

УДК 340.131.2:342.51(575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2024-24-7-92-97

ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПРЕЗИДЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.М. Джумагулов, И.П. Дуюнова

Аннотация. Анализируются такие особые формы правотворческой деятельности Президента Кыргызской Республики, как доктринальные правовые акты (т. н. стратегические акты или акты политико-программного характера), принимаемые указами главы государства в виде национальных стратегий, концепций, программ, их роль и значение в формировании и реализации правовой политики в сфере развития правовой системы, национальной безопасности, внешней политики, обеспечения законности, прав человека, борьбы с коррупцией, решения межэтнических, межрегиональных, религиозных проблем, создания работоспособной системы государственного управления и эффективной государственной службы, развития местного самоуправления и др. Освещается влияние данных доктринальных правовых актов на общественные процессы и институты государственного управления. Проводится анализ эффективности мероприятий, предпринимаемых Президентом, с целью понимания их вклада в формирование сильной и стабильной правовой системы в Кыргызстане.

Ключевые слова: Конституция; Президент; нормативные правовые акты; доктринальные правовые акты; стратегии; концепции; программы; правовая политика; правовая система.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ПРЕЗИДЕНТИНИН ДОКТРИНАЛДЫК УКУКТУК АКТЫЛАРЫ

А.М. Джумагулов, И.П. Дуюнова

Аннотация. Макалада Кыргыз Республикасынын Президентинин мыйзам чыгаруу ишмердигинин доктриналык укуктук актылар сыяктуу өзгөчө формалары талданат (б. а. стратегиялык актылар же саясий-программалык мүнөздөгү актылар). Мамлекет башчысынын жарлыктары менен кабыл алынган улуттук стратегиялар, концепциялар, программалар түрүндө алардын укуктук системаны өнүктүрүү, улуттук коопсуздук, тышкы саясат, мыйзамдуулукту, адам укуктарын камсыз кылуу, коррупцияга каршы күрөшүү, этностор аралык, региондор аралык, диний көйгөйлөрдү чечүү, мамлекеттик башкаруунун ишке жарамдуу системасын түзүү жана натыйжалуу мамлекеттик кызмат, жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүү ж. б. чөйрөсүндөгү укуктук саясатты калыптандыруудагы жана ишке ашыруудагы ролу жана мааниси каралат. Бул макалада доктриналык укуктук актылардын коомдук процесстерге жана мамлекеттик башкаруу институттарына тийгизген таасири чагылдырылат. Кыргызстанда күчтүү жана туруктуу укуктук системаны калыптандырууга кошкон салымын түшүнүү максатында Президент тарабынан көрүлүп жаткан иш-чаралардын натыйжалуулугуна талдоо жүргүзүлөт.

Түйүндүү сөздөр: Конституция; Президент; ченемдик укуктук актылар; доктриналык укуктук актылар; стратегиялар; концепциялар; программалар; укуктук саясат; укуктук тутум.

DOCTRINAL LEGAL ACTS OF THE PRESIDENT OF THE KYRGYZ REPUBLIC

A.M. Dzhumagulov, I.P. Duyunova

Abstract. The article analyzes special forms of legislative activity of the President of the Kyrgyz Republic, such as doctrinal legal acts (strategies, policies, programs, concept papers) approved by presidential decrees, their role and significance in shaping and implementing legal policies in the field of legal system development, national security,

foreign affairs, law enforcement, human rights, anti-corruption efforts, resolution of interethnic, interregional, religious issues, establishment of an efficient system of government and effective civil service, development of local self-government, among others. The article highlights the impact of these doctrinal legal acts on social processes and state governance institutions. The review of the effectiveness of the President's initiatives is aimed at understanding their contribution to the formation of a strong and stable legal system in Kyrgyzstan.

Keywords: Constitution; President; normative legal acts; doctrinal legal acts; strategies; concepts; programs; legal policy; legal system.

Принятие законов – нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой и выражающих государственную волю по наиболее важным вопросам общественной жизни, – прерогатива законодательного органа. Однако бывает, что всенародно избираемый президент наделяется различными нормотворческими полномочиями, включая право законодательной инициативы, вето, назначения референдума, принятия указов [1].

В соответствии со ст. 71 Конституции КР, «Президент реализует свои полномочия посредством принятия указов и распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики» [2].

Данная статья определяет форму правотворческой деятельности Президента КР, которая осуществляется путем издания указов и распоряжений.

Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года (ст. 4. «Виды нормативных правовых актов») определяет: «указ Президента Кыргызской Республики – нормативный правовой акт, издаваемый Президентом Кыргызской Республики (далее – Президент) и соответствующий требованиям, указанным в настоящем Законе» [3].

Правовые акты, изданные в форме указа, носят, как правило, нормативный характер, кроме указов о награждении и назначении на должности, которые являются индивидуальными правовыми актами.

Распоряжения Президента КР издаются, как правило, по организационным и оперативным вопросам.

По степени юридической силы в иерархии нормативных правовых актов (ст. 6 закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики») указы Президента располагаются ниже Конституции, законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию,

конституционных законов, кодексов, и располагаются выше постановлений Жогорку Кенеша, постановлений Кабинета министров, актов Национального банка, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, иных нормативных правовых актов государственных органов и представительных органов местного самоуправления, уполномоченных издавать нормативные правовые акты, в соответствии с актами делегирования нормотворческих полномочий. Нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу [3].

Президентом как главой государства осуществляется инициирование, руководство разработкой и принятие ряда (т. н. в доктринальных источниках) доктринальных правовых актов или актов политико-программного характера (стратегий, концепций, программ, доктрин и др.) в сфере национальной безопасности, внешней политики, обеспечения законности, прав человека, борьбы с коррупцией, решения межэтнических, межрегиональных, религиозных проблем, создания работоспособной системы государственного управления и эффективной государственной службы, развития местного самоуправления и др.

Приведем ряд примеров влияния актов политико-программного характера, принимаемых главой государства, на развитие правовой политики в сфере формирования правовой системы КР.

Так, по мнению авторов, реформирование правовой системы Кыргызской Республики в начале 2000 годов во многом было связано с принятием Национальной программы «Права человека» на период 2002–2010 гг. (проект основных направлений), утвержденной Указом Президента КР № 1 от 2 января 2002 года [4].

В рамках реализации названной Национальной программы приняты:

- закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 г., которым введена должность омбудсмана Кыргызской Республики» [5];
- в качестве альтернативы государственному судопроизводству принят закон Кыргызской Республики «О третейских судах в Кыргызской Республике» от 30 июля 2002 г. [6];
- приняты Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 г. [7] и Кодекс Кыргызской Республики о детях от 7 августа 2006 г. [8];
- принят закон «О присяжных заседателях в судах Кыргызской Республики» от 15 июля 2009 года [9], однако введение присяжных в судах страны до настоящего времени откладывается по ряду причин [10];
- в 1998 г. в связи с празднованием 50-летия принятия Всеобщей декларации прав человека указом главы государства был введен мораторий на применение смертной казни, впоследствии продлевавшийся из года в год. То есть де-факто смертная казнь не применялась, однако де-юре суды страны продолжали выносить приговоры о смертной казни, так как в уголовном законодательстве такая мера наказания не была отменена. Затем, в 2007 г. был принят закон, которым смертная казнь в уголовном законодательстве была исключена из видов наказания и заменена на пожизненное лишение свободы [11], а в 2010 г. был принят Закон от 16 марта 2010 г. № 52 «О присоединении Кыргызской Республики ко Второму Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленному на отмену смертной казни, принятому резолюцией 44/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1989 года» [12], и др.

В рамках реализации Национальной стратегии устойчивого развития на 2013–2017 гг. была начата разработка целого ряда актов политико-программного характера (концепций, программ, доктрин и др.) «в сфере национальной

безопасности, внешней политики, обеспечения законности, прав человека, борьбы с коррупцией, решения межэтнических, межрегиональных, религиозных проблем, создания работоспособной системы государственного управления и эффективной государственной службы, развития местного самоуправления» [13]. К таким документам относятся Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики, Военная доктрина Кыргызской Республики [14], Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике [15], Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014–2020 гг. [16], Концепция повышения правовой культуры населения Кыргызской Республики на 2016–2020 гг. [17] и др. К настоящему времени утверждены «Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы» [18], «Концепция внешней политики Кыргызской Республики» [19], Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 г. [20] и др.

В рамках формирования и реализации национальной внешней политики также необходима разработка не только нормативных актов, но и «концепций и иных доктринальных и концептуальных документов, которые играли бы роль научных основ выстраивания внешнеполитической деятельности государства, положения которых имеют значение своеобразных стандартов поведения в межгосударственных отношениях, адаптирующих национальные интересы к новым международным реалиям, вызовам и угрозам» [21].

С.Н. Туманов отмечает, что «современные страны, выступающие основными участниками международных отношений, в проведении внешней политики и осуществлении внешних функций также руководствуются положениями, нашедшими воплощение в системных внешнеполитических документах, имеющих различные формы и содержание: концепции, доктринальные тексты, отдельные положения законов и т. д., в которых ясно просматривается общее направление внешней политики конкретного государства и содержание его внешних функций, но порядок принятия, утверждения и основного содержания которых разный» [21].

В Концепции внешней политики определены «принципы внешней политики, национальные интересы Кыргызской Республики, являющиеся основой для приоритетов внешнеполитической деятельности, а также вопросы формирования и реализации внешнеполитического курса страны» [22].

Необходимо иметь в виду, что доктринальные (стратегические) правовые акты (или иначе – акты политико-программного характера) «представляют собой разновидность правовых актов, которые специально созданы для формирования и фиксации правовой политики» [23]. Как справедливо отмечают А.В. Малько и Я.В. Гайворонская, доктринальные (стратегические) правовые акты «пока не могут в полной мере раскрыть свой потенциал как средство правового регулирования и особый инструмент правовой политики. Их правовая природа, юридическая сила и степень обязательности не определены. Эти акты не имеют устоявшейся формы принятия», «их юридическая сила будет зависеть от акта, утвердившего соответствующую доктрину или иной стратегической документ» [23]. При этом, анализируя сущность различных стратегий, концепций, «посланий к народу» и т. п., принимаемых главой государства, в юридической науке появилась доктрина т. н. «скрытых или подразумеваемых» полномочий [24], и высказываются обоснованные сомнения в возможных превышениях полномочий, определяемых в Конституции [25], «очевидного внеконституционного расширения полномочий Президента с превышением пределов компетенции за счет компетенции других институтов» [26] и т. д.

Поэтому «значимость и особая важность таких документов, как инструмент правовой политики Президента, актуализирует необходимость определения и закрепления их правового статуса в законодательстве Кыргызской Республики» [27], таким документам должно отводиться особое место в системе правовых актов, что обусловлено политико-декларативным и не редко нормативным характером. Именно нормативные признаки придают им юридические свойства, обязывающие субъектов формирования и реализации правовой политики в сфере развития правовой системы Кыргызской Республики

руководствоваться их положениями при осуществлении своей деятельности.

Поступила: 25.03.24; рецензирована: 11.04.24;
принята: 11.04.24.

Литература

1. Исакова Г.Т. Указы президента, имеющие силу закона: правовое регулирование и опыт Кыргызской Республики и других стран / Г.Т. Исакова // Вестник ККСУ. 2014. Т. 14. № 11.
2. Конституция Кыргызской Республики (введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года) // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112213?refId=1202952> (дата обращения: 19.03.2024).
3. Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241 (в редакции Законов КР от 13 мая 2011 года № 23, 7 декабря 2012 года № 195, 14 февраля 2013 года № 17, 19 февраля 2013 года № 22, 22 февраля 2013 года № 30, 11 июля 2013 года № 131, 18 февраля 2014 года № 35, 14 марта 2014 года № 47, 7 июля 2014 года № 112, 29 декабря 2016 года № 224, 20 июля 2017 года № 137, 8 августа 2019 года № 115, 3 апреля 2020 года № 33). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591> (дата обращения: 19.03.2024).
4. Джумагулов А.М. Актуальные проблемы введения института присяжных заседателей в Кыргызской Республике / А.М. Джумагулов, З.А. Мамырбаева, Б.Д. Турапова // Бюллетень науки и практики. 2021. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-vvedeniya-instituta-prisyazhnyh-zasedateley-v-kirgizskoy-respublike> (дата обращения: 19.03.2024).
5. Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года № 136. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1093?refId=847780> (дата обращения: 20.03.2024).
6. Закон Кыргызской Республики «О третейских судах в Кыргызской Республике» от 30 июля 2002 года № 135 (в редакции Законов КР от 15 мая 2003 года № 93, 11 июня 2004 года № 73, 18 января 2022 года № 4, 9 августа 2022 года № 90). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1092?refId=1241014> (дата обращения: 22.03.2024).

7. Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 года № 201. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1327?refId=1163855> (дата обращения: 22.03.2024).
8. Кодекс Кыргызской Республики о детях от 7 августа 2006 года № 151. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1949?refId=422352> (дата обращения: 22.03.2024).
9. Закон Кыргызской Республики «О присяжных заседателях в судах Кыргызской Республики» от 15 июля 2009 года № 215. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/202673?refId=991925> (дата обращения: 22.03.2024).
10. Джумагулов А.М. Актуальные проблемы введения института присяжных заседателей в Кыргызской Республике / А.М. Джумагулов, З.А. Мамырбаева, Б.Д. Турапова // Бюллетень науки и практики. 2021. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-vvedeniya-instituta-prisyazhnyh-zasedateley-v-kirgizskoy-respublike> (дата обращения: 22.03.2024).
11. Закон Кыргызской Республики от 25 июня 2007 года № 91 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики, в Законы Кыргызской Республики “О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах”, “О прокуратуре Кыргызской Республики”, “О порядке и условиях содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению и обвинению в совершении преступлений”, “Об общих принципах амнистии и помилования”, “О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики” и “О введении в действие Уголовного кодекса Кыргызской Республики”» // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2018. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg> (дата обращения: 19.03.2024).
12. Закон Кыргызской Республики от 16 марта 2010 г. № 52 «О присоединении Кыргызской Республики ко Второму Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленному на отмену смертной казни, принятому резолюцией 44/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1989 года» // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2018. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg> (дата обращения: 19.03.2024).
13. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годы (утверждена указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 г. № 11). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61542> (дата обращения: 20.03.2024).
14. Военная доктрина Кыргызской Республики (утверждена указом Президента Кыргызской Республики от 15 июля 2013 г. УП № 165). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/900232> (дата обращения: 19.03.2024).
15. Концепция укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике (утверждена указом Президента Кыргызской Республики от 10 апреля 2013 г. УП № 74). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61588?cl=ru-ru> (дата обращения: 22.03.2024).
16. Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014–2020 годы (утверждена указом Президента Кыргызской Республики от 14 ноября 2014 г. УП № 203). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/68294> (дата обращения: 19.03.2024).
17. Концепция повышения правовой культуры населения Кыргызской Республики на 2016–2020 годы (утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 марта 2016 г. № 12). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98361?cl=ru-ru#p1> (дата обращения: 22.03.2024).
18. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 гг. (утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 г. № 221). URL: <http://www.president.kg/sys/media/download/52135> (дата обращения: 22.03.2024).
19. Концепция внешней политики Кыргызской Республики (утверждена Указом Президента КР от 11 марта 2019 г. № 37). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430045?cl=ru-ru> (дата обращения: 22.03.2024).
20. Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 года (утверждена указом Президента Кыргызской Республики от 12 октября 2021 года УП № 435) // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430700?cl=ru-ru> (дата обращения: 22.03.2024).
21. Туманов С.Н. Механизм реализации внешних функций Российского государства (вопросы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук / С.Н. Туманов. Саратов, 2017. URL: <https://>

- dlib.rsl.ru/01009619355 (дата обращения: 23.03.2024).
22. Концепция внешней политики Кыргызской Республики (утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 11 марта 2019 года УП № 37) // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/tu-tu/430045> (дата обращения: 23.03.2024).
 23. Малько А.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики / А.В. Малько, Я.В. Гайворонская // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1.
 24. Комарова В.В. Скрытые полномочия Президента России: вопросы теории и практики / В.В. Комарова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6 (46). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/skrytye-polnomochiya-prezidenta-rossii-voprosy-teorii-i-praktiki> (дата обращения: 23.03.2024).
 25. Краснов М.А. Российская система власти: треугольник с одним углом / М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский. М.: Институт права и публичной политики, 2008.
 26. Краснов М.А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента / М.А. Краснов // Государство и право. 2015. № 1; Зуйков В.А. Политика в рамках права: правила игры для Президента / В.А. Зуйков // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2.
 27. Джумагулов А.М. Правовая политика Кыргызской Республики: основные приоритеты, практика реализации, итоги формирования / А.М. Джумагулов // Бюллетень науки и практики. 2019. Т. 5. № 2. URL: <https://doi.org/10.33619/2414-2948/39/33> (дата обращения: 23.03.2024).