

УДК: 340.1+340.5

Асылбаева Полина Анатольевна
мамлекет жана укук теориясы кафедрасынын абитуриенти
Уфа илим жана технология университетинин юридикалык институту
Уфа, Россия Федерациясы

Асылбаева Полина Анатольевна
соискатель кафедры теории государства и права
Института права Уфимского университета науки и технологии
г. Уфа, Российская Федерация

Asylbaeva Polina Anatolyevna
applicant of the Department of Theory of State and Law
Institute of Law of the Ufa University of Science and Technology
Ufa, Russian Federation

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ КОНЦЕПЦИЯЛАРДЫН УКУКТУК
СТАТУСУ: СТРАТЕГИЯЛЫК ПЛАНДАШТЫРУУ ЖААТЫНДАГЫ ОРУС
МЫЙЗАМДАРЫ ҮЧҮН КАРЫЗ АЛУУНУН КЕЛЕЧЕГИ**

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КОНЦЕПЦИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ: ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАИМСТВОВАНИЯ ДЛЯ РОССИЙСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

**THE LEGAL STATUS OF CONCEPTS IN THE REPUBLIC OF KYRGYZSTAN:
PROSPECTS FOR BORROWING FOR RUSSIAN LEGISLATION IN THE FIELD OF
STRATEGIC PLANNING**

***Аннотация:** В условиях нарастающей значимости стратегического планирования как ключевого инструмента государственного управления, исследование нормативно-правового статуса концепций приобретает особую актуальность. В этом контексте обращение к опыту Кыргызской Республики представляет научный и практический интерес, поскольку в её правовой системе концепции не обладают статусом нормативно-правовых актов, в отличие от российской практики, где они зачастую выполняют нормативно-регулятивные функции, несмотря на отсутствие чёткого правового закрепления. Цель настоящего исследования заключается в выявлении особенностей правового положения концепций в законодательстве Кыргызстана и оценке возможности адаптации отдельных элементов данного подхода в российскую правовую систему с учётом необходимости повышения качества стратегических документов.*

Методологическую основу исследования составили формально-юридический метод, позволивший провести анализ действующих нормативных правовых актов Кыргызской Республики, а также сравнительно-правовой подход, обеспечивший сопоставление законодательных моделей России и Кыргызстана в части регламентации концептуальных документов.

Область применения полученных результатов охватывает нормотворческую деятельность в сфере стратегического планирования, разработку проектов нормативных правовых актов, а также проведение юридико-технической экспертизы. Практическая значимость выводов состоит в возможности их использования при разработке закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», либо изменении действующего закона «О стратегическом планировании», в котором может быть предусмотрено

специальное регулирование правового статуса стратегических документов, включая концепции.

В заключение подчёркивается, что опыт Кыргызской Республики может быть полезен для правовой систематизации российского законодательства в сфере стратегического управления. Заимствование чёткой дифференциации между нормативными и ненормативными стратегическими актами способствовало бы устранению существующей в российской практике неопределённости, а также формированию логически выверенной и устойчивой системы правового сопровождения стратегических целей государства.

Ключевые слова: концепция, правовая концепция, концепция Республики Кыргызия, концепция Российской Федерации, стратегическое планирование, нормативно правовой акт, законодательство Республики Кыргызия, законодательство стран СНГ, источник права.

Abstract: *In the context of the growing importance of strategic planning as a key tool of public administration, the study of the normative and legal status of concepts is becoming especially relevant. In this context, an appeal to the experience of the Kyrgyz Republic is of scientific and practical interest, since in its legal system concepts do not have the status of normative legal acts, in contrast to Russian practice, where they often perform normative and regulatory functions, despite the lack of clear legal consolidation. The purpose of this study is to identify the features of the legal status of concepts in the legislation of Kyrgyzstan and to assess the possibility of adapting individual elements of this approach to the Russian legal system, taking into account the need to improve the quality of strategic documents.*

The methodological basis of the study was the formal-legal method, which made it possible to analyze the current normative legal acts of the Kyrgyz Republic, as well as the comparative legal approach, which ensured a comparison of the legislative models of Russia and Kyrgyzstan in terms of regulating conceptual documents. The scope of application of the obtained results covers normative activity in the sphere of strategic planning, development of draft regulatory legal acts, as well as conducting legal and technical expertise.

The practical significance of the findings lies in the possibility of their use in the development of the law «On regulatory legal acts in the Russian Federation» or amendments to the current law «On strategic planning», which may provide for special regulation of the legal status of strategic documents, including concepts.

In conclusion, it is emphasized that the experience of the Kyrgyz Republic can be useful for the legal systematization of Russian legislation in the sphere of strategic management. Borrowing a clear differentiation between regulatory and non-regulatory strategic acts would help to eliminate the uncertainty existing in Russian practice, as well as to form a logically verified and sustainable system of legal support for the strategic goals of the state.

Key words: *concept, legal concept, concept of the Republic of Kyrgyzstan, concept of the Russian Federation, strategic planning, regulatory legal act, legislation of the Republic of Kyrgyzstan, legislation of the CIS countries, source of law.*

В современных условиях трансформации механизмов государственного управления и повышения значимости стратегического планирования как инструмента долгосрочного регулирования социально-экономического развития, особую теоретико-практическую значимость приобретает углублённое изучение законодательства государств — членов Содружества Независимых Государств (СНГ). Прежде всего, это обусловлено тем, что государства — участники СНГ обладают не только общей правовой историей, но и сходными институциональными моделями правотворчества, унаследованными из советского правопорядка, что создаёт объективные предпосылки для проведения методологически выверенного сравнительно-правового анализа, направленного на выявление как общих закономерностей, так и специфических черт в правовом регулировании сферы стратегического управления.

Именно в этом аспекте сравнительно-правовое исследование законодательства Кыргызской Республики обретает особую значимость, поскольку в указанной стране к настоящему времени уже сформирован и функционирует специализированный законодательный акт, прямо регламентирующие процессы стратегического планирования [1], а также системный Закон «О нормативных правовых актах» [2], охватывающие широкий спектр процедурных, содержательных и юридико-технических вопросов.

Между тем, в Российской Федерации на федеральном уровне до настоящего времени отсутствует унифицированный нормативный акт, регулирующий порядок разработки, принятия и действия нормативных правовых актов, включая стратегические документы. Несмотря на то, что на протяжении последних двух десятилетий предпринимались неоднократные попытки разработки и институционализации закона «О нормативных правовых актах», данный проект так и не был имплементирован в систему федерального законодательства [3]. Данное обстоятельство свидетельствует не только о наличии нормативного пробела в ключевом сегменте правового регулирования, но и о потребности в концептуальном переосмыслении существующих подходов к правовому сопровождению стратегического управления в Российской Федерации.

В этой связи обращение к зарубежному, и прежде всего евразийскому опыту, с целью последующего заимствования наиболее эффективных правовых решений, представляется не только целесообразным, но и необходимым в контексте обеспечения устойчивого и сбалансированного развития отечественного законодательства.

Научный дискурс, развернутый в трудах исследователей, как А. Васильев и С. Гройсман, обращает аргументированное внимание на ключевой пробел в российской правовой системе — отсутствие на федеральном уровне комплексного законодательного акта, который бы системно регулировал вопросы, касающиеся нормативных правовых актов. По справедливому замечанию указанных авторов, принятие соответствующего федерального закона не только восполнило бы указанную правовую лауну, но и послужило бы действенным инструментом разрешения давно назревшей проблемы иерархизации правовых источников, обеспечив тем самым правовую определённость и согласованность в сфере отечественного правотворчества и правоприменения.

Особое внимание в научной литературе справедливо уделяется вопросу зрелости данной законодательной инициативы, подтверждением чему служит тот факт, что более половины субъектов Российской Федерации уже реализовали на своём уровне аналогичные подходы, приняв собственные законы о нормативных правовых актах. Это обстоятельство, по мнению исследователей, является эмпирическим доказательством как назревшей практической потребности в подобной кодификации, так и её юридической осуществимости в рамках федеральной модели. Примечательно также, что нормативно-правовые акты, регламентирующие процедуру нормотворчества — так называемые

«законы о законах» — уже получили широкое распространение не только в странах с развитой континентальной правовой системой (например, в Венгрии, Италии, Японии, Китайской Народной Республике), но и в правовых системах государств постсоветского пространства. В частности, аналогичные законы успешно функционируют в Казахстане, Беларуси, Армении, Кыргызской Республике, Таджикистане и Азербайджане [4, С. 58].

Развивая указанный тезис, Б. Ц. Жалсанов в своих трудах аргументированно указывает, что целый ряд государств СНГ уже достиг значительных результатов в части институционализации и регламентации правотворческой деятельности путём принятия специальных законов, обеспечивающих формальную и содержательную определённость в данной сфере. В этом контексте представляется особенно значимым опыт Кыргызской Республики, где ещё в 2009 году был принят специализированный закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Указанный нормативный акт

ючает в себя целостную систему юридически выверенных положений, охватывающих весь цикл нормотворческого процесса: от этапа инициации и планирования до официального опубликования, вступления в силу и последующего контроля за реализацией нормативных предписаний[5, С. 76].

В свою очередь, А. А. Головина в своей исследовательской позиции подчёркивает системность правовой проблемы, заключающейся в отсутствии на уровне Российской Федерации акта, который бы не только определял теоретико-методологические основы правотворчества, но и формировал иерархически выстроенную и внутренне согласованную структуру нормативных правовых актов. При этом наличие аналогичных законов в значительном числе субъектов Российской Федерации свидетельствует о дисбалансе между уровнем региональной и федеральной правовой архитектуры. С научной точки зрения, такая ситуация должна квалифицироваться как структурная патология правовой системы, препятствующая унификации правоприменительных стандартов и снижению уровня юридической неопределённости[6, С. 108].

Говоря о стратегическом планировании как отдельной, но тесно связанной с нормотворчеством сферой, необходимо обратиться к действующему законодательству в Кыргызской Республике. На текущий момент основополагающим актом, регулирующим соответствующие процессы, является Указ Президента «О Порядке государственного стратегического управления в Кыргызской Республике». Несмотря на то, что данный документ структурно охватывает ключевые элементы механизма стратегического планирования, его правовой анализ выявляет ряд существенных теоретико-правовых недостатков.

В частности, в нормах указанного указа отсутствует легальное определение одного из ключевых понятий — «концепция». Это порождает нормативную неопределённость, что особенно критично с учётом широкой правоприменительной практики, в которой концепции играют роль рамочных документов стратегического характера. Единственное упоминание рассматриваемого термина представляется в пункте 2 статьи 6, где указывается, что «концепции и доктрины являются составной частью системы государственного стратегического управления, определяющей рамочную модель развития с долгосрочной перспективой, но не являющейся государственными стратегическими документами».

Данная формулировка указывает на институциональное признание концепций как элементов стратегической архитектуры, но одновременно — на исключение их из состава собственно нормативных документов, имеющих обязательную юридическую силу. Возникает правовая коллизия: при наличии содержательной нормативности концепции, их правовой статус не закреплён формально, что порождает неопределённость как на уровне правоприменения, так и в аспекте юридико-догматической квалификации. В условиях стремительного усложнения правового регулирования стратегического управления и роста роли стратегических документов такая неопределённость требует доктринального переосмысления и нормативного разрешения — как в Кыргызстане, так и в Российской Федерации.

Так, в соответствии с частью первой статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах» (2009 г.), под нормативным правовым актом понимается официальный документ, принятый или изданный уполномоченным государственным органом, должностным лицом, органом местного самоуправления либо в результате референдума, и направленный на установление, изменение или отмену норм права. Особо следует подчеркнуть, что в данной дефиниции акцент делается не только на институциональные параметры правотворческого акта (в том числе компетенцию субъекта и форму акта), но и на его содержательную направленность — то есть установление обязательных правил поведения общего характера, предназначенных для

неоднократного применения. Данный феномен получил справедливую оценку в научных

трудах М. К. Тагаева, который отмечал, что подобные по структуре и содержанию законодательные формулировки воспроизводятся и в ряде других стран СНГ: в частности, в статье 1 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» (2000 г.), в статье 2 Закона Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах» (2003 г.), а также в статье 4 Конституции Республики Казахстан (1995 г.) [7, С. 58]. Такая повторяемость и преемственность нормативных конструкций свидетельствует о наличии устойчивой правовой конвергенции в понимании сущности нормативного правового акта на пространстве Содружества Независимых Государств.

Применительно к концепциям, действующее законодательство Кыргызской Республики не содержит специального нормативного определения этого понятия. Однако на практике данные стратегические документы принимаются различными органами государственной власти, включая Президента Кыргызской Республики (посредством указов), Кабинет Министров и иные органы исполнительной власти (посредством постановлений), а также утверждаются или одобряются в рамках специально предусмотренных процедур.

В этой связи следует особо выделить норму статьи 16, пункта 2 главы 2 вышеуказанного Закона, в рамках которой закрепляется юридически значимое положение, согласно которому термин «одобрено» приравнивается к понятию «утверждено». Это правовое равенство фактически нивелирует разграничение между формально одобряемыми и формально утверждаемыми актами, и, следовательно, позволяет интерпретировать концепции, прошедшие такую процедуру, как документы, обладающие нормативной силой. Дополнительным аргументом в пользу нормативного характера концепций служит их содержательный анализ сквозь призму ключевых элементов норм права, таких как нормы-цели, нормы-принципы и нормы-дефиниции.

Так, в «Концепции цифровой трансформации Кыргызской Республики на 2024–2028 годы» содержится ярко выраженный блок норм-целей, в которых артикулируется стратегическая задача по созданию цифровой экосистемы, способствующей устойчивому, инклюзивному и технологически ориентированному развитию государства. Среди закреплённых норм-принципов — приоритет интересов граждан и бизнеса, а также принцип «digital first», признаваемый основополагающим ориентиром при трансформации государственных услуг и административных процедур. Что касается норм-дефиниций, то в рассматриваемом документе они представлены, в частности, через определение таких ключевых понятий, как «облачная платформа» — как модели предоставления ИТ-ресурсов на условиях гибкого доступа с минимальным участием оператора, что свидетельствует о высокой степени юридико-технической проработки содержания нормы [8].

Сходная структура прослеживается и в других стратегических документах. Так, в «Концепции развития креативной экономики в Кыргызской Республике на 2022–2026 годы» в качестве целей выступает увеличение доли креативных индустрий в национальной экономике, а система дефиниций включает детализированный терминологический аппарат, охватывающий основные категории креативного сектора. Несмотря на то, что в данном документе не представлена чёткая система правовых принципов, структурная логика концепции указывает на её потенциальную нормативную применимость [9].

Особого внимания заслуживает «Концепция государственной политики в сфере профилактики правонарушений на 2022–2028 годы», которая демонстрирует пример высокоуровневой нормативной систематизации. В ней чётко и последовательно определены цели государственной политики (создание эффективной системы предупреждения правонарушений на всех уровнях управления), принципы (приоритет прав человека, верховенство закона, открытость, научность и др.), а также дефиниции ключевых понятий. Кроме того, в тексте содержится научно обоснованная попытка онтологического осмысления самой категории «концепции» как документа, определяющего рамочные параметры и нормативно-программную модель реализации государственной политики в конкретной сфере [10].

Научная интерпретация данной особенности была развёрнута в работах С. М. Осмонова, который подчёркивает, что концептуальные документы, принимаемые в Кыргызской Республике, зачастую формируются как ответ на вызовы, сопряжённые с глобализацией и регионализацией, а также как инструмент институциональной трансформации национальной правовой и управленческой системы. Например, разработка «Концепции внешней политики Кыргызской Республики» в 2006 году, по мнению исследователя, была продиктована необходимостью институционализировать стратегические приоритеты в условиях усиливающейся международной конкуренции, угроз суверенитету и нестабильности в приграничных регионах. Концепция, согласно приведённому анализу, выступила не только в роли программного документа, но и приобрела важнейшую нормативную нагрузку, определив основополагающие принципы взаимодействия государства с внешнеполитическими акторами, включая международные организации и транснациональные объединения[11, С. 626].

С аналогичной позиции выступает и Т. Б. Омуралиев, акцентирующий внимание на «Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики» (2012 г.). Несмотря на то, что в данной концепции предпринята попытка системного осмысления угроз, вызовов и задач в сфере обеспечения суверенитета и общественной стабильности, сам документ, по мнению автора, не стал фундаментальным нормативным каркасом государственной политики. В частности, к недостаткам концепции Омуралиев относит отсутствие ясного структурирования внешнеполитических приоритетов, фрагментарность юридико-понятийного аппарата, а также недостаточную теоретико-методологическую разработанность в части классификации угроз и оценки факторов национальной уязвимости. Тем самым он подтверждает, что нормативный потенциал концепций, при должной систематизации и научной проработке, может быть значительно расширен[12, С. 59, 60].

Таким образом, проведённый структурно-содержательный анализ позволяет сделать вывод о том, что концепции, используемые в правоприменительной практике Кыргызской Республики, не только соответствуют критериям нормативного правового акта с точки зрения юридико-догматического анализа, но и функционально выполняют регулятивную роль, обеспечивая единообразие правовой политики, формируя принципы реализации управленческих решений и интегрируя стратегические цели в систему публичного управления. Следовательно, при формальном отсутствии закреплённого правового статуса концепции как нормативного правового акта, она де-факто приобретает нормативное значение, что делает целесообразным дальнейшее переосмысление её роли в системе источников права и стратегического планирования.

При этом следует учитывать, что в большинстве случаев концепциям в Кыргызской Республике отводится подчинённая роль в стратегическом управлении, ограниченная узким набором задач или вовсе сводящаяся к консультативно-ориентирующему значению. Данный феномен свидетельствует о наличии институционального дисбаланса в реализации стратегических механизмов, а также о недооценке концепции как полноправного инструмента нормотворческой деятельности. Часто концепции, даже при их очевидной значимости и структурной проработанности, исключаются из основной системы государственного стратегического регулирования, что затрудняет их интеграцию в правоприменительную практику и снижает уровень их юридической значимости.

В контексте обозначенной проблематики представляется правомерным и научно состоятельным согласиться с позицией В. Е. Улаховича, который трактует концепцию как универсальную форму институционализации государственной политики, способную выполнять одновременно политико-правовую, управленческую и репрезентативную функции. В частности, во внутривластном измерении концепция выступает в роли

инструмента фиксации и легитимации национальных интересов, обеспечивая нормативное закрепление стратегического консенсуса между основными ветвями и уровнями власти. В свою очередь, во внешнеполитическом аспекте концепция формирует идеологические и

правовые рамки самоопределения государства в международной среде, отражая в концентрированной форме цели, принципы и задачи его международного поведения [13, С. 44, 45].

Концепции в государствах СНГ, в частности в Кыргызской Республике, фактически обладают всеми признаками нормативного правового акта, хотя де-юре их правовой статус остаётся рамочным и рекомендательным. Во-первых, концепции формально издаются компетентными субъектами нормотворчества и содержат юридически значимые предписания, что указывает на их нормативную природу. Во-вторых, наличие в ряде актов положения об «одобрении», юридически приравненном к «утверждению», свидетельствует о закреплении процедурно-юридических элементов, характерных для классических нормативно правовых актов.

Таким образом, становится очевидным, что редукционистский подход, сводящий концепцию исключительно к декларативному, программному или идеологическому документу, представляется научно несостоятельным, что игнорирует нормативную природу концепции и её функциональную значимость в системе стратегического управления. Признание концепции нормативно правовым актом открывает путь к её дальнейшему институциональному укреплению и включению в систему источников публичного права.

Тем не менее, отсутствие единого закона «О нормативных правовых актах» на федеральном уровне в России, либо дополнение действующего закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» соответствующей статьей о концепции и ограниченный легальный статус концепций в Кыргызстане создают правовую неопределённость и препятствуют системной институционализации стратегического планирования. Следовательно, адаптация кыргызского подхода — с разграничением нормативных и стратегических документов и формализацией статуса концепций — представляется перспективным направлением для совершенствования российского законодательства, поскольку позволит усилить предсказуемость правотворческого процесса, упорядочить иерархию источников права и повысить качество правоприменительной практики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ:

1. Указ Президента Кыргызской Республики от 10 октября 2022 г. УП № 349 «О Порядке государственного стратегического управления в Кыргызской Республике» // Официальный сайт Централизованного банка данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс] URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/ru> (дата обращения: 05.06.2025 г.)
2. Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (с изм. и доп. по состоянию на 07.03.2025 г.) // Официальный сайт Централизованного банка данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс] URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/ru> (дата обращения: 05.06.2025 г.)
3. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2013. 70 с.; О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона). 6-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева, Ю.А.

- Тихомиров М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2021. 96 с.
4. Васильев А., Гройсман С. Иерархия нормативных правовых актов в России и Болгарии: к вопросу о Законе о нормативных правовых актах // Российско-азиатский правовой журнал. 2022. № 1. С. 55-59.
 5. Жалсанов Б.Ц. Процедура принятия нормативных правовых актов в Кыргызской Республике // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 76-79.
 6. Головина А.А. Актуальные тенденции развития системы российского законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4. С. 102-110.
 7. Тагаев М.К. Конституция и конституционные законы в системе формально-юридических источников права Кыргызской Республики // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 4 (60). С. 57-61.
 8. Указ Президента Кыргызской Республики от 5 апреля 2024 г. № 90 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации Кыргызской Республики на 2024-2028 годы» // Официальный сайт Централизованного банка данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс] URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/ru> (дата обращения: 05.06.2025 г.)
 9. Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 21 апреля 2022 г. № 228 «Об утверждении Концепции развития креативной экономики в Кыргызской Республике на 2022-2026 годы» // Официальный сайт Централизованного банка данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс] URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/ru> (дата обращения: 05.06.2025 г.)
 10. Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 23 августа 2022 г. № 469 «Об утверждении Концепции государственной политики в сфере профилактики правонарушений на 2022-2028 годы» // Официальный сайт Централизованного банка данных правовой информации Кыргызской Республики [Электронный ресурс] URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/ru> (дата обращения: 05.06.2025 г.)
 11. Осмонов С.М. Кыргызстан и Россия в XXI в. в свете обновленных внешнеполитических концепций // Бюллетень науки и практики. 2022. Т. 8. № 9. С. 625-629.
 12. Омуралиев Т.Б. Анализ современной концепции национальной безопасности Кыргызстана в условиях трансформационных процессов // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2013. № 12. С. 59-63.
 13. Улахович В.Е. Место и роль концептуальных документов в современной внешней политике государств // Журнал международного права и международных отношений. 2006. № 4. С. 39-46.