

Административное и муниципальное право

Правильная ссылка на статью:

Куликова А.А., Гончаров В.В., Петренко Е.Г., Кучеренко О.Р. Конституционно-правовые основы общественного контроля в странах современной Азии (на примере Федеративной Демократической Республики Непал и Королевства Бутан): сравнительно-правовой анализ // Административное и муниципальное право. 2025. № 5. DOI: 10.7256/2454-0595.2025.5.76055 EDN: BSNYIH URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=76055

Конституционно-правовые основы общественного контроля в странах современной Азии (на примере Федеративной Демократической Республики Непал и Королевства Бутан): сравнительно-правовой анализ

Куликова Анна Анатольевна

кандидат юридических наук

зав. кафедрой; кафедра "Трудовое право и право социального обеспечения"; Институт сферы обслуживания и предпринимательства ФГБОУ ВО "Донской государственный технический университет"

Исполняющий обязанности заместителя директора по учебной работе; Администрация; Институт сферы обслуживания и предпринимательства ФГБОУ ВО "Донской государственный технический университет"

346500 Ростовская область, г. Шахты, ул. Шевченко, 147, корпус 2, кабинет 2240

✉ natulya_prodanova@mail.ru



Гончаров Виталий Викторович

кандидат юридических наук

Заместитель директора по научной работе Кубанского филиала Федерального государственного бюджетного научного учреждения "Федеральный научный центр пищевых систем имени В.М. Горбатова" Российской академии наук

доцент кафедры гражданского процесса и международного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования "Кубанский государственный университет"

Россия, Краснодарский край, г. Краснодар, ул. Ставропольская, д. 149

✉ niipgergo2009@mail.ru



Петренко Елена Геннадьевна

кандидат юридических наук

доцент; кафедра государственного и международного права; ФГБОУ ВО "Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина"

350044, Россия, Краснодарский край, г. Краснодар, ул. им. Калинина, д. 13

✉ gw202225gw@mail.ru



Кучеренко Оксана Романовна

студент; факультет "Юриспруденция, социальные технологии и психология"; Институт сферы обслуживания и предпринимательства ФГБОУ ВО "Донской государственный технический университет"

346500 Ростовская область, г. Шахты, ул. Шевченко, 147

✉ niipg222035@mail.ru



[Статья из рубрики "Исполнительная власть и гражданское общество"](#)

DOI:

10.7256/2454-0595.2025.5.76055

EDN:

BSNYIH

Дата направления статьи в редакцию:

29-09-2025

Аннотация: Статья посвящена анализу конституционно-правовых основ общественного контроля в странах современной Азии на примере Непала и Бутана. Актуальность темы исследования обусловлена рядом причин: проблематике современного состояния и перспектив развития конституционализма данных стран в отечественной научной и учебной литературе уделено незначительное число публикаций; указанные государства, несмотря на отсутствие совместной границы, населяют в значительной части одни и те же народности; в Непале и Бутане законодательство по-разному относится к институту прав и свобод человека и гражданина, а также к возможности граждан создавать в общественные организации и профессиональные союзы и участвовать в их деятельности; законодательство этих стран имеет и диаметрально противоположное мнение относительно возможности граждан единолично, либо в составе общественных и профсоюзных организаций, осуществлять контроль за деятельностью органов публичной власти; пренебрежение проблематикой развития института общественного контроля в Непале, на наш взгляд, стало основной причиной произошедшей в сентябре 2025 года «оранжевой революции», осуществленной в данном государстве. В работе использован ряд методов научного исследования, в частности: формально-логический; историко-правовой; сравнительно-правовой; метод анализа конкретных правовых ситуаций; статистический; социологический. Рассмотрены отрицательные примеры правового регулирования института общественного контроля в Непале и Бутане, в частности: гражданское общество в обеих странах испытывает давление со стороны ряда факторов: религиозного; этнического; общинного; кастового; политических партий; сторонников реставрации монархии (в Непале); данный институт гражданского общества не закреплен в конституциях; в обеих странах отсутствуют законы (а в Бутане – и указы короля) по данному вопросу; в Бутане запрещены профсоюзы и некоторые виды общественных организаций; общественный контроль в Бутане фактически предусмотрен, но он осуществляется лишь организациями, создаваемыми органами публичной власти, и направлен, как правило, на защиту прав граждан (подданных) Бутана, проживающих или находящихся за пределами страны; механизм формирования субъектов общественного контроля в Непале носит недемократический характер; органы власти Непала активно применяют административные меры воздействия на общественные организации и профсоюзы, что создает угрозу использования их недовольства для создания «оранжевых революций».

Ключевые слова:

конституционно-правовые основы, общественный контроль, народовластие, современная Азия, Непал, Бутан, сравнительно-правовой анализ, конституция, права, свободы

Введение.

Проблематика развития Федеративной Демократической Республики Непал (далее также - Непал) и Королевства Бутан (далее также - Бутан) детально исследуется в работах Д. К. Бабаян, [\[1, с. 81-99\]](#) М. Г. Янковского, [\[2, с. 133-136\]](#) Н. Листопадова, [\[3, с. 69-74\]](#) В. Н. Шкунова, [\[4, с. 100-102\]](#) Э. Э. Новинского, [\[5, с. 129-137\]](#) а также ряда иных авторов. В свою очередь, вопросы современного состояния и развития институтов гражданского общества в указанных государствах анализируются в произведениях А. Ю. Саломатина, [\[6, с. 22-27\]](#) Н. А. Листопадова, [\[7, с. 83-90\]](#) М. Ф. Альбедиль, [\[8, с. 97-114\]](#) Э. Э. Новинского, [\[9, с. 38-46\]](#) М. С. Новикова, [\[10, с. 35-43\]](#) Б. В. Кабылинского, [\[11, с. 142-147\]](#) а также некоторых других ученых. Проблемы формирования и функционирования конституционно-правовых систем вышеуказанных стран изучены в работах Б. Т. Канака, [\[12, с. 7-17\]](#) В. И. Лафитского, [\[13, с. 827-831\]](#) Э. Р. Ширгазиной, [\[14, с. 123-135\]](#) В. Е. Чиркина, [\[15, с. 5-12\]](#) и ряда иных авторов. Возможность участия граждан (подданных) Непала и Бутана в работе общественных организаций, профессиональных союзов в связи с организацией ими мероприятий контроля гражданского общества за органами публичной власти в Непале и Бутане детально анализируется в произведениях Л. М. Низовой, [\[16, с. 104-115\]](#) В. И. Федорова, [\[17, с. 35-38\]](#) Н. Н. Емельяновой, [\[18\]](#) а также некоторых других ученых. В тоже время, вопросам конституционно-правовых основ общественного контроля в странах современной Азии в целом посвящено недостаточное число работ, а в Непале и Бутане – особенно.

Актуальность темы исследования обусловлена рядом причин: проблематике современного состояния и перспектив развития конституционализма данных стран в отечественной научной и учебной литературе уделено незначительное число публикаций; указанные государства, несмотря на отсутствие совместной границы, населяют в значительной части одни и те же народности; в Непале и Бутане законодательство по-разному относится к институту прав и свобод человека и гражданина, а также к возможности граждан создавать в общественные организации и профессиональные союзы и участвовать в их деятельности; законодательство этих стран имеет и диаметрально противоположное мнение относительно возможности граждан единолично, либо в составе общественных и профсоюзных организаций, осуществлять контроль за деятельностью органов публичной власти; пренебрежение проблематикой развития института общественного контроля в Непале, на наш взгляд, стало основной причиной произошедшей в сентябре 2025 года «оранжевой революции», осуществленной в данном государстве.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с формированием и функционированием конституционно-правовых основ общественного контроля в Непале и Бутане, а предметом исследования являются нормы конституционно-правового законодательства, закрепляющие возможность организации и проведения мероприятий контроля гражданского общества за органами публичной власти в указанных государствах, документы субъектов общественного контроля, данные статистических и социологических исследований в сфере организации и функционирования как в целом гражданского общества Непала и Бутана, так и отдельных субъектов общественного контроля данных стран.

В работе использован ряд методов научного исследования, в частности: формально-логический; историко-правовой; сравнительно-правовой; метод анализа конкретных правовых ситуаций; статистический; социологический.

Целью исследования выступает анализ современного состояния и перспектив развития конституционно-правовых основ общественного контроля стран современной Азии на примере Королевства Бутан и Федеративной Демократической Республики Непал, проблем, затрудняющих указанное развитие, а также выработка системы мероприятий по их разрешению. Достижение указанной цели требует решения ряда научных задач, в числе которых можно выделить следующие: а) анализ исторических условий, при которых шло формирование Непала и Бутана как суверенных и независимых государств; б) изучение современного состояния конституционно-правовых систем указанных стран; в) анализ особенностей структуры и содержательной части институтов гражданского общества Непала и Бутана, а также регулирования процессов их формирования и функционирования со стороны правовой системы; г) исследование отрицательных примеров правового регулирования института контроля гражданского общества за аппаратом публичной власти в указанных государствах; д) изучение положительных примеров вышеназванного правового регулирования; е) разработка и обоснование путей разрешения проблем, которые препятствуют развитию данного института гражданского общества в Непале и Бутане.

Основной текст.

Человеческая цивилизация переживает в современную эпоху этап бурного своего развития как в части роста экономик стран мира, так и численности населения. Однако данное развитие осуществляется неравномерно по континентам и регионам планеты: если в одних частях света отмечается определенная экономическая стагнация, то в других странах темпы развития существенно превышают общемировые. Азиатский регион не является исключением. В нем находятся как страны, являющиеся экономическими гигантами, занимающими место 1, 3, 4, 5 в экономике мира (КНР, Индия, Российская Федерация и Япония), так и государства, которые по размеру ВВП на душу населения занимают крайние строчки в мировых рейтингах (например, Непал). Азия представлена как странами с республиканской формой правления, так и монархическими государствами. Некоторые из них отличает крайне архаичная система конституционализма, а сами конституции приняты в последние десятилетия Новейшего времени (в частности, в Королевстве Бутан).

Проведем сравнительно-правовой анализ исторических условий формирования Непала и Бутана как современных независимых стран, являющихся полноправными членами ООН, обладающими всеми атрибутами суверенных государств планеты.

Территория современного Непала, несмотря на довольно суровые (и на первый взгляд - совершенно не привлекательные для проживания человека) условия, заселена людьми многие столетия. Особенностью расположения данной страны является то обстоятельство, что он, по сути, зажат между двумя соседями-гигантами - Китаем и Индией, что и определяло особенности его развития как государства.

Большую часть своего исторического развития Непал, с одной стороны, являлся монархическим государством, а с другой стороны, находился в той или иной степени зависимости от Китая или Индии (подвергаясь с их стороны военной, экономической и политической экспансии). Ситуация осложнялась тем, что сама Индия почти два столетия являлась объектом бурной экспансии Британской Империи, монарх которой долгое время

был и Императором Индии одновременно. Но даже в эту эпоху Непал сохранял формальные признаки независимости, заключая договоры и соглашения с Британской Империей. Но по сути он попал в полуколониальную зависимость.

С середины 19 века и до 2008 года Непал являлся монархией. В обмен на политическое и военное прикрытие его от соседнего Китая, он получал определенные инвестиции в экономику. Крен общества и политических элит в сторону КНР был обусловлен во-многом тем, что правящая династия в Непале бежала и находится на территории Индии. Народ Непала долго боролся за право быть республикой. Эта возможность была реализована Учредительным Собранием Непала, которое 28 мая 2008 года в 23:26 по местному времени 560 голосами против 4 голосов членов (являвшихся членами монархической политической партии «Раштрия Праджантра Парти») провозгласило Непал Федеративной Демократической Республикой.

Королевство Бутан находится еще в более суровых климатических условиях, расположенное в высокогорной части Азиатского региона. Несмотря на суровые условия для жизни (что сказалось на численности населения страны – жителей в ней в 50 раз меньше, чем в Непале) человечество облюбовало этот регион для жизни достаточно давно. Это обусловлено тем, что через указанный регион исторически проходили определенные торговые пути из Китая в Индию. Суровый климат, «зажатость» страны между соседями-гигантами (Китаем и Индией), определили и характер развития государственности в Бутане. Современный режим в Бутане многие ученые определяют в качестве «режима султаната», [\[11, с. 147\]](#) хотя монарх в действующей конституции 2008 года султаном не именуется (а в мире лишь 2 султаната – Бруней и Оман). Однако характер абсолютной власти монарха Бутана, а также особенность строения и содержания институтов гражданского общества, роднит Бутан с двумя ранее упомянутыми странами.

Бутан долгое время находился в состоянии независимости. Более того, делал попытки реализации агрессивной политики в отношении соседних государств (например, индийских княжеств), что позволило ему расширить свою территорию. Однако, по мере развития Индии, а также ее подчинения Британской Империи, Бутан потерял большинство завоеванных территорий. Остались лишь крайне труднодоступные территории, из которых собственно и состоит современный Бутан. Он попал в суровую зависимость от Индии.

Снова объединить и укрепить Бутан смог король Угьен Вангчук, основавший в 1907 году новую династию (которая правит до сих пор). В прошлом Угьен Вангчук участвовал в совместных с англичанами операциях, а в 1910 году первый король новой династии заключил с Англией мир, признав сюзеренные отношения в обмен на полную автономию и невмешательство Англии во внутренние дела Бутана. С этого времени началась изоляция Бутана, в течение которой стране удалось избежать участия в двух мировых войнах.

После объявления независимости Индии в 1947 году Бутан тоже стал независимым, однако, из-за изоляции, он не был представлен в ООН и международных организациях и ошибочно рассматривался мировым сообществом как индийский доминион. Третьему королю новой династии Джигме Дорджи Вангчуку, вступившему на трон в 1952 году, пришлось бороться за вступление в ООН (которое состоялось в 1971 году) и доказывать свою юридическую независимость. Он также начал политику постепенной модернизации страны. Китайское вторжение в Тибет заставило Бутан заключить пакт с Индией по защите Бутана от китайского вторжения, и до сих пор безопасность Бутана

обеспечивается индийскими войсками. То есть, в отличие от Непала, который находится в сильной зависимости от КНР, Бутан находится еще в большей зависимости от Индии.

Рассмотрим теперь современное состояние гражданского общества в Непале и Бутане, а также особенности конституционализма в данных странах (в том числе – в части регулирования гражданского общества законодательством). Для чего нужен столь подробный анализ в контексте темы нашего исследования? Чтобы установить условия, в которых формировался и развивается институт общественного контроля в Непале и Бутане, выявить причины возникновения и развития проблем, препятствующих оптимальному функционированию данного института гражданского общества в указанных государствах.

Институт конституций известен в Непале достаточно давно - за 68 лет, прошедших с момента принятия первой конституции до принятия нынешней, в Непале сменилось шесть конституций. Предыдущие конституции были приняты в 1948, 1951, 1959, 1962, 1990 и 2007 годах.

Согласно действующей Конституции 2015 года Федеративная Демократическая Республика Непал провозглашается правовым демократическим государством, ориентированным на строительство социализма. [\[20\]](#) По мнению Economist Intelligence Unit, страна в 2018 была классифицирована по индексу демократии как гибридный режим. [\[19\]](#)

Согласно Конституции Непала 2015 года, народ является носителем суверенитета, обладает правом на автономию и самоуправление при сохранении свободы, суверенитета, территориальной целостности, национального единства, независимости и достоинства Непала.

В Конституции Непала закреплена конкурентная многопартийная демократическая система управления на основе системы правовых принципов, а также детализирован институт прав и свобод человека и гражданина.

Система гражданского общества в Непале испытывает на себе влияние нескольких факторов:

Во-первых, фактор давления политических партий, ориентированных на крупные соседние государства. В частности, ряд партий находятся под влиянием КНР (например, партии коммунистического маоистского толка, а также марксисты-ленинцы), другие – поддерживают связь с Индией (в частности, Непальский Конгресс).

Во-вторых, фактор влияния политических партий, ориентированных на восстановление монархии, либо исповедующих националистическую идеологию (например, Национал-демократическая партия Непала).

В-третьих, фактор кастовой системы организации общества. В Непале сильна кастовая система, состоящая из нескольких каст. При этом, данная система различается для непальцев буддистов и непальцев индуистов, а также с точки зрения самих представителей каждой из каст. Так, с точки зрения высших каст (Бахунов Тагадхани и Чхетри Тхакури) пирамида каст выглядит следующим образом: Бахуны Тагадхани (каста, венчающая систему каст, в которую попасть с нижестоящих по статусу каст невозможно); Чхетри Тхакури (высшая каста, в которую можно попасть из касты Невари); Невари (средняя каста, в которую можно попасть из нижестоящих каст); Матвали, Раи, Лимбу, Гурунги, Магары, Таманги, Шерпы (низшие касты, представители которых при

определенных обстоятельствах могут попасть в касту Невари); касты неприкасаемых (Ками, Дамаи, Сарки, которые не при каких обстоятельствах не могут попасть в вышестоящие касты – они насчитывают от 7 до 10 % населения страны).

В-четвертых, этнический фактор. Непал – неоднородное в этническом плане государство. Непальцы составляют от 44 до 46 % населения, чхетри и горные бахуны – по 12-13%, магары и тхару – по 7%, таманги и невари – по 5,5%. [\[23, с. 11\]](#) Кроме того, в стране масса мелких по численности народов (например, гурунги, шерпы, лимбу, раи и т.д.).

В-пятых, религиозный фактор. По официальным данным, 80,6 % населения исповедуют индуизм. По независимым оценкам – 70 %, или даже меньше (50-55%). [\[23, с. 12\]](#) Подобное расхождение связано с тем, что существует немало народностей, которые в реальности практикуют анимизм или буддизм. И несмотря на то, что религиозных серьезных конфликтов с массовыми жертвами не наблюдается (в отличие, от соседней Индии), население жестко структурировано по своим религиозным предпочтениям.

В-шестых, фактор влияния общин. Этот фактор обусловлен тем обстоятельством, что на сегодняшний день городское население Непала ничтожно мало даже по азиатским меркам – менее 20%. И общины (особенно в высокогорных районах страны) достаточно автономны, сплочены, связаны жесткой дисциплиной и иерархией.

Особенностью гражданского общества в Непале в 2025 году стало то обстоятельство, что общественные организации стали инициаторами массовых протестов против блокировки 26 социальных сетей. 9 сентября премьер-министр страны Шарма Оли ушёл в отставку. Президент Рам Чандра Паудел принял его отставку и начал процесс выбора нового председателя правительства. Армия Непала заявила, что берёт на себя ответственность в области безопасности в стране в отсутствие политического руководства. В частности, основными участниками протестов стали студенты и активисты молодёжного движения «Поколение Z». По информации на 9 сентября, участники протестов взяли под контроль все три ветви государственной власти: исполнительную, законодательную и судебную. Об этом сообщил портал Khabarhub, отметив, что такая ситуация является «исторической и беспрецедентной» для Непала. [\[24\]](#)

Протестующие, в частности представители движения «Поколение Z», заявили о переходе страны под их контроль и призвали сформировать новое правительство. Их минимальная цель – создание гражданского правительства под руководством «общеприемлемого» человека и проведение новых выборов. 12 сентября в качестве временного премьер-министра Непала была приведена к присяге бывшая верховная судья Сушила Карки. Впервые в истории независимого непальского государства кабинет министров возглавила женщина. Поручив ей роль общенационального кризисного менеджера, президент Рам Чандра Паудел сделал вынужденный шаг навстречу непальской молодёжи – движущей силе «Поколение Z».

Так называемая революция в Непале привела к разрушению почти всех важных государственных институтов. Парламент, верховный суд и большинство государственных учреждений были сожжены в результате скоординированных поджогов, а документы и архивы превратились в пепел.

Конституция Бутана была принята 18 июля 2008 года новоизбранным парламентом. [\[21\]](#) Согласно Economist Intelligence Unit, страна в 2018 была классифицирована по индексу демократии как гибридный режим. [\[19\]](#) Конституция Королевства Бутан состоит из

преамбулы, тридцати пяти глав, четырёх приложений и глоссария. В преамбуле народ Бутана объявляет, что принимает Конституцию для закрепления свободы, обеспечения справедливости и спокойствия, увеличения единства, счастья и благополучия людей. Статья первая формализует Бутан как государство, в котором верховная власть принадлежит народу, а форма правления - демократическая конституционная монархия. Король Бутана не может быть подвергнут судебному преследованию. Его личность священна и неприкосновенна. Но в Конституции закреплена процедура импичмента, в которой участвует народ, который вправе в ряде случаев отрешить короля от должности (например, в случае нарушения положений Конституции, либо его недееспособности). Запрещено использовать религиозный фактор, этническую принадлежность и регионализм в своей выгоде (например, политическим партиям).

Институт прав и свобод человека и гражданина в Конституции Бутана детализирован существенно хуже, чем в Конституции Непала, где степень детализации отдельных прав и свобод (особенно – нового поколения) поражает глубиной проработки. [\[20; 21\]](#)

Гражданское общество в Бутане испытывает давления ряда факторов:

Во-первых, этнолингвистического. Так, в Бутане насчитывается 25 языков; все они относятся к сино-тибетской семье, кроме непали, относящегося к индоевропейской семье, и языка курух, относящегося к дравидийской семье. Официальным языком в стране является дзонг-кэ, записываемый тибетским письмом. Бхотия говорят на различных сино-тибетских диалектах, непальцы - соответственно, на диалектах непали. На западе страны преобладает язык дзонг-кэ, на востоке - множество восточнобутанских языков, по поводу которых не существует чёткой классификации; основные из них - цангла, дзала-кха, кхенг-кха, бумтанг-кха. Кроме того, насчитывается около 10 языков, на которых говорят различные иммигрантские группы в Бутане. Из них наиболее широко представлен ассамский язык - на нём говорят около 109 тысяч иммигрантов. В число остальных входят: бантава (19 200), восточный магар (21 300), восточный таманг, хинди (31 900), лимбу (63 500), сантали (13 600), западный гурунг (43 300). [\[25\]](#)

Во-вторых, конфессионального. Школа Друкпа Кагью тибетского буддизма как официальная религия охватывает 70 % населения страны. В Бутане также распространены буддийская школа Ньингма и религия бон, преимущественно в восточной части страны. На юге страны распространён индуизм (25 % населения), 5 % бутанцев исповедуют ислам.

В-третьих, общинного. На части территории страны находятся замкнутые общины, слабо контактирующие с центром.

В-четвертых, политического (как со стороны правящей промонархической партии, так и со стороны оппозиционной партии).

Рассмотрим теперь какие имеются отрицательные и положительные примеры правового регулирования института общественного контроля в Непале и Бутане.

Во-первых, как мы отметили ранее, гражданское общество в обеих странах испытывает давление со стороны ряда факторов: религиозного; этнического; общинного; кастового; политических партий; сторонников реставрации монархии (в Непале), что накладывает отпечаток и на систему общественного контроля. В частности, в Непале не создана общенациональная система общественного контроля в силу давления вышеназванных факторов, что послужило отчасти причиной роста революционных настроений в обществе. Не имея возможность конструктивно влиять на функционирование

государственного механизма, бороться с произволом властей, общество (особенно молодежь) становится объектом манипуляции извне (что и было использовано для производства «оранжевой революции»). Целью которой является ослабление китайского влияния в Непале, установление пробританского режима в данном регионе. Решением указанной проблемы может стать принятие в Непале Закона «Об основах общественного контроля в Федеративной Демократической Республике Непал», а также создание Общественной палаты страны, которая позволит, с одной стороны, снять влияние указанных факторов на организацию и осуществление общественного контроля в государстве, а с другой стороны, станет централизующим звеном в обществе.

Во-вторых, данный институт гражданского общества не закреплён в конституциях.

В Конституции Непала имеются структуры, которые уполномочены осуществлять контроль за аппаратом власти, но все они так или иначе формируются Президентом. Считать их субъектами общественного контроля можно с определенными оговорками.

В частности, в стране имеется (и это закреплено в Конституции) Комиссия по расследованию злоупотреблений властью (CIIA) - высший конституционный орган по борьбе с коррупцией при правительстве Непала. Основная функция Комиссии по расследованию злоупотреблений властью (CIIA) - предотвращение коррупции в правительстве Непала. Комиссия является единственным органом, который проводит расследования, возбуждает уголовные дела и принимает меры в отношении должностных лиц, обвиняемых в коррупции или злоупотреблении служебным положением. Конституция Непала уполномочила CIIA расследовать дела против лиц, занимающих любые государственные должности, и их сообщников, которые, как утверждается, допускают злоупотребление властью путем коррупции.

Важную роль играет другая структура в области защиты прав человека и гражданина - Национальная комиссия по правам человека Непала, которая является независимым и автономным конституционным органом. Она была создана в 2000 году как государственный орган в соответствии с Законом о Комиссии по правам человека 1997 года. Комиссия была создана в ответ на состоявшуюся в 1991 году в Париже встречу представителей национальных учреждений под эгидой ООН, на которой был разработан подробный свод принципов, касающихся статуса национальных учреждений, широко известных как Парижские принципы. Эти принципы, впоследствии одобренные Комиссией ООН по правам человека (резолюция 1992/54 от 03.03.1992) и Генеральной Ассамблеей ООН (резолюция 48/134 от 20.12.1993), стали основой и ориентиром для создания и работы Национальной комиссии по правам человека Непала. Создание и структура Комиссии соответствуют минимальным стандартам, изложенным в «Парижских принципах». Вот лишь некоторые из них: независимость, гарантированная законом или конституцией; автономия от исполнительной власти; плюрализм, в том числе в отношении членства; широкий мандат, основанный на универсальных стандартах в области прав человека; а также достаточные полномочия для проведения расследований. Статья 132 Временной конституции Непала возлагает на Комиссию основную ответственность за защиту и продвижение прав человека в Непале. Для выполнения этой обязанности Комиссия может самостоятельно (или по заявлению, жалобе) проводить расследования в связи с нарушением прав человека и пособничеством в этом, а также в связи с халатностью и пренебрежением в предотвращении нарушений прав человека со стороны любого лица, организации или органа власти. Она также может проводить расследования с разрешения суда в отношении любых заявлений о нарушениях прав человека, которые подлежат рассмотрению в суде. Комиссия может посещать и инспектировать любые органы власти,

тюрьмы или организации в соответствии с Правительству Непала и представить ему необходимые рекомендации по реформированию функций, процедур и материально-технической базы, которые могут потребоваться такой организации для защиты прав человека. Однако, и данный конституционный носит сомнительный статус с точки зрения отнесения его к субъекту общественного контроля (из-за недемократического характера его формирования). Так, Комиссия состоит из председателя и четырёх членов; все они назначаются на постоянной основе президентом по рекомендации Конституционного совета.

Такие же претензии относительно демократического характера формирования и к другим конституционно поименованным структурам, чья деятельность посвящена обеспечению защиты прав и свобод отдельных категорий граждан Непала: Национальной комиссии по делам женщин; Национальной комиссии по делам далитов; Национальной комиссии по интеграции; Национальной комиссии по делам аборигенов; Комиссии Мадхеси; Комиссия Тару; Мусульманской комиссии и т.д.

Решение проблемы видится в формализации института общественного контроля в конституциях Непала и Бутана.

В-третьих, в обеих странах отсутствуют законы (а в Бутане - указы короля) по данному вопросу. Более того, общественный контроль в Бутане формально внутри страны вообще запрещен. Определенную роль субъекта общественного контроля в Бутане играет так называемый институт «Оппозиционной партии». В частности, в главе 18 Конституции Бутана детально описан институт «Оппозиционной партии», которая играет, в том числе, и роль субъекта контроля гражданского общества за аппаратом публичной власти (например, посредством контроля за правительством и правящей партией в части ее способности осуществлять надлежащее управление и реализацию национальных интересов и устремления народа; путем поддержания национального единства и гармонии, а также взаимодействия между всеми слоями общества; посредством проведения конструктивного и ответственного обсуждения в Парламенте законопроектов; путем обеспечения ответственной, подотчётной и прозрачной деятельности правительства; посредством поддержки альтернативных политических позиций и т.п.). [\[21\]](#)

То есть, общественный контроль в Бутане фактически предусмотрен, но он осуществляется лишь организациями, создаваемыми органами публичной власти, и направлен, как правило, на защиту прав граждан (подданных) Бутана, проживающих или находящихся за пределами страны, в частности: а) Ассоциацией активистов за права человека в Бутане (АХУРА). Правозащитная организация, созданная 16 ноября 1992 года. Её цель - наблюдение за соблюдением прав человека в Бутане. АХУРА также оказывает поддержку бутанским беженцам в Непале, Индии, Великобритании, Ирландии, Швейцарии, Дании, Японии и Нидерландах; б) Королевским обществом охраны природы (RSPN) - неправительственной организацией Бутана, работающей по всей стране, основанной в 1987 году, занимающейся экологическим образованием и пропагандой, охраной природы, исследованиями возникающих проблем, таких как изменение климата, вода и твёрдые отходы; в) Бутанской скаутской организацией.

Решение проблемы видится в принятии Закона Королевства Бутан (или Указа Короля) относительно легализации института контроля гражданского общества за аппаратом публичной власти (хотя бы – исполнительной его ветви).

В-четвертых, в Бутане запрещены профсоюзы и некоторые виды общественных

организаций, которые могли бы осуществлять мероприятия общественного контроля. Федерация профсоюзов Бутана (англ. - Federation of Bhutanese Trade Unions) существует - она основана подпольно в 2001 году (в нее входит 14 отраслевых профсоюзов). Но она в изгнании в столице Непала Катманду. Согласно ICTUR, хотя в федерацию входит 14 отраслевых профсоюзов, в Бутане нет организованного рабочего движения. [\[25\]](#) Решение проблемы мы видим в легализации деятельности профсоюзов в Бутане.

В-пятых, как мы отметили ранее, механизм формирования субъектов общественного контроля в Непале носит сомнительно демократический характер.

Относительно демократически формируемыми субъектами общественного контроля в Непале являются лишь профсоюзные организации.

Так, в Непале действует Всеобщая федерация непальских профсоюзов (GEFONT) - один из крупнейших профцентров страны. Объединяет 20 национальных федераций профсоюзов. Политически связана с Коммунистической партией Непала (Объединённой марксистско-ленинской). [\[22\]](#) Основана 20 июля 1989 года четырьмя профсоюзными объединениями прокоммунистического толка: Непальским независимым рабочим союзом (NIWU), Независимой ассоциацией транспортных рабочих Непала (ITWAN), Независимым союзом работников гостиниц Непала (NIHWU) и Ассоциацией треккинговых рабочих Непала (TWAN). На момент основания федерация функционировала как профсоюзное крыло подпольной Коммунистической партии Непала (марксистско-ленинской). Законом от 1992 года профсоюзы были законодательно легализованы, и федерация смогла выйти из подполья. 14 марта 1998 года от GEFONT откололась небольшая фракция, создавшая Независимую конфедерацию непальских профсоюзов (ICONT) как аффилированную с восстановленной Коммунистической партией Непала (марксистской). Членские организации GEFONT являются членами различных глобальных федераций профсоюзов (GUF). Кроме того, в Непале действует Общество гуманизма (SOCH). Организация занимается укреплением хорошего управления, свободы и демократии, культурными реформами и экономическим ростом. Указанные организации вправе проводить мероприятия по контролю за соблюдением работодателями трудового законодательства, участвуют в работе министерств и ведомств Непала при разработке законодательства в области труда и занятости, разрабатывают рекомендации по результатам контрольных проверок.

Решение проблемы мы видим в создании (как уже отмечали выше) в Непале и Бутане общественных палат данных стран, в механизме формирования которых должны принять все институты гражданского общества (в Бутане возможно и сам монарх).

В-шестых, государство оказывает давление на имеющиеся субъекты общественного контроля (в Непале). Так, органы власти Непала активно применяют административные меры воздействия на общественные организации и профсоюзы, что создает угрозу использования их недовольства для создания «оранжевых революций». Решением проблемы должно стать предоставление субъектам общественного контроля независимого статуса, реальных полномочий.

Заключение.

В ходе проведенного научного исследования нами был сделан ряд выводов:

1. Гражданское общество в Непале развито гораздо в большей степени, чем в Бутане, что обусловлено: а) жесткими законодательными запретами его развития; б) монархическим режимом государственного правления в Бутане; в) полуколониальной

зависимостью от Индии (которая содержит на территории Королевства военный контингент); г) слабым развитием института прав и свобод человека и гражданина в Конституции Бутана; д) ничтожно малым опытом конституционного строительства в Королевстве (с 2008 года).

2. Институт общественного контроля в обеих странах развит слабо, имеет массу отрицательных примеров конституционно-правового регулирования, в частности: гражданское общество в обеих странах испытывает давление со стороны ряда факторов: религиозного; этнического; общинного; кастового; политических партий; сторонников реставрации монархии (в Непале); данный институт гражданского общества не закреплён в конституциях; в обеих странах отсутствуют законы (а в Бутане - указы короля) по данному вопросу; в Бутане запрещены профсоюзы и некоторые виды общественных организаций; общественный контроль в Бутане фактически предусмотрен, но он осуществляется лишь организациями, создаваемыми органами публичной власти, и направлен, как правило, на защиту прав граждан (подданных) Бутана, проживающих или находящихся за пределами страны; механизм формирования субъектов общественного контроля в Непале носит недемократический характер; органы власти Непала активно применяют административные меры воздействия на общественные организации и профсоюзы, что создает угрозу использования их недовольства для создания «оранжевых революций».

3. Решением проблем, препятствующим развитию института общественного контроля в Бутане и Непале, должны стать: формализация данного института гражданского общества в конституциях и действующем законодательстве; создание общественных палат на уровне страны; легализация деятельности профсоюзов и общественных организаций в Королевстве Бутан; предоставление субъектам общественного контроля набора реальных полномочий, а также независимого статуса.

Библиография

1. Бабаян Д. К. Тибетский плацдарм китайской геополитики // Восток. Афро-азиатские общества: история и современность. 2011. № 4. С. 81-99. EDN: OCAXDH.
2. Янковский М. Г. Аксиологические приоритеты развития государства (на примере Королевства Бутан) // Вестник Донецкого национального университета. Серия Б: Гуманитарные науки. 2019. № С. 133-136.
3. Листопадов Н. А. Бутан. Королевство громового дракона // Азия и Африка сегодня. 2008. № 12 (617). С. 69-74.
4. Шкунов В. Н. Экономические реформы в Королевстве Бутан: из Средневековья к нанотехнологиям // Проблемы экономики. 2009. № 6. С. 100-102. EDN: KZWVOR.
5. Новинский Э. Э. Индия и Бутан: статус особых отношений в 21 в. // Общество: философия, история, культура. 2025. № 6 (134). С. 129-137. DOI: 10.24158/fik.2025.6.16. EDN: YYWOKW.
6. Саломатин А. Ю., Наквакина Е. В. Этнический федерализм в условиях глобальной нестабильности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2020. № 1. С. 22-27. EDN: DFKBSR.
7. Листопадов Н. А. Перемены в Непале: от монархии к республике // Мир и политика. 2009. № 5 (32). С. 83-90. EDN: KXSHPB.
8. Альбедиль М. Ф. Непал: этноконфессиональная мозаика // Народы и религии Евразии. 2025. Т. 30. № 2. С. 97-114. DOI: 10.14258/nreur(2025)2-05. EDN: WTMGWG.
9. Новинский Э. Э. Дискуссия о политическом статусе индуизма в современном Непале // Концепт: философия, религия, культура. 2023. Т. 7. № 1 (25). С. 38-46. DOI: 10.24833/2541-8831-2023-1-25-38-46. EDN: ECMWBG.

10. Новиков М. С., Новиков С. В. Королевство Бутан: суверенитет на фоне "этнических конфликтов" в Тибетском приграничье Индии и Китая. 1947–2004 гг. // Омский научный вестник. Серия Общество. История. Современность. 2020. Т. 5. № 3. С. 35-43. DOI: 10.25206/2542-0488-2020-5-3-35-43. EDN: BPLLIJ.
11. Кабылинский Б. В. Закрытое общество и конфликт в Королевстве Бутан: путь громового дракона // Этносоциум и межнациональная культура. 2017. № 9 (111). С. 142-147. EDN: ZTDLDX.
12. Канак Б. Т., Вол Б. М. Обзор развития правовой системы в Непале // Известия Восточного института. 2011. № 1. С. 7-17. EDN: PCZDDV.
13. Лафитский В. И. Универсальные законы развития права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5 (48). С. 827-831. EDN: TFMFAX.
14. Ширгазина Э. Р. Гидроэнергетика Бутана: отрасль экономики и одна из основ внешней политики государства // Проблемы Дальнего Востока. 2022. № 2. С. 123-135. DOI: 10.31857/S013128120019304-5. EDN: JUXQNY.
15. Чиркин В. Е. Социальная справедливость в конституционном праве // Журнал российского права. 2016. № 7 (235). С. 5-12. DOI: 10.12737/20141. EDN: WFAXNV.
16. Низова Л. М., Таныгина М. И. Особенности зарубежного опыта разрешения конфликтов в сфере социально-трудовых отношений и их профилактика // Конфликтология. 2022. Т. № 3. С. 104-115. EDN: UDNJWI.
17. Федоров В. И. Выборы в Королевстве Бутан: индийские электронные машины для голосования на службе демократии // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 3. С. 35-38. EDN: YPTBCK.
18. Емельянова Н. Н. Политическая модернизация в современных государствах Южной Азии: исторические тенденции и актуальные модели // Электронный научно-образовательный журнал "История". 2021. Т. 12. Выпуск 12 (110). Часть II. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://history.jes.su/s207987840018078-4-1> (дата обращения: 29.09.2025). DOI: 10.18254/S207987840018078-4. EDN: AVENMP.
19. Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2018.pdf (дата обращения: 29.09.2025).
20. The Constitution of Nepal 2015. [Electronic resource]. Access mode: https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015 (date of request: 29.09.2025).
21. Конституция Королевства Бутан от 18.07.2008. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=228&ysclid=mg402q9sh1401856901> (дата обращения: 29.09.2025).
22. GEFONT [Электронный ресурс]. Access mode: <https://www.gefont.org> (date of request: 29.09.2025).
23. Алещенко К. И. Федеративная Демократическая Республика Непал: конституционно-правовые основы. Монография. Шанхай, 2025. 290 с.
24. Khabarhub [Электронный ресурс]. Access mode: <https://english.khabarhub.com> (date of request: 29.09.2025).
25. Languages and Ethnic Groups of Bhutan. [Электронный ресурс]. Access mode: www.languagesgulper.com (date of request: 29.09.2025).

Результаты процедуры рецензирования статьи

Рецензия выполнена специалистами [Национального Института Научного Рецензирования](#) по заказу ООО "НБ-Медиа".

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования. В рецензируемой статье «Конституционно-правовые основы общественного контроля в странах современной Азии (на примере Федеративной Демократической Республики Непал и Королевства Бутан): сравнительно-правовой анализ» предметом исследования, как отмечает сам автор статьи, являются «нормы конституционно-правового законодательства, закрепляющие возможность организации и проведения мероприятий контроля гражданского общества за органами публичной власти..., документы субъектов общественного контроля, данные статистических и социологических исследований в сфере организации и функционирования как в целом гражданского общества Непала и Бутана, так и отдельных субъектов общественного контроля данных стран».

Методология исследования. Методологический аппарат составили следующие диалектические приёмы и способы научного познания: анализ, абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия и обобщение. Основным методом исследования - сравнительное правоведение. Отмечается использование и других современных методов, таких как: исторический, теоретико-юридический, формально-логический и др.

Актуальность исследования. Тема исследования представляется весьма актуальной. Изучение зарубежного опыта правового регулирования имеет важность не только для знания «юридической географии», но и имеет значимость для оценки состояния законодательства в определенных сферах с целью выявления пробелов и коллизий, а также разрешения проблем правоприменения. Выбранная автором география исследования правового института конституционного права «общественный контроль» обусловлена незначительностью научных публикаций, и вместе с тем, актуальностью проблематики «современного состояния и перспектив развития конституционализма» в государствах Непал и Бутан.

Научная новизна. Не подвергая сомнению важность проведенных ранее научных исследований, послуживших теоретической базой для данной работы, тем не менее, можно отметить, что эта статья отличается научной новизной (например, «.. институт общественного контроля в обеих странах развит слабо, имеет массу отрицательных примеров конституционно-правового регулирования, в частности: гражданское общество в обеих странах испытывает давление со стороны ряда факторов: религиозного; этнического; общинного; кастового; политических партий; сторонников реставрации монархии (в Непале)»). В статье содержатся и другие положения, которые заслуживают внимания. Нельзя не признать значимость проделанной автором работы для современной компаративистики.

Стиль, структура, содержание. Текст статьи соответствует названию. Однако, на взгляд рецензента, название статьи слишком длинное, включение словосочетания «сравнительно-правовой анализ» излишне, поскольку и так ясно, что исследование будет иметь сравнительно-правовой характер: на это указывает формулировка «на примере...». Тема раскрыта. Материал изложен последовательно и ясно. По содержанию статья отвечает установленным требованиям. В содержании статьи присутствуют и имеют четкие смысловые разграничения такие разделы, как:

1. Введение, в котором определены предмет и методология исследования;
2. Основной текст, в котором содержатся результаты исследования, включая апелляции к оппонентам;
3. Заключение, в котором сформулированы выводы.

Автору удалось продемонстрировать хорошее знание обсуждаемого вопроса. Следует признать, что текст написан научным стилем, с использованием специальной юридической терминологии. Замечаний по содержанию нет.

Библиография. Библиографический список содержит достаточное количество научных публикаций.

Апелляция к оппонентам. В статье содержатся обращения к оппонентам. Все обращения к оппонентам корректные, оформлены ссылками на источник опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья «Конституционно-правовые основы общественного контроля в странах современной Азии (на примере Федеративной Демократической Республики Непал и Королевства Бутан): сравнительно-правовой анализ» может быть рекомендована к опубликованию, поскольку написана на актуальную тему, отличается научной новизной и по своему содержанию отвечает установленным требованиям. Можно отметить, что статья «Конституционно-правовые основы общественного контроля в странах современной Азии (на примере Федеративной Демократической Республики Непал и Королевства Бутан): сравнительно-правовой анализ» соответствует тематике научного журнала «Административное и муниципальное право», т.к. в ней затрагиваются вопросы взаимодействия с органами власти. Статья по данной теме будет представлять интерес для широкой читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области конституционного права, административного права и компаративистики, а также будет полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.