:

- предпринята попытка проведения анализа положений Конституции Кыргызской Республики принятого референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года и введенного в действие 5 мая 2021 года относительно вопроса статуса правоохранительных органов;

- предложено определение понятия «конституционно-правовой статус», «правоохранительная деятельность»;

- проведен анализ конституционно-правовой политики государства на современном этапе;

- подвергнуты научному анализу положения национального законодательства Кыргызской Республики по вопросам, определяющим конституционно-правовой статус правоохранительных органов с учетом ратифицированных норм международно-правовых актов по рассматриваемому вопросу.

Также основные положения, выводы и предложения, разработанные в диссертации, могут рассматриваться в качестве рекомендаций по совершенствованию концепций реформирования правоохранительных органов Кыргызской Республики.

Практическая значимость полученных результатов диссертации состоит в том, что положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы: в процессе совершенствования конституционно-

правового статуса и деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики; в научно-исследовательской, правотворческой, правоприменительной, а также иной практической деятельности государственных деятелей, государственных органов и их должностных лиц, формирующих конституционно-правовой статус правоохранительных органов. В данном контексте, актуальность и значимость имеют предложения автора по совершенствованию действующего законодательства. Значение результатов исследования также определяется возможностью использования рекомендаций, выводов и обобщенного автором фактического материала при разработке учебных пособий, лекций, семинарских и практических занятий.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. На основе анализа различных подходов, выработанных в юридической науке в отношении категории «конституционно-правовой статус», за которой признается основополагающее и системообразующее значение, но отсутствует общепризнанное понимание, аргументируется и формулируется авторское понимание конституционно-правового статуса как основанной на нормах конституционного законодательства системе элементов, характеризующих субъективные права и юридические обязанности (применительно к личности) или полномочия (применительно к государству, органам государственной власти и иным юридическим лицам) и обязанности субъектов конституционно-правовых отношений. В данной системе возможна дифференциация нормативного, фактического и доктринального конституционно-правового статусов.

2. Обоснованы и определены понятия «Правоохранительная деятельность», «Правозащитная деятельность», «Правоохранительные органы» в конституционно-правовом измерении. По мнению автора, правоохранительная деятельность представляет собой вид государственной или санкционируемой государством деятельности, направленной на реализацию конституционных положений и ценностей, осуществляемой специально уполномоченными на то государственными органами и оказывающими им содействие не государственными субъектами правоохранительной и правозащитной направленности, путем применения определяемых законом юридических мер воздействия и при условии неукоснительного соблюдения установленных законом процедур, в целях охраны права, предупреждения нарушений права, обеспечения законности и правопорядка. Правозащита же представляет собой деятельность по пресечению уже совершенных нарушений правовых предписаний, посягательств на установленный правопорядок путем применения различных средств конституционно-правового реагирования и принуждения за нарушения прав. Правоохранительными органами являются органы и организации, специально создаваемые для осуществления правоохранительной деятельности и для которых в соответствии с

законодательством реализация правоохранительных функций является основным либо одним из основных направлений деятельности, осуществляемой на профессиональной основе.

3. Обосновываются и формулируются выводы о том, что конституционно-правовая политика является особым, базовым и комплексным видом правовой политики как составной части государственной внешней и внутренней политики, представляющей собой деятельность по определению приоритетов конституционно-правового развития и созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования. По мнению автора, конституционализация правового статуса правоохранительных органов представляет собой процесс проникновения конституционных принципов и норм (конституционных ценностей) в законодательство, регулиующее полномочия и обязанности данных органов, а также в практику его реализации, что предполагает серьезное переосмысление исходных принципов и сложившихся стереотипов организационно-правового строительства правоохранительных органов Кыргызской Республики, изменение приоритетов правоохранительной политики от карательно-репрессивной и статистической направленности к реальной модернизации системы охраны и защиты прав человека. Автор полагает, что правовой статус правоохранительных органов в конституционно-правовом измерении необходимо рассматривать как часть институционально-правового механизма обеспечения правопорядка вообще и конституционно-правового механизма обеспечения данного порядка, в частности.

4. На основе анализа специальных конституционных полномочий в сфере правоохраны обосновывается вывод о том, что глава государства, Жогорку Кенеш, Правительство, а также Конституционный суд, Верховный суд и Генеральная прокуратура Кыргызской Республики занимая особое положение в системе субъектов конституционно-правовых отношений, являются основными субъектами определения и формирования конституционно-правовой правоохранительной политики. Конституционный суд и Верховный суд Кыргызской Республики, являясь высшими органами судебной власти, осуществляя правосудие и правоприменительную, а не правоохранительную деятельность, тем не менее, в силу своих конституционных полномочий, являются полноправными основными субъектами определения и формирования конституционно-правовой правоохранительной политики государства

5. Обосновывается, что отсутствие в Конституции норм, прямо определяющих конституционно-правовой статус правоохранительных органов исполнительной власти, не дает оснований делать выводы о том, что они являются субъектами косвенного конституционно-правового регулирования, поскольку Конституция Кыргызской Республики, как главный нормативный правовой акт высшей юридической силы, отражая общечеловеческие ценности, выработанные в ходе развития человеческой цивилизации и построения современного международного правопорядка, исходит из постулата о том, что

смысл и содержание всей деятельности государственных органов, в том числе и правоохранительных, определяют права и свободы человека. Обосновывается авторское определение конституционно-правового статуса правоохранительных органов исполнительной власти, который представляет собой основанную на нормах конституционного и иного соответствующего уровня законодательства систему элементов, характеризующих полномочия и обязанности данных органов, как субъектов конституционно-правовых отношений. Анализ конституционных положений, кодексов и иных нормативных актов, позволяет включить в перечень правоохранительных органов исполнительной власти Кыргызской Республики органы, для которых правоохранительная деятельность является основной:

Министерство внутренних дел Кыргызской Республики;

Государственный комитет национальной безопасности (ГКНБ);

Государственная служба исполнения наказаний при Министерстве юстиции Кыргызской Республики (ГСИН);

Государственная таможенная служба при Министерстве экономики и финансов Кыргызской Республики (ГТС).

По мнению автора, под правоохранительной службой как видом государственной службы следует понимать реализацию гражданами в государственных органах, организациях и учреждениях установленных полномочий по обеспечению законности, правопорядка, безопасности личности, семьи, общества и государства, противодействию преступности, защите и охране прав и свобод человека и гражданина.

6. Обосновывается, что конституционные положения о праве граждан защищать свои права и свободы всеми способами, кроме запрещенных, создавать общественные объединения для реализации и защиты своих прав и свобод, осуществлять любую деятельность, кроме запрещенной, позволяют осуществлять в той или иной законной форме отдельные виды правоохранительной и правозащитной деятельности, либо оказывать содействие данной деятельности государственным правоохранительным органам. Массовые нарушения общественного порядка и преступления в ходе народных протестов и неконституционной смены власти в новейшей истории Кыргызстане сформировали в обществе осознание недостаточности сил и даже не способности государственных правоохранительных органов реализовать в полной мере конституционные положения о защите жизни и имущества граждан, что приводит к выводу об актуальности разработки и принятия закона о правовом статусе добровольных объединений граждан содействия правоохране в целях четкой регламентации их прав и обязанностей, выработки правовых, социальных и других гарантий их деятельности, повышения эффективности профилактики и пресечения правонарушений.

7. Обосновывается, что в настоящее время в условиях глобализации, интеграции и актуализации проблем влияния на внутригосударственные правовые системы международного права прав человека, при всей специфике

правового регулирования международное и конституционное право не могут функционировать изолировано друг от друга, что актуализирует проблемы их взаимного влияния и соотношения. Общепринятая классификация стандартов деятельности правоохранительных органов в настоящий момент не выработана, однако международные стандарты можно определить или вывести из принятых международных договоров, принятых в рамках универсальных и региональных международных организаций. Нормы международного права прав человека в современных условиях наряду с нормами Конституции Кыргызской Республики являются базой, на основе которой формируется правовой статус судебных и правоохранительных органов государства. Международные стандарты деятельности правоохранительных органов имплементированы в национальную правовую систему. Однако, анализ сложившейся практики реализации этих стандартов, проведенный ООН и другими международными организациями и национальными негосударственными правозащитными объединениями граждан, позволяет сделать вывод о существующих проблемах с определением приоритетов в соотношении норм международного и национального права. Международные договорные обязательства должны быть выполнены государством, несмотря на противоречащие положения национального права. Вопрос о соотношении международных договоров и национальной конституции должен решаться не только с позиции внутригосударственного права (где приоритет конституционных норм очевиден), но и с учетом международных норм, обязанность соблюдения которых взяло на себя государство. Очевидно, что императивные нормы международного права прав человека должны обладать верховенством над всем национальным законодательством.

8. Обосновывается, что присоединение Кыргызской Республики к СБСЕ / ОБСЕ и внедрение в национальную правовую систему принципов, выработанных в рамках СБСЕ, оказало в целом положительное влияние на формирование политико-правовой системы государства, механизмов защиты прав и свобод человека, правоохранительную деятельность, развитие материально-технической базы и профессионализма правоохранительных органов. В то же время, права человека не стали основным приоритетом для государственных властных структур, руководство государства и правоохранительных органов (в основном) оказалось не готовым к полной практической реализации взятых на себя международно-правовых обязательств в рамках т.н. «человеческого измерения» ОБСЕ, и в настоящее время сосредоточено, в большей мере, на развитии сотрудничества с ОБСЕ по второму измерению (военно-политической сфере и политике безопасности) в целях укрепления материально-технического оснащения правоохранительных, военных, антитеррористических, пограничных и иных силовых структур, повышения качества их профессиональной подготовки.

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 осуществлена путем публикаций в различных научных изданиях, участия в научно-практических конференциях, круглых столах.

Отдельные положения диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международной научно-практической конференции «Ускоренное досудебное производство: вопросы теории и практики» (Бишкек, 2014 г.); международной научно-практической конференции «Государство и религия: взаимодействие в вопросах противодействия радикализму и религиозного экстремизма» (Бишкек, 2016 г.).

Результаты проведенного диссертационного исследования – выводы, предложения и рекомендации прошли апробацию в процессе обсуждения на расширенном заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Академии МВД Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции Э.А. Алнева

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях нашли свое отражение в 12 научных статьях, соответствующих теме диссертационного исследования.

Структура и объем диссертации обусловлена целью и задачами проведенного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь разделов, заключения и списка использованной литературы

#### ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении раскрывается актуальность избранной темы, излагаются цель и задачи исследования, основные положения, выносимые на защиту, научная новизна и практическая значимость проведенного исследования, приводятся сведения об апробации результатов исследования и отражение результатов работы в публикациях, дается описание структуры диссертации.

Первая глава *«Теоретико-методологические основы исследования конституционно-правового статуса правоохранительных органов»*, состоит из трех разделов.

Первый раздел *«Теоретико-правовой анализ понятия «конституционно-правовой статус»»*, автор отмечает, что в юридической науке термин «статус» применяется достаточно часто и интенсивно разрабатывается. В советский период в совокупность структурных элементов правового статуса субъектов права наряду с правами и обязанностями включали гарантии, гражданство, правоспособность и принципы, ответственность. В правовом статусе личности

выделялись гражданство, общая правоспособность, основные права и обязанности, а также конституционно закреплённый принцип их равноправия, среди структурных компонентов правового статуса личности, помимо прав и обязанностей, назывались гарантии прав, юридическая ответственность за выполнение обязанностей. В современной науке конституционного права осуществлён ряд исследований конституционно-правового статуса, в которых признаётся основополагающее и системообразующее значение данной категории, однако единого понимания категории к настоящему моменту нет. В русскоязычной юридической литературе выделяют два основных подхода к содержанию правового статуса – узкий и широкий. Сторонники узкого подхода включают в понятие статуса лишь субъективные права и юридические обязанности (применительно к личности) или полномочия (применительно к органам власти). Сторонники более широкого подхода (а их большинство) полагают, что правовое положение субъекта права является более широким понятием по отношению к правовому статусу, «такой подход представляется оправданным в особенности, когда речь идет не только о нормативном проявлении статуса, но и о его доктринальном понимании» [Мухачев И.В., Цанко М.И. Конституционно-правовой статус юридической науки в ситуации концептуальной неопределенности // *Общество и право*. 2012. № 5 (42). С.66–71. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovoy-status-yuridicheskoy-nauki-v-situatsii-kontseptualnoy-neopredelennosti>].

Говоря о соотношении категорий «конституционно-правовой статус» и «конституционно-правовое положение», полагаем, что данные понятия следует использовать как синонимы в связи с тем, что вступление субъекта в конституционно-правовые отношения вызывает изменения лишь в отдельных элементах статуса, не изменяя при этом конституционно-правовой характеристики органа.

В исследованиях конституционно-правового статуса отмечается, что: «Правовой статус является одним из главных средств воздействия конституционного права на общественные отношения и потому может рассматриваться в качестве инструмента, систематизирующего нормы о субъекте конституционного права.

В юридической литературе, в структуре конституционно-правового статуса любого субъекта конституционного права выделяет следующие элементы: 1) место в обществе и государстве, социально-политическая роль и назначение; 2) общая правоспособность; 3) права и обязанности или компетенция и ответственность; 4) гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъектов конституционного права.

Второй раздел «Анализ понятий «Правоохранительная деятельность», «Правозащитная деятельность», «Правоохранительные органы» в конституционно-правовом измерении» начинается с тезиса о том, что анализ конституционно-правового статуса правоохранительных органов Кыргызской Республики априори предполагает анализ категории «правоохрана» или «правоохранительная деятельность». Правоохрана является одним из основных направлений деятельности государства, то есть его функцией, занимает особое место среди государственных функций и понимается как публично-властная деятельность по нейтрализации угроз общественным отношениям в целях сохранения достигнутого уровня социального развития. Понятие «правоохранительная деятельность», не смотря на частую употребляемость, до настоящего времени не является устоявшимся в юридической науке и продолжает носить дискуссионный характер, к настоящему времени не выработано единого понимания сущности этой деятельности.

По мнению диссертанта, суть правоохранительной деятельности можно выразить следующими словами - правоохранительная деятельность представляет собой вид государственной или санкционируемой государством деятельности, осуществляемой специально уполномоченными на то государственными органами и оказывающими им содействие не государственными субъектами правоохранительной и правозащитной направленности, путем применения определяемых законом юридических мер воздействия и при условии неукоснительного соблюдения установленных законом процедур, в целях охраны права, предупреждения нарушений права, обеспечения законности и правопорядка.

Основными направлениями правоохранительной деятельности является: конституционный контроль; осуществление правосудия; прокурорский надзор; оказание квалифицированной юридической помощи; выявление и расследование преступлений.

Для решения вопроса о принадлежности того или иного государственного органа к правоохранительным органам необходимо определить понятие «правоохранительный орган».

Традиционно, в учебных изданиях в систему правоохранительных органов включают суды, прокуратуру, адвокатуру, органы предварительного расследования, министерство юстиции и нотариат. При этом только прокуратура и органы предварительного расследования ни у кого не вызывают сомнения относительно их принадлежности к правоохранительным органам. Что касается всех остальных органов, перечисляемых авторами, то в отношении их имеются определенные возражения. Можно полагать, что правоохранительными органами являются те органы и организации, для

которых в соответствии с законом охрана прав и законных интересов является основной либо одной из основных задач этих органов. При этом, на какие органы государство возлагает задачу охраны прав и законных интересов, можно определить, анализируя действующее законодательство. На сегодняшний день нет исчерпывающей формулировки понятий «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы». Необходимость законодательного закрепления понятия «правоохранительные органы» назрела давно.

В третьем разделе «Конституционно-правовая политика и конституционализация деятельности правоохранительных органов» рассматриваются доктринальные подходы к исследованию конституционно-правовой политики как особого, базового и комплексного вида правовой политики. Формулируется авторское понимание конституционно-правовой политики как деятельности по определению приоритетов конституционно-правового развития и созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования. Отмечается, что автор поддерживает позицию А.В. Малько о том, что правоохранительная политика является разновидностью правовой политики, «правоохранительная политика – это научно обоснованная, последовательная и комплексная деятельность государственных и негосударственных структур по повышению эффективности охранительной функции права, по совершенствованию правоохраны, по выстраиванию полноценной правоохранительной системы» [Малько А.В. Теория правовой политики. — М.: Юрлитинформ, 2012. С. 315; Ермакова Н. В. Понятие, цели и задачи правоохранительной политики в Российской Федерации // Молодой ученый. — 2017. — №21.1. — С. 96-98. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL <https://moluch.ru/archive/155/44118/> (дата обращения: 03.01.2020).].

Обосновывается тезис о том, что конституционализация правового статуса правоохранительных органов представляет собой процесс проникновения конституционных принципов и норм (конституционных ценностей) в законодательство, регулирующее полномочия и обязанности данных органов, а также в практику его реализации, что предполагает серьезное переосмысление исходных принципов и сложившихся стереотипов организационно-правового строительства правоохранительных органов Кыргызской Республики, изменение приоритетов правоохранительной политики от карательно-репрессивной и статистической направленности к реальной модернизации системы охраны и защиты прав человека.

Глава вторая «Конституционно-правовые основы правового статуса государственных правоохранительных органов и негосударственных субъектов правоохраны и правозащиты» состоит из трёх разделов.

Первый раздел «Конституционно-правовой статус субъектов формирования и реализации правоохранительной правовой политики в Кыргызской Республике».

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере закрепления нормами конституционного права статуса правоохранительных органов Кыргызской Республики.

Предметом исследования выступили правовые нормы, доктринальные воззрения и иные источники конституционного права, определяющие статус правоохранительных органов Кыргызской Республики.

Методы исследования В процессе исследования автором использовались следующие методы:

*Историко-правовой метод* использован в процессе анализа норм Конституций Кыргызской Республики 2010 и 2021 гг., на основе данного анализа автором сделаны выводы по решению ряда вопросов относительно конституционно-правового статуса правоохранительных органов;

*Формально-логический метод* позволил автору проанализировать дискуссионные вопросы, существующие в юридической науке по вопросу конституционно-правового статуса правоохранительных органов;

При *сравнительно-правовом методе* диссертант провел анализ норм отечественного законодательства и международных правовых актов в той или иной степени определяющих конституционно-правовой статус правоохранительных органов;

*Изучение законов, нормативных документов, практического опыта* позволило автору выработать соответствующие методические и практические предложения и рекомендации, направленные на спорные вопросы определения конституционно-правового статуса правоохранительных органов;

*Анализ научно-методических трудов* способствовало комплексному изучению теоретического материала и определению теоретических положений по отдельным вопросам, рассматриваемым в диссертационном исследовании.

Применялись также методы толкования правовых норм и экспертных оценок, позволившие провести сопоставление объектов, выявить характерные тенденции, обобщить эмпирический материал, конкретизировать конституционно-правовую природу правоохранительных органов Кыргызской Республики, сделать необходимые выводы и сформулировать практические рекомендации.



В разделе анализируются конституционные полномочия в сфере правоохраны президента, парламента и правительства Кыргызской Республики, Конституционного суда, Верховного суда, конституционно-правовой статус прокуратуры, определяется их место как основных субъектов, определяющих и формирующих конституционно-правовую правоохранительную политику государства. Конституционно-правовой статус перечисленных субъектов формирования и реализации конституционно-правовой политики в условиях выстраивания национальной государственности, развития правовой системы, основанной на приоритете прав и свобод человека, является предметом многих исследований, среди которых автор полагает возможным выделить труды правоведов Кыргызстана А.А. Арабаева, Ч.И. Арабаева, Н.К. Атабековой, Э.Ж. Бешембиева, Ж.А. Бокоева, Б.И. Борубашова, Т.И. Ганиевой, А.М. Джумагулова, А.А. Кулманбетовой, А.Б. Калматова, Э.Э. Молдоева, Р.М. Мырзалимова, Э.Н. Рахимбаева, Н.Р. Розахуновой, Б.Т. Токтобаева, А.А. Токтогулова, А.Ж. Токтомбаевой, М.К. Укушева, Б.К. Кожомбердиева, З.Ч. Чикеевой, Н.Т. Шерипова и др. При этом, однако, автор полагает, что вопросы деятельности основных субъектов, определяющих и формирующих конституционно-правовую правоохранительную политику государства в конституционно-правовой науке Кыргызстана рассматривались в недостаточной степени.

Обосновывается тезис о том, что существенную роль в формировании конституционно-правовой правоохранительной политики и последующей её реализации правоохранительными органами играют т.н. «акты политико-программного характера» (Национальные стратегии, Концепции, и др.), утверждаемые указами главы государства. Значимость и особая важность таких документов как инструмента правовой политики актуализирует необходимость определения и закрепления их правового статуса в законодательстве Кыргызской Республики [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].

Формирование национальной государственности в Кыргызстане происходит в сложнейших условиях экономических и социально-политических кризисов, поиске различных путей и вариантов развития, в том числе и конституционно-правового. В конечном счете, воля народа, являющегося основным источником государственной власти, направлена на реализацию идей социально-правового государства. В этом аспекте полагаем, что роль прокуратуры, как главного органа государственной власти, призванного осуществлять надзор за

исполнением законов и формирование режима законности в деятельности органов всех ветвей власти, является системообразующей.

Во втором разделе «*Конституционно-правовые основы правового статуса правоохранительных органов исполнительной власти Кыргызской Республики*» анализируются доктринальные источники и нормы национального законодательства, составляющие основу организации и деятельности правоохранительных органов исполнительной власти Кыргызской Республики. Диссертант отмечает, что эволюция правового положения правоохранительных органов исполнительной власти Кыргызской Республики и актуальные вопросы современного их развития исследовались в трудах многих правоведов Кыргызстана, среди современных авторов выделяет Т.А. Асаналиева, Ч.К. Ботоеву, Т.И. Исманова, Т.И. Иманкулова, Д.А. Ибраимова, А.К. Кулбаева, А.Б. Калматова, И.А. Рыскулова, Б.Т. Токтобаева, Э.Э. Молдоева, К.М. Осмоналиева, А.Ш. Шаршеналиева, и другие.

Диссертант приходит к выводу, что отсутствие в Конституции норм, прямо определяющих конституционно-правовой статус правоохранительных органов исполнительной власти, не дает оснований делать выводы о том, что они являются субъектами косвенного конституционно-правового регулирования, поскольку Конституция Кыргызской Республики, как главный нормативный правовой акт высшей юридической силы, отражая общечеловеческие ценности, выработанные в ходе развития человеческой цивилизации и построения современного международного правопорядка, исходит из постулата о том, что смысл и содержание всей деятельности государственных органов, в том числе и правоохранительных, определяют права и свободы человека. Конституционно-правовой статус правоохранительных органов исполнительной власти представляет собой основанную на нормах конституционного и иного соответствующего уровня законодательства систему элементов, характеризующих полномочия и обязанности данных органов, как субъектов конституционно-правовых отношений. К настоящему времени наработана обширная практика правоохраны, которая позволяет органам исполнительной власти предпринять обоснованные действия по совершенствованию этой системы. Основными задачами сегодняшнего дня для органов правоохраны становятся действия по упреждению возможных правонарушений, пресечению проявления коррупции, обеспечению информационной открытости своей деятельности, качественной защите прав и свобод граждан.

Осуществляемые реформы правоохранительных органов исполнительной власти, в конечном итоге не привели к ожидаемым эффектам и в основном не оправдали надежд населения. Смена глав государства, реформирования формы правления в государстве, частой смена руководства

правоохранительных органов и другие объективные и субъективные факторы, привели к отсутствию преемственности в реформировании, отсутствию ответственности должностных лиц, не завершенности определенных в различных актах этапов реформ.

Государство в условиях постоянного экономического кризиса и недофинансирования не в состоянии обеспечить материально-финансовую составляющую реформирования и вынуждено постоянно обращаться и надеяться на помощь иностранных государств и международных организаций, при этом, поступающая помощь явно не достаточна и не позволяет реализовать полномасштабное и быстрое реформирование правоохранительной системы с учетом успешного зарубежного опыта. Данные обстоятельства объективно доказывают необходимость планомерной и поэтапной реформы правоохранительных органов, что возможно при условии закрепления их правового статуса в Конституции или Конституционном законе и постоянного мониторинга процесса конституционализации их деятельности.

В третьем разделе *«Конституционно-правовые основы регулирования правового положения адвокатуры, нотариата и негосударственных субъектов содействия правоохране в Кыргызской Республике»* рассматриваются нормы законодательства, регулирующие деятельность адвокатуры, нотариата, судов аксакалов, частных охранных и детективных агентств, актуальные проблемы формирования правового статуса добровольных объединений граждан содействия правоохране (дружин). На основе анализа конституционных положений обосновывается тезис о том, что граждане и их объединения наделены правом защищать свои права и свободы всеми способами, кроме запрещенных, что позволяет осуществлять в той или иной законной форме отдельные виды правоохранительной и правозащитной деятельности, либо оказывать содействие данной деятельности государственным правоохранительным органам.

В третьей главе *«Актуальные проблемы реализации международных стандартов прав человека в деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики»* состоит из двух разделов.

Первый раздел *«Права человека в международном праве и конституционно-правовой статус правоохранительных органов Кыргызской Республики: проблемы соотношения и реализации в национальном праве»* рассмотрены правовые основы реализации международных стандартов прав человека в нормативных актах, регулирующих деятельность правоохранительных органов Кыргызской Республики, отмечается, что нормы международного права прав человека в современных условиях наряду с нормами Конституции Кыргызской Республики являются базой, на основе

которой формируется правовой статус судебных и правоохранительных органов государства. Международные стандарты деятельности правоохранительных органов имплементированы в национальную правовую систему. Проанализированы материалы Универсального периодического обзора Совета по правам человека ООН 2020 года по Кыргызстану в части, касающейся деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики. Анализ, проведенный ООН и другими международными организациями и национальными негосударственными правозащитными объединениями граждан, позволяет сделать вывод о существующих проблемах с определением приоритетов в соотношении норм международного и национального права.

Второй раздел *«Международно-правовые и внутригосударственные аспекты сотрудничества в правоохранительной сфере Кыргызской Республики и её правоохранительных органов с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе»* диссертантом рассмотрены история и вопросы сотрудничества с ОБСЕ, обоснован тезис о том, что присоединение Кыргызской Республики к ОБСЕ и внедрение в национальную правовую систему принципов, выработанных в рамках СБСЕ, оказало в целом положительное влияние на формирование политико-правовой системы государства, механизмов защиты прав и свобод человека, правоохранительную деятельность, развитие материально-технической базы и профессионализма правоохранительных органов, однако права человека не стали основным приоритетом для государственных властных структур и правоохранительных органов исполнительной власти.

**ВЫВОДЫ.** На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. В современной науке конституционного права осуществлен ряд исследований конституционно-правового статуса, в которых признается основополагающее и системообразующее значение данной категории, однако единого понимания категории к настоящему моменту нет. В русскоязычной юридической литературе выделяют два основных подхода к содержанию правового статуса – узкий и широкий. Сторонники узкого подхода включают в понятие статуса лишь субъективные права и юридические обязанности (применительно к личности) или полномочия (применительно к органам власти). Сторонники более широкого подхода (а их большинство) полагают, что правовое положение субъекта права является более широким понятием по отношению к правовому статусу. Обобщив рассмотренные подходы, полагаем возможным предложить следующие выводы. Конституционно-правовой статус представляет собой основанную на нормах конституционного законодательства систему элементов, характеризующих субъективные права и юридические

обязанности (применительно к личности) или полномочия (применительно к государству, органам государственной власти и иным юридическим лицам) и обязанности субъектов конституционно-правовых отношений. В данной системе возможна дифференциация нормативного, фактического и доктринального конституционно-правового статусов. Нормативный конституционно-правовой статус закрепляет на соответствующем уровне законодательства правовое положение субъектов (участников) конституционно-правовых отношений. Фактический конституционно-правовой статус выражается в реальном положении субъекта конституционно-правовых отношений в условиях практической реализации норм конституционного права или фиктивной декларативности – отсутствии этой реализации. Доктринальный конституционно-правовой статус, в свою очередь, полагаем возможным представить в виде совокупности: - нормативного конституционно-правового статуса; - фактического конституционно-правового статуса; - теоретических выкладок, выработанных в конституционно-правовых доктринах.

2. Понятие «правоохранительная деятельность», не смотря на частую употребляемость, до настоящего времени не является устоявшимся в юридической науке и продолжает носить дискуссионный характер, к настоящему времени не выработано единого понимания сущности этой деятельности. Полагаем возможным сформулировать определение правоохранительной деятельности как вида государственной или санкционируемой государством деятельности, направленной на реализацию конституционных положений и ценностей, осуществляемой специально уполномоченными на то государственными органами и оказывающими им содействие не государственными субъектами правоохранительной и правозащитной направленности, путем применения определяемых законом юридических мер воздействия и при условии неукоснительного соблюдения установленных законом процедур, в целях охраны права, предупреждения нарушений права, обеспечения законности и правопорядка.

Правозащиту же, можно определить, как деятельность по пресечению или устранению последствий уже совершенных правонарушений путем применения различных средств конституционно-правового реагирования и принуждения. Представляется, что в системе обеспечения правопорядка защита выступает самостоятельной составляющей его обеспечения, которая сводится к пресечению нарушений правовых норм и установленного правопорядка, применению различных правовых средств реагирования на нарушение правопорядка, нацеленных оперативно пресечь и заблокировать противоправные проявления или попытки их совершения.

Правоохранительными органами являются органы и организации, специально создаваемые для осуществления правоохранительной деятельности и для которых в соответствии с законодательством реализация правоохранительных функций является основным либо одним из основных направлений деятельности, осуществляемой на профессиональной основе.

Эффективность правоохранительной деятельности как важнейшего инструмента обеспечения правопорядка, в том числе и конституционного, во многом зависит от того в какой мере правоохранительные органы используют правоохранительный потенциал, заложенный в Конституции Кыргызской Республики.

3. Конституционно-правовая политика является особым, базовым и комплексным видом правовой политики как составной части государственной внешней и внутренней политики, представляет собой деятельность по определению приоритетов конституционно-правового развития и созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования. Конституционализация правового статуса правоохранительных органов представляет собой процесс проникновения конституционных принципов и норм (конституционных ценностей) в законодательство, регулирующее полномочия и обязанности данных органов, а также в практику его реализации, что предполагает серьезное переосмысление исходных принципов и сложившихся стереотипов организационно-правового строительства правоохранительных органов Кыргызской Республики, изменение приоритетов правоохранительной политики от карательно-репрессивной и статистической направленности к реальной модернизации системы охраны и защиты прав человека. Эффективность правоохранительной деятельности как важнейшего инструмента обеспечения правопорядка, в том числе и конституционного, во многом зависит от того в какой мере правоохранительные органы используют правоохранительный потенциал, заложенный в Конституции Кыргызской Республики.

Правовой статус правоохранительных органов в конституционно-правовом измерении необходимо рассматривать как часть институционально-правового механизма обеспечения правопорядка вообще и конституционно-правового механизма обеспечения данного порядка, в частности.

Конституционализация правоохранительной деятельности является объективной тенденцией, непосредственным результатом конституционно-правового развития Кыргызской Республики, вектор которого был задан Конституцией 1993 года, принятой в условиях расцвета либерализма и активной демократизации нашего общества в первые годы независимости. Рассматривая сущность правоохранительной деятельности с конституционно-правовых позиций становится очевидным, что основными объектами правоохранительной деятельности являются права и свободы человека, формирование и защита конституционного правопорядка, а предметом – конституционно-правовое регулирование общественных отношений в этих сферах. Охрана данных общественных отношений возлагается в первую очередь на государство и его органы, о чём в той или иной форме устанавливается в Конституции.

4. На основе анализа специальных конституционных полномочий в сфере правоохраны полагаем возможным сделать вывод о том, что глава государства,

Жогорку Кенеш, Правительство, а также Конституционный суд, Верховный суд и Генеральная прокуратура Кыргызской Республики занимая особое положение в системе субъектов конституционно-правовых отношений, являются основными субъектами определения и формирования конституционно-правовой правоохранительной политики. Системообразующая роль суда в деле формирования подлинно правового государства вряд ли у кого-либо вызывает сомнения, не может быть предметом дискуссий и не нуждается в доказательствах, речь может идти лишь о степени влияния самой судебной системы на конституционализацию правовых отношений. В Конституции 2021 года судебной власти придаётся исключительное значение, судебная система занимает одно из центральных мест среди конституционных норм.

Включение судов в перечень правоохранительных органов вызывает дискуссии. Полагаем обоснованной и правильной позицию правоведов считающих, что судебные органы, являясь частью независимой и самостоятельной судебной ветви государственной власти, осуществляют не правоохранительную деятельность, а правосудие и контроль за законностью методов противодействия преступности путем правоприменительного, а не правоохранительного характера деятельности суда.

Конституционный суд и Верховный суд Кыргызской Республики, являясь высшими органами судебной власти, осуществляя правосудие и правоприменительную, а не правоохранительную деятельность, тем не менее, в силу своих конституционных полномочий, являются полноправными субъектами определения и формирования конституционно-правовой правоохранительной политики государства.

Безусловно, что институт присяжных является одной из практических форм реализации такого конституционного права человека как право на справедливое судебное разбирательство. По вопросу введения института присяжных заседателей в правовой системе Кыргызской Республики готовых ответов и рецептов нет. Простой механический перенос сроков введения института присяжных здесь не поможет. Предлагаемые те или иные варианты, так или иначе, имеют дискуссионный характер, значительные экономико-финансовые нагрузки, коррупционные и иные риски. Необходимы планомерные, экономически и научно-обоснованные мероприятия (эксперименты, моделирование, и др.), учитывающие все вышеназванные факторы.

Роль прокуратуры, как главного органа государственной власти, призванного осуществлять надзор за исполнением законов и формирование режима законности в деятельности органов всех ветвей власти, является системообразующей. Прокурорские работники, также как и сотрудники иных государственных правоохранительных органов, должны не обслуживать власть имущих в их личных интересах, не руководствоваться своими личными интересами, а обязаны в своей деятельности исходить из положений Конституции, в которой, в свою очередь, должны быть отражены общепринятые принципы правового государства и международного права прав

человека. Только в этом случае прокуратура станет настоящим стражем законности, пользующимся авторитетом и уважением народа.

5. Правовой статус правоохранительных органов исполнительной власти Кыргызской Республики в конституционно-правовом измерении остается мало исследованным в конституционно-правовой науке Кыргызстана. Конституционно-правовой статус правоохранительных органов исполнительной власти представляет собой основанную на нормах конституционного и иного соответствующего уровня законодательства систему элементов, характеризующих полномочия и обязанности данных органов, как субъектов конституционно-правовых отношений.

Разработка проблемных вопросов конституционно-правового регулирования статуса правоохранительных органов исполнительной власти представляет собой в настоящее время актуальную научную задачу.

Ключевая проблема заключается в развитии основных положений конституционного права в сфере создания эффективной институциональной основы для формирования перспективной правоохранительной службы и разработке предложений и рекомендаций органам исполнительной власти по совершенствованию институтов правоохраны.

Осуществляемые реформы судебной системы и прокуратуры, реформирование правоохранительных органов исполнительной власти, в конечном итоге не привели к ожидаемым эффектам и в основном не оправдали надежд населения. Смена глав государства, реформирования формы правления в государстве, частой смена руководства правоохранительных органов и другие объективные и субъективные факторы, привели к отсутствию преемственности в реформировании, отсутствию ответственности должностных лиц, не завершенности определенных в различных актах этапов реформ.

Государство в условиях постоянного экономического кризиса и недофинансирования не в состоянии обеспечить материально-финансовую составляющую реформирования и вынуждено постоянно обращаться и надеяться на помощь иностранных государств и международных организаций, при этом, поступающая помощь явно недостаточна и не позволяет реализовать полномасштабное и быстрое реформирование правоохранительной системы с учетом успешного зарубежного опыта. Данные обстоятельства объективно доказывают необходимость планомерной и поэтапной реформы правоохранительных органов, что возможно при условии закрепления их правового статуса в Конституции или Конституционном законе и постоянного мониторинга процесса конституционализации их деятельности.

6. Конституционные положения позволяют осуществлять в той или иной законной форме отдельные виды правоохранительной деятельности, либо оказывать содействие данной деятельности государственных правоохранительных органов. Необходимо иметь в виду, что для негосударственных организаций правоохранительная деятельность чаще всего

является инструментом получения прибыли. К таким организациям можно отнести адвокатуру, нотариат, предприятия, осуществляющие частную детективную и охранную деятельность, негосударственные судебно-экспертные учреждения, а также структуры, наделённые квазисудебными полномочиями – третейские суды, институты медиации и суды аксакалов, работающие бесплатно.

Массовые нарушения общественного порядка и преступления в ходе народных протестов и неконституционной смены власти в новейшей истории Кыргызстане сформировали в обществе осознание недостаточности сил и даже не способности государственных правоохранительных органов реализовать в полной мере конституционные положения о защите жизни и имущества граждан. Эти события вновь актуализировали проблемы определения правового статуса добровольных объединений граждан правоохранительной направленности (в других вариантах – содействия правоохране, добровольных народных дружин (ДНД), дружин по охране общественного порядка, и т.п.) и показали объективную острую необходимость в разработке и принятии нормативного акта, регулирующего правовой статус добровольных объединений граждан содействия правоохране

7. Вектор развития страны задаётся целями, определёнными в Конституции Кыргызской Республики. Эти ценности априори появились в нашей правовой системе в большей мере благодаря международному праву прав человека. В настоящее время в условиях глобализации, интеграции и актуализации проблем влияния на внутригосударственные правовые системы международного права прав человека, при всей специфике правового регулирования международное и конституционное право не могут функционировать изолировано друг от друга, что актуализирует проблемы их взаимного влияния и соотношения. Международные стандарты определяют нормативный минимум правового статуса личности, включая юридическую защиту, соответствующие полномочия и обязанности государственных органов и должностных лиц. Общепринятой классификации стандартов деятельности правоохранительных органов в настоящий момент не выработано, однако международные стандарты можно определить или вывести из принятых международных договоров, принятых в рамках универсальных и региональных международных организаций. Нормы международного права прав человека в современных условиях наряду с нормами Конституции Кыргызской Республики являются базой, на основе которой формируется правовой статус судебных и правоохранительных органов государства. Международные стандарты деятельности правоохранительных органов имплементированы в национальную правовую систему. Однако, анализ сложившейся практики реализации этих стандартов, проведенный ООН и другими международными организациями и национальными негосударственными правозащитными объединениями граждан, позволяет сделать вывод о существующих проблемах с определением приоритетов в соотношении норм международного и национального права.

Международные договорные обязательства должны быть выполнены государством, несмотря на противоречащие положения национального права. Вопрос о соотношении международных договоров и национальной конституции должен решаться не только с позиции внутригосударственного права (где приоритет конституционных норм очевиден), но и с учетом международных норм, обязанность соблюдения которых взяло на себя государство. Очевидно, что императивные нормы международного права прав человека должны обладать верховенством над всем национальным законодательством. Полагаем недопустимым злоупотреблять верховенством Конституции, прикрывая им нарушения международно-правовых норм. На наш взгляд, было бы целесообразным прямо закрепить в конституционном законодательстве приоритет ратифицированных международных договоров Кыргызской Республики, по меньшей мере, приоритет общепризнанных норм международного права над всем национальным законодательством, в т. ч. и конституционным.

8. Кыргызстан, присоединившись к СБСЕ, подписав Заключительный акт СБСЕ 1975 г. и Парижскую хартию европейской безопасности, принял на себя соответствующие международно-правовые обязательства в рамках трёх измерений деятельности ОБСЕ. Членство республики в ОБСЕ и помощь этой организации на начальном этапе выстраивания национальной внешней и внутренней политики имело большое значение в методическом, практическом и материальном аспектах для молодого государства в сложнейших условиях социально-экономического кризиса после развала СССР, постконфликтного синдрома, связанного с межэтническим конфликтом на Юге республики в 1990-е годы и отсутствия соответствующего внешнеполитического опыта. Наряду с членством в ООН, руководство Кыргызстана участие в деятельности ОБСЕ справедливо расценивало в качестве дополнительной формы полноценного признания международной правосубъектности нового государства, и, параллельно рассматривало как дополнительный фактор, способный существенно повлиять на развитие международного сотрудничества – как в политической, так и в экономической сфере, в том числе и в надежде на масштабное, по меркам небольшой страны, привлечение иностранных инвестиций. У республики сформировался имидж «островка демократии в Центральной Азии», в нормативной сфере в национальную правовую систему были имплементированы положения международно-правовых актов, содержащих основные стандарты прав человека, страна вступила в ВТО и выполняла фактически безоговорочно требования Всемирного банка и МВФ, тесно сотрудничала с международными организациями, специализирующимися в сферах безопасности, то есть действовала в рамках «трёх измерений» ОБСЕ. Присоединение Кыргызской Республики к СБСЕ / ОБСЕ и внедрение в национальную правовую систему принципов, выработанных в рамках СБСЕ, оказало в целом положительное влияние на формирование политико-правовой системы государства, механизмов защиты прав и свобод человека,

правоохранительную деятельность, развитие материально-технической базы и профессионализма правоохранительных органов. В то же время, права человека не стали основным приоритетом для государственных властных структур, руководство государства (в основном) оказалось не готовым к полной практической реализации взятых на себя международно-правовых обязательств в рамках т.н. «человеческого измерения» ОБСЕ, и в настоящее время сосредоточено, в большей мере, на развитии сотрудничества с ОБСЕ по второму измерению (военно-политической сфере и политике безопасности) в целях укрепления материально-технического оснащения правоохранительных, военных, антитеррористических, пограничных и иных силовых структур, повышения качества их профессиональной подготовки.

### ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

По результатам диссертационного исследования полагаем возможным сформулировать следующие основные практические рекомендации, направленные на совершенствование конституционно-правового статуса правоохранительных органов Кыргызской Республики:

1. Закрепить в конституционном законодательстве приоритет общепризнанных императивных норм международного права прав человека над всем национальным законодательством, в т. ч. и конституционным.

2. В целях реализации целей конституционной реформы, построения демократического и правового государства, предлагается разработать и утвердить Концепцию конституционно-правовой правоохранительной политики Кыргызской Республики на 2021 – 2026 годы, в которой должны содержаться:

- анализ современного состояния правоохранительной политики, факторов, влияющих на её состояние;
- основные приоритеты, стратегические цели, принципы и актуальные задачи правоохранительной политики;
- реестр субъектов формирования и реализации правоохранительной политики;
- формы реализации правоохранительной политики;
- меры, направленные на преодоление проблем, недостатков и повышение эффективности правоохранительной политики;
- ожидаемый эффект от реализации Концепции и прогнозы развития.

2. В рамках конституционной судебной реформы:

- создать судебные округа, границы которых не должны совпадать с административно-территориальным делением государства;
- ввести практику распределения дел между судьями на основе случайного компьютерного выбора;
- отказаться от внедрения суда присяжных, возродив институт народных (судебных) заседателей.

3. Пересмотреть надзорные функции прокуратуры за оперативно-розыскной деятельностью в сторону их расширения.

4. В рамках реформирования системы правоохранительных органов исполнительной власти:

- разработать и принять Конституционный закон «О правоохранительных органах Кыргызской Республики»;
- создать Совет по реформированию правоохранительных органов исполнительной власти;
- разработать по опыту государств Европейского Союза и внедрить т.н. «сервисную» модель работы правоохранительных органов исполнительной власти с населением, в основе которой лежит качественное предоставление услуг населению и сотрудничество правоохранительных органов с обществом по выявлению проблем противодействия преступности и профилактике правонарушений, активное использование социальных сетей с целью мониторинга деятельности правоохранительных органов и установления эффективно действующих каналов коммуникации с гражданами;
- создать специализированный Реестр бывших сотрудников правоохранительных органов, уволенных по отрицательным мотивам или привлеченных к уголовной ответственности за совершение умышленных преступлений.

### Список статей, опубликованных по теме диссертации:

1. *Турапова, Б. Дж.* Понятие и содержание административно-правового статуса органов внутренних дел [Текст] / Б. Дж. Турапова // Учреждение образования «Каспийский общественный университет» Научный журнал «Адилет» Выпуск №1. Алматы, 2014. - С.65-68.

2. *Турапова, Б. Дж.* Функции и формы межведомственного характера деятельности правоохранительных органов в рамках международных договоров [Текст] / Б. Дж. Турапова // Вестник Академии МВД КР // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Ускоренное досудебное производство: вопросы теории и практики». Выпуск №2. Бишкек, 2014. – С. 141-145.

3. *Турапова, Б. Дж.* Понятие правоохранительных органов в Кыргызской Республике [Текст] / Б. Дж. Турапова // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2015. № 8 - С. 81-84.

4. *Турапова, Б. Дж.* Конституционно-правовое регулирование деятельности правоохранительных органов в контексте сопряжения внутрисудебных и международно-правовых норм [Текст] / Б. Дж. Турапова // Научные труды Академии МВД КР // Научно-периодическое издание. Выпуск №1. Бишкек, 2006. – С. 72-75.

5. *Турапова, Б. Дж.* Концептуально-правовые основы правоохранительной системы Кыргызской Республики [Текст] / Б. Дж. Турапова // Научный альманах. Вып. №1-4(15), Тамбов, 2016. - С. 61-84.

6. Турапова, Б. Дж. Правоохранительные органы исполнительной власти, как составная часть государственного механизма [Текст] / Б. Дж. Турапова // Научный альманах. Вып. №1-4(15), Тамбов, 2016. - С. 65-67.

7. Турапова, Б. Дж. Характеристика конституционно-правового статуса правоохранительных органов исполнительной власти [Текст] / Б. Дж. Турапова // Известия Иссик-Кульского форума бухгалтеров и аудиторов стран Центральной Азии. 2016. № 1-2-1 (12). - С. 234-236.

8. Турапова, Б. Дж. Система правоохранительных органов исполнительной власти в Кыргызской Республике [Текст] / Б. Дж. Турапова // Вестник Академии МВД КР // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Государство и религия: взаимодействие в вопросах противодействия радикализма и религиозного экстремизма». Вып. №2. Бишкек, 2016.- С. 101 – 105

9. Турапова, Б. Дж. Конституционно-правовая характеристика международных договоров в сфере деятельности правоохранительных органов [Текст] / Б. Дж. Турапова // Известия ВУЗов Кыргызстана. 2017. № 3. - С.129-133.

10. Турапова, Б. Дж. К вопросу об обеспечении деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики на современном этапе [Текст] / Б. Дж. Турапова // Право и государство: теория и практика. 2020. № 8 (188). – С. 43-77.

11. Турапова, Б. Дж. О конституционно-правовом статусе прокуратуры Кыргызской Республики [Текст] / Б. Дж. Турапова // Право и государство: теория и практика. 2020. № 9 (189). – С. 33-36.

12. Турапова, Б. Дж. Конституционные положения и актуальные проблемы определения правового статуса добровольных объединений граждан правоохранительной направленности в Кыргызской Республике // Бюллетень науки и практики. 2020. Т. 6. № 12. - С. 345-350.

Турапова Бегимай Джусупековнанын

12.00.02 – конституциялык укук; муниципалдык укук адистиги боюнча юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын изденүүгө “Укук коргоо органдарынын конституциялык-укуктук статусу” темасындагы диссертациялык изилдөөсүнө  
резюме

Негизги сөздөр: конституциялык укук, конституциялаштыруу, конституциялык-укуктук статус, мыйзамдар, адам укуктары, укук коргоо иши, укук коргоо органдары, укук коргоо, сот иши, прокурордук көзөмөл.

Изилдөө объекти Кыргыз Республикасынын укук коргоо органдарынын конституциялык укуктарын ченемдер менен бекитүү чөйрөсүндө пайда болгон, коомдук мамилелердин зыйныдысы болуп саналат.

Изилдөө предмети Кыргыз Республикасынын укук коргоо органдарынын статусун аныктаган, укуктук ченемдер, доктриналык көз караштар жана конституциялык укуктун башка булактары түзөт.

Изилдөөнүн максаты Кыргыз Республикасынын укук коргоо органдарынын конституциялык-укуктук статусун комплекстүү талдоодо турат.

Изилдөө методдору жана аппаратура өзүнө тарыхый-укуктук, формалдуу-логикалык, салыштыруу-укуктук методду, контент-талдоону камтыйт. Ошондой эле объекттерди салыштырууга, мүнөздүү тенденцияларын аныктоого, эмпирикалык материалды жалпылоого, Кыргыз Республикасынын укук коргоо органдарынын конституциялык-укуктук табиятын конкреттештирүүгө, керектүү тыянактарды жасоого жана практикалык сунуштарды берүүгө шарт түзгөн, укуктук ченемдерди жана эксперттик баалоолорду чечмелөө методдору колдонулду.

Алынган жыйынтыктар жана алардын жаңылыгы маанилүү практикалык жана теориялык мааниге ээ болгон, укук коргоо органдарынын конституциялык-укуктук статусунун маселелерин изилдөөнүн өтүп кетпес актуалдуулугу менен аныкталган, ошондой эле юридикалык илимде болгон укук коргоо органдарынын конституциялык-укуктук статусу жөнүндө түшүнүктөрдү жана юридика илиминде ушул аспектини андан ары өнүктүрүүдө камтылган.

Пайдалануу боюнча сунуштар. Изилдөөнүн жыйынтыктары пайдаланылышы мүмкүн: Кыргыз Республикасынын укук коргоо органдарынын конституциялык-укуктук статусун жана ишин өркүндөтүү процессинде, илимий-изилдөө, укук жаратуу, укук колдонуу, ошондой эле мамлекеттик ишмерлердин, мамлекеттик органдардын жана алардын кызмат адамдарынын укук коргоо органдарынын конституциялык-укуктук статусун түзгөн башка практикалык ишинде. Бул өңүттө автордун колдонуудагы мыйзамдарды өркүндөтүү боюнча сунушу актуалдуулукка жана мааниге ээ. Изилдөөнүн жыйынтыктарынын мааниси окуу китептерин, лекцияларды, семинардык жана практикалык семинарларды иштеп чыгууда сунуштарды, тыянактарды жана автор тарабынан жалпыланган теориялык материалды пайдалануу мүмкүнчүлүгү менен аныкталат.

Колдонуу чөйрөсү: Диссертацияда берилген теориялык жоболор, сунуштар укук коргоо органдарынын практикалык ишинде, “Кыргыз Республикасынын укук коргоо органдары” курсун изилдөөдө окуу процессинде пайдаланылышы мүмкүн.

## Резюме

диссертационного исследования Тураповой Бегимай Джусупековны «Конституционно-правовой статус правоохранительных органов (вопросы теории и практики)» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**Ключевые слова:** конституционное право, конституционализация, конституционно-правовой статус, законодательство права человека, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, правозащита, судебная деятельность, прокурорский надзор.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере закрепления нормами конституционного права статуса правоохранительных органов Кыргызской Республики.

Предмет исследования составляют правовые нормы, доктринальные воззрения и иные источники конституционного права, определяющие статус правоохранительных органов Кыргызской Республики.

Цель исследования заключается в комплексном анализе конституционно-правового статуса правоохранительных органов Кыргызской Республики.

Цель заключается в комплексном анализе конституционно-правового статуса правоохранительных органов Кыргызской Республики.

Методы исследования и аппаратура включает в себя историко-правовой, формально-логический, сравнительно-правовой метод, контент-анализ. Применялись также методы толкования правовых норм и экспертных оценок, позволившие провести сопоставление объектов, выявить характерные тенденции, обобщить эмпирический материал, конкретизировать конституционно-правовую природу правоохранительных органов Кыргызской Республики, сделать необходимые выводы и сформулировать практические рекомендации.

Полученные результаты и их новизна определена непреходящей актуальностью изучения и исследования вопросов конституционно-правового статуса правоохранительных органов, имеющие важное практическое и теоретическое значение, а также заключается в обобщении существующих в юридической науке представлений о конституционно-правового статуса правоохранительных органов и дальнейшем развитии данного аспекта в правовой науке

Рекомендации по использованию. Результаты исследования могут быть использованы: в процессе совершенствования конституционно-правового статуса и деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики; в научно-исследовательской, правотворческой, правоприменительной, а также иной практической деятельности государственных деятелей, государственных органов и их должностных лиц, формирующих конституционно-правовой статуса правоохранительных органов. В данном контексте, актуальность и значимость имеют предложения автора по совершенствованию действующего законодательства. Значение результатов исследования также определяется возможностью использования рекомендаций, выводов и обобщенного автором фактического материала при разработке учебных пособий, лекций, семинарских и практических занятий.

Область применения: Теоретические положения, рекомендации и выводы, изложенные в диссертации, могут быть использованы в практической деятельности правоохранительных органов, в учебном процессе при изучении курса «Правоохранительные органы Кыргызской Республики»

## Abstract

of a thesis research by Turapova Begimay Dzhusupekova

“The constitutional and legal status of law enforcement agencies (issues of theory and practice)” for the degree of candidate of legal sciences in the specialty: 12.00.02 constitutional law; municipal law

**Key words:** constitutional law, constitutionalization, constitutional-legal status, human rights law, law enforcement, law enforcement agencies, human rights protection, judicial activity, prosecutorial oversight.

The object of the study is the combination of social relations arising in the sphere of strengthening the status of law enforcement agencies of the Kyrgyz Republic by the norms of constitutional law.

The subject of the study consists of legal norms, doctrinal views and other sources of constitutional law that define the status of law enforcement agencies of the Kyrgyz Republic.

The purpose of the study is a comprehensive analysis of the constitutional and legal status of law enforcement agencies of the Kyrgyz Republic.

Research methods and apparatus include historical-legal, formal-logical, comparative-legal method, and content analysis. Methods of legal norms interpretation and expert evaluations were also used which allowed to compare the objects, identify typical trends, generalize empirical material, specify the constitutional and legal nature of law enforcement agencies of the Kyrgyz Republic, make the necessary conclusions and formulate practical recommendations.

The results obtained and their novelty are determined by the continuing relevance of the study and research of issues of constitutional and legal status of law enforcement bodies which have important practical and theoretical significance, and generalization of representations about the constitutional and legal status of law enforcement bodies existing in the legal science and further development of this aspect in legal science.

Recommendations for use. The results of the study can be used: in the process of improving the constitutional and legal status and activities of law enforcement agencies of the Kyrgyz Republic, in research, law-making, law enforcement, as well as other practical activities of statesmen, state bodies and their officials who form the constitutional and legal status of law enforcement agencies. In this context, the author's proposals for improving the current legislation are relevant and significant. The significance of the results of the study is also determined by the possibility of using the recommendations, conclusions and theoretical material summarized by the author in the development of training manuals, lectures, seminars and practical classes.

Scope: Theoretical provisions, recommendations and conclusions set out in the thesis can be used in the practical activities of law enforcement agencies, in the educational process in the course “Law enforcement agencies of the Kyrgyz Republic”.



Подписано в печать 13.08.2021

Отпечатано в типографии «Блиц»

Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Б. Баатыра, 65

Тираж 100 экз.

