

Мамбеткулов А.Ш.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА АТКАРУУ БИЙЛИК ОРГАНДАРЫНЫН МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ МАСЕЛЕЛЕРИ

Мамбеткулов А.Ш.

ВОПРОСЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

A.Sh. Mambetkulov

RULE-MAKING ISSUES OF THE EXECUTIVE POWER IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 342.51 (575.2)

Бул макалада Кыргыз Республикасынын аткаруу бийлик органдарынын мыйзам чыгаруу маселелери изилденет. Жыйынтыгында автор ведомстволук мыйзам чыгаруунун заманбап моделин иштеп чыгуу боюнча негизделген жыйынтыкка келет. Ошондой эле ченемдик укуктук актылар жөнүндөгү КР мыйзамынын аталган концепциясын бекемдөө жөнүндөгү сунуш көңүлгө аларлык.

Негизги сөздөр: мыйзам чыгаруу, ченемдик укуктук акт, процесс, мыйзам чыгаруу, ишмердүүлүк, деталдаштыруу, конкреттештирүү, толуктоо, укуктук реформа, комиссия, компетенция, мамлекеттик органдар, аткаруу бийлиги, укукту колдонуу, административдик укук бузуу, укук чыгармачылык функция, мыйзам долбоор ишмердүүлүгү, структуралык байланыш, укуктук ишке ашыруу формалары.

В настоящей статье исследуется проблема нормотворчества органов исполнительной власти Кыргызской Республики. По результату исследования автор приходит к обоснованному выводу о разработке современной модели концепции ведомственного нормотворчества. Заслуживает внимания также предложение о закреплении названной концепции в Законе КР о нормативных правовых актах.

Ключевые слова: нормотворчество, нормативный правовой акт, процесс, нормотворческая деятельность, детализация, конкретизация, дополнение, правовые реформы, комиссия, компетенция, государственные органы, исполнительная власть, правоприменение, административное правонарушение, правотворческая функция, законопроектная деятельность, реализация, компетенция, ведомственное нормотворчество, структурные связи, право реализующие формы.

The problem of rule-making bodies of the executive power in the Kyrgyz Republic is studied in this article. According to the research the author comes to reasonable conclusion of developing a modern model of the departmental rulemaking concept.

Key words: rulemaking, normative legal act, process, rulemaking activity, detailed elaboration, concretization, supplement, legal reforms, commission, competence, state bodies, executive power, law enforcement, administrative violation, law-making function, legislative draft activity, realization, departmental rule-making, structural links, law enforcing forms.

Повышение роли исполнительных органов в осуществлении государственной власти в Кыргызской Республике актуализирует проблемы определения полномочий органов исполнительной власти по вопросам нормотворчества. В данном вопросе следует отталкиваться от нормы ст. 1 Закона Кыргызской Республики «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» [1] «нормотворческая деятельность - научная и организационная деятельность по подготовке, экспертизе, принятию (изданию), изменению, дополнению, толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов».

Тенденция повышения роли исполнительных органов в осуществлении нормотворчества производна от общей постановки вопроса о правообразовании, так как от его решения может быть построена научность и в перспективе эффективность правотворчества и правореализации, т.е. тех форм правовой деятельности, которые непосредственно влияют на ход общественной жизни в целом.

Исходным в данном случае является представление о том, что каждый из известных способов официально-властного правового опосредования (законодательная деятельность, судебная практика, деятельность по созданию подзаконных правовых актов государственных органов исполнительной власти, правотворческая деятельность органов местного самоуправления, правотворческая деятельность корпораций, санкционирование обычая, договорные процедуры создания публично- и частноправовых норм) имеет свои характерные особенности, так как каждому из них соответствует свой уровень социально-правовой основы: государственный (макросоциальный); муниципальный (макро-микросоциальный); корпоративный и межличностный (микросоциальный) [2].

Так, например, осуществление органами исполнительной власти нормотворческой функции, обусловлено деятельностью по организации социальной жизни общества: установлению общественного порядка; обеспечению общественной безопасности;

руководством отраслями социальной действительности, защитой прав и свобод граждан и т.п., которая нуждается в возможности издавать, применять нормативные правовые акты.

На сегодняшний день в современном государстве - подготовка и принятие нормативных правовых актов – это одна из основных форм административной деятельности органов исполнительной власти, несмотря на то, что главное их социально-правовое назначение состоит в исполнении и реализации законов. Поэтому осуществление органами исполнительной власти нормотворческой функции, безусловно, выделяет социальный конфликт, имеющий свое воплощение на уровне политико-правового взаимоотношения ветвей государственной власти. Однако, в процессе исполнительной и распорядительной деятельности, органы исполнительной власти руководствуются подзаконными нормативными актами, решениями, приказами, постановлениями и др. актами, вынесенными вышестоящими органами и должностными лицами. При этом порядок подготовки, обсуждения, принятия и опубликования нормативных актов определяется законодательством. В этом смысле подзаконная деятельность приобретает статус правовой, а подзаконные нормативные источники – свойства нормативно-правовых.

Так, в соответствии с Конституционным законом Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» (далее - КЗКР о Правительстве КР) [3] Правительство обеспечивает исполнение Конституции и законов (п.1 ст.10), а также участвует в законодательной деятельности (ст.31). Правительство разрабатывает и вносит проекты законов в Жогорку Кенеш (Парламент Кыргызской Республики). Правительство также вправе:

- направлять в Жогорку Кенеш официальные отзывы на рассматриваемые в Жогорку Кенеше проекты законов, которые подлежат обязательному распространению и оглашению при рассмотрении проектов законов на заседаниях комитетов, фракций и заседаниях Жогорку Кенеша;

- вносить в Жогорку Кенеш поправки к рассматриваемым в Жогорку Кенеше проектам законов (п.6.7 ст.31).

Центральный исполнительный орган, почти во всех государствах нашей планеты превратился в основной источник законодательной инициативы. В Западной Европе, например, от 70 до 90% законопроектов исходят от правительства [4.с.14]. В его распоряжении - огромный арсенал средств для проведения «своих» или одобряемых им законодательных актов через парламент. Подобное положение вещей, по мнению, А.Д. Керимова, - располагает всеми необходимыми возможностями для подготовки на высоком профессиональном уровне, качественных законопроектов. Оно к тому же лучше других государственных органов представляет себе, какие вопросы общественного развития должны быть урегулированы законодательным путем в первую

очередь, а какие могут быть несколько отложены [5].

Расширение нормотворческой функции органов центральной исполнительной власти проявляется в ограничении круга вопросов, по которым парламент в некоторых странах, принимает законы. Так, например, высшее представительное учреждение Франции вправе законодательствовать лишь по определенному кругу вопросов, очерченному ст. 34 Конституции [6.с.87-88]. Все иные вопросы, не упомянутые в указанной статье, относятся к сфере регулирования органами исполнительной власти.

Попытки подобной систематизации форм правотворчества становятся актуальными в связи с существующей проблемой определения полномочий органов исполнительной власти по вопросам нормотворчества. Как правило, законодательство государств постсоветского пространства и Кыргызской Республики, в частности, не предусматривает конкретных положений о компетенции тех или иных органов исполнительной власти устанавливать правовой режим, порядок или положения о регулируемом объекте. Активность и динамика правотворчества органов исполнительной власти зависит, во многом от Президента и Правительства.

Положения о праве на подзаконное нормотворчество органов исполнительной власти разбросаны по отраслевому законодательству. При этом очень часто правом на принятие нормативных актов они наделяются расплывчато. Например, закрепляется, что нормативные правовые акты, регулирующие те или иные отношения, должны приниматься уполномоченным органом исполнительной власти, но не уточняется орган или должностное лицо, которые должны уполномочить органы исполнительной власти на принятие нормативного акта в соответствующей сфере деятельности. Между тем отсутствие четко закрепленных полномочий приводит к тому, что акты, регулирующие данный вопрос, нередко противоречат друг другу, а органы исполнительной власти правом на принятие нормативных правовых актов зачастую наделяются бессистемно.

Иногда право органа исполнительной власти на принятие нормативных актов связывается с его статусом юридического лица: если орган исполнительной власти наделен правами юридического лица, он может осуществлять подзаконное нормотворчество. Однако, по справедливому замечанию А.А.Смирновой, наделение органа исполнительной власти правами юридического лица не является подтверждением его права на принятие нормативных актов в связи с тем, что Гражданский кодекс, устанавливающий основные характеристики юридического лица, вообще не закрепляет такого неотъемлемого признака юридического лица, как право на принятие нормативных правовых актов общего действия. Нормативный правовой акт общего действия - это институт публичного права, и наделение органа исполнительной власти полномочиями

по осуществлению подзаконного нормотворчества должно осуществляться и осуществляется нормами публичного права (законами и подзаконными актами, устанавливающими властные полномочия органов исполнительной власти) [7с.90-94].

Исходя из того, что для современного общества внутренние и внешние связи и системные закономерности носят сложноорганизованный характер, что непосредственно сказывается на ходе современного правообразовательного процесса, а его содержание и направленность определяются детерминантами и индетерминантами современной общественной системы, существенный блок вопросов работы связывается с рассмотрением конститутивных оснований правообразования в современном обществе.

В п.1 пп.3 ст.88 Конституции Кыргызской Республики 2010 г.[8] на Правительство Кыргызской Республики возложена обязанность по осуществлению мер по обеспечению законности. Значение данной нормы раскрывает теоретико-правовое обоснование, согласно которому основными способами обеспечения законности являются, прежде всего, высокое качество нормативных правовых актов и непосредственная борьба с нарушениями законности.

Например, в соответствии с КЗКР о Правительстве КР за Правительством закреплено право законодательной инициативы (ст.31). В статье, в частности установлена норма, согласно которой право законодательной инициативы реализуется посредством разработки и внесения Правительством проекта закона в Парламент республики - Жогорку Кенеш. Последний, в соответствии со ст. 70 Конституции Кыргызской Республики является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.

Для представления проекта закона в Жогорку Кенеш, в соответствии с КЗКР о Правительстве КР путем назначения образуется специальный орган - официальный представитель.

Правительство Кыргызской Республики также полномочно давать официальные заключения на проекты законов, инициированные депутатами Жогорку Кенеша или путем народной инициативы, которые оформляется постановлением Правительства (п.3 ст.31). Помимо этого Правительство вправе:

- направлять в Жогорку Кенеш официальные отзывы на рассматриваемые в Жогорку Кенеше проекты законов, подлежащие обязательному распространению и оглашению при рассмотрении проектов законов на заседаниях комитетов, фракций и заседаниях Жогорку Кенеша;

- вносить в Жогорку Кенеш поправки к рассматриваемым в Жогорку Кенеше проектам законов.

Сравнительный анализ выявляет ряд разнородных правовых характеристик при определении доли политико-правовой самостоятельности Правитель-

ства в системе разделения властей на примере распределения законотворческой функции между центральными органами власти и управления. Так, например, Правительство Республики Казахстан, фактически, также как и Правительство Кыргызской Республики, является субъектом законодательной инициативы (п.3 ст. 66 Конституции Республики Казахстан [9]). Однако, при этом в соотношении Правительство – Президент, последний имеет более ощутимые полномочия по осуществлению права законодательной инициативы. Например, в ст. 61 Конституции Республики Казахстан закреплено положение: «Право [законодательной инициативы](#) принадлежит [Президенту Республики](#), депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе. Президент Республики имеет право определять [приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным](#) [10].

На данном фоне отчетливо выступает проблема отсутствия в действующем законодательстве Кыргызской Республики закрепления за органами исполнительной власти права нормативной регламентации различного рода вопросов в пределах сфер их деятельности в указанных формах правотворчества. Поэтому с точки зрения демократизации управленческих процессов и актуализации принципа разделения властей, было бы в законодательном порядке закреплять за органами исполнительной власти, право нормативной регламентации различного рода вопросов в пределах сфер их деятельности в указанных формах правотворчества, с установлением четких границ и пространства правовой деятельности. Тем более, что на примере реализации права на правотворчество, доминирующие позиции Правительства Кыргызской Республики в системе разделения властей, проявляются достаточно убедительно.

Однако законодательное закрепление требует теоретической конкретизирующей основы, где в основу должна быть положена функциональная дееспособность органов исполнительной власти реализовывать комплекс видов управленческой деятельности, образующих различные воздействия государства на социальную систему. Конечно, опираясь на функциональный метод, следует задать вопрос: является ли нормотворчество органов исполнительной власти формой реализации функций государства? Как показывает практика государственного строительства, реально существуют различные уровни реализации функций государства. Так, к первому, основополагающему уровню следует отнести законодательную, правоприменительную, контрольно-надзорную, судебную деятельность органов государства. Другие уровни реализации функций государства практически соответствуют структуре государственных и муниципальных органов власти, при этом каждому уровню

реализации функций государства присущи свои особенности [7, с.90-94].

Нормотворчество органов исполнительной власти, являясь определенным элементом правотворческой формы осуществления функций государства, способствует реализации положений законов в различных областях деятельности. При этом расширение политико-правового влияния исполнительной власти, во многом происходит именно по причине реализации ею правотворческой функции. Это характерно отражено в процессе нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, где в ведомственных нормативных актах отражены не только политика того или иного министерства, но и исполнительной власти в целом, т. е. внутренняя политика государства. Соответственно, ведомственное нормотворчество можно отнести к средствам выражения государственной политики. При этом последняя складывается из целого ряда направлений, испытывая значительное влияние различных социальных, экономических, финансовых и других факторов, выступая синтезом различных приоритетов. Это обуславливается многообразием общественных отношений, регламентируемых различными отраслями права [11, с.14].

Правотворческую функцию органов исполнительной власти можно рассматривать и как участие в законопроектной деятельности (разработка законопроектов, подготовка заключений к ним, подготовка проекта нормативного правового акта и т.п.), и как непосредственное создание (отмена или изменение) нормативных правовых актов с целью реализации своей компетенции. При этом аксиологическое значение ведомственного нормотворчества, по мнению некоторых исследователей, сводится:

- во-первых, первую очередь на создание норм, устанавливающих посредством конкретизации и детализации структурные связи между нормами законов и различными правореализующими формами;
- во-вторых, на отмену и внесение корректировок (изменений) в ведомственные нормативные документы.

В данной связи, следует говорить об особой функции развивающего нормотворчества, которая выступает необходимым связующим элементом между нормами законов, моделирующих различные общественные отношения, и правоприменением [11, с.17].

В данной связи одной из серьезных проблем теории и практики государственного управления составляет вопрос об установлении пределов нормотворчества органов исполнительной власти. Решение данной проблемы некоторыми исследователями видится в использовании качественных характеристик развивающих (производных) форм правотворчества, представляющих собой специфический способ правотворчества. Систематизация этих развивающих (производных) форм правотворчества, безусловно, должна иметь свое

институциональное значение в правовой науке в качестве искомого решения об определении пределов реализации нормотворческой функции органов исполнительной власти. В теории права выделяются следующие развивающие производные способы (формы) правотворчества:

- дополнение как один из способов (форм) структурной связи развивающего акта с основным, формирующим систему законодательства. Оно имеет место в случаях, когда орган власти или управления уполномочен выбирать различные варианты развивающего основной акт правила поведения;
- конкретизация как способ структурной связи актов, используемый для достижения иных целей развивающего правотворчества. Здесь организатор-исполнитель не выбирает вариант решения, так как он логически предполагается содержанием основного акта, хотя текстуально и не сформулирован;
- детализация как форма структурной зависимости актов. Она не приводит к образованию новых норм права, но нужна в тех случаях, когда необходимо определить порядок действия новых норм основного акта, «включить» их в систему действующего законодательства [12].

В режиме нормотворческой деятельности, нормативные акты органов исполнительной власти осуществляют более конкретное и оперативное регулирование, нежели это делает закон, охватывающий лишь самые значимые и устойчивые отношения. В этом смысле социальное значение подзаконных актов органов управления исполнительной власти сводится к охвату широкого спектра особенностей, которые не могут быть учтены в рамках закона, в том числе актов, издаваемых высшими органами государственной власти и управления. Таким образом, становится видно, что детализация осуществляется в тех случаях, когда законодатель при подготовке норм предвидит и предполагает дальнейшее развитие норм, обладающих высшей юридической силой, когда ведомство, исходя из своей нормотворческой компетенции, устанавливает порядок осуществления «первичных» норм. Из этого следует, что в нормативных актах органов исполнительной власти, как правило, содержатся не материальные нормы права (это прерогатива законов), а в большей степени нормы процессуального характера. С помощью последних материальные нормы воплощаются в жизнь, т. е. процессуальные нормы способствуют осуществлению различных видов прав, законных интересов и юридических обязанностей субъектов правоотношений [11, с.15-16].

Процессуальными являются и акты индивидуального применения, носящие характер одноразовых либо ограниченных. В законодательстве о нормативных правовых актах, они, как правило, выделены из системы нормативно-правовых актов государства. Так, например, в п.6 ст.3 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых

актах» [13] установлено, что «Принимаемые государственными органами и должностными лицами [правовые акты индивидуального применения](#) не являются нормативными правовыми актами».

В ст.4 Закона Республики Казахстан «Об административных процедурах» [14] конкретизируется, что «Государственные органы и должностные лица при осуществлении государственных функций и должностных полномочий принимают решения путем издания правовых актов. Правовой акт государственных органов относится к актам индивидуального применения, является письменным официальным документом установленной формы и:

1) рассчитан на однократное либо иное ограниченное применение;

2) (или) распространяется на определенное лицо либо иной определенный круг лиц в рамках законодательно регламентированной ситуации;

3) (или) устанавливает, изменяет, прекращает или приостанавливает права и обязанности определенного лица или иного ограниченного круга лиц.

Правовые акты индивидуального применения не входят в [законодательство Республики Казахстан](#) и не относятся к [нормативным правовым актам](#). Процедуры принятия правовых актов индивидуального применения, организация их оформления, исполнения и контроля за исполнением определяются настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами».

В ст. 4 п.2 Закона Кыргызской Республики «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» положение о том, что «Акты иных наименований (инструкции, положения, правила и другие) утверждаются предусмотренными настоящим Законом нормативными правовыми актами», выделены в отдельную норму. Однако никаких уточнений в отношении правовых актов индивидуального применения кыргызский Закон не содержит.

Среди нормативных правовых актов органов исполнительной власти в Законе определены:

- постановления Правительства Кыргызской Республики, действующие на основе и во исполнение нормативных правовых актов, имеющих более высокую юридическую силу, соответствующий требованиям, указанным в настоящем Законе;

- постановления Национального банка Кыргызской Республики - принимаемые Правлением Национального банка на основе и во исполнение нормативных правовых актов, имеющих более высокую юридическую силу, в пределах своей компетенции, и соответствующий требованиям, указанным в настоящем Законе;

- постановления Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, принимаемые Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики на основе и во исполнение нормативных правовых актов, имеющих более высокую юридическую силу, в пределах своей компетенции, и

соответствующий требованиям, указанным в настоящем Законе.

В ст. 6 Закона Кыргызской Республики «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» при определении иерархии нормативных правовых актов есть указание на нормативные правовые акты государственных органов, уполномоченных издавать нормативные правовые акты, в соответствии с актами делегирования нормотворческих полномочий. При этом отсутствуют какие либо пояснительные нормы, позволяющие иметь полноценное представление об этих государственных органах и их полномочиях, а также о нормативных правовых актах, ими принимаемых.

На наш взгляд, это серьезное упущение законодателя, так как представленная иерархия видов нормотворческой деятельности обусловлена, прежде всего компетенцией того или иного властного органа, его функциями и задачами, а также соподчиненностью, субординационными отношениями, возникающими между указанными органами власти. Главной характеристикой нормативных правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти, является их подзаконный характер. В большинстве случаев они содержат управомочивающие и обязывающие нормы и их классификация проводится исследователями по различным основаниям: по субъектам, по содержанию, по форме и порядку принятия [15] и т.д.

В деятельности органов исполнительной власти, осуществляемой по принципам подчиненности вышестоящим органам власти и управления, субординации и т.п. вопрос о строгой и четкой постановки вопроса об иерархичности правовых актов, является важным, так как в этой зависимости органы государства функционально воздействуют на социум. Соответственно нормы Закона Кыргызской Республики «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» нуждается в доработке с учетом выше акцентированной проблемы, а также принимая во внимание высокую динамику процессов структуризации и систематизации органов исполнительной власти Кыргызской Республики.

В ходе проведения административной реформы происходят структурные изменения в системе органов исполнительной власти. В основе формирования системы и структуры органов исполнительной власти должен быть положен принцип специализации этих органов и распределения функций между ними по характеру их компетенции. Поэтому в юридической литературе не раз делались попытки подорвать значение принципа иерархии во взаимоотношениях между собой органов государственной исполнительной власти, со ссылкой на принцип разделения властей, понимаемый как составная часть политического плюрализма [16]. Однако нормотворчество как отдельный тип системы юридической деятельности само включает в себя различные виды нормотворчества, что и обуслов-

ливаает возникновение, функционирование и совершенствование иерархической системы нормативных документов. Из этого следует, что понятие иерархии является ключевым, базовым, когда речь идет о такой категории, как «система».

Попытки подобной систематизации форм правотворчества становятся актуальными в связи с существующей проблемой определения полномочий органов исполнительной власти по вопросам нормотворчества. Как правило, законодательство государств постсоветского пространства и Кыргызской Республики, в частности, не предусматривает конкретных положений о компетенции тех или иных органов исполнительной власти устанавливать правовой режим, порядок или положения о регулируемом объекте. Активность и динамика правотворчества органов исполнительной власти зависит, во многом от Президента и Правительства.

При этом нельзя исключать и договорную деятельность органов исполнительной власти, осуществляемую в рамках правотворческой функции государства. Публичные договоры существуют в форме государственных (международных и внутригосударственных) и административных. Именно административные договоры в последнее время получают распространение, характеризуя собой новые, диспозитивные подходы к решению традиционных административно-правовых задач [17].

Для Кыргызстана, на сегодняшний день, обеспечение договорной деятельности, осуществляемой в режиме делегирования властных полномочий центральными органами власти органам местного управления (государственным администрациям и органам местного самоуправления) является весьма актуальной проблемой, потому как такая деятельность направлена на обеспечение координации деятельности органов государственного управления на горизонтальном уровне, осуществление кооперации специализированного управленческого труда, выполняемого различными руководящими центрами и ведомствами, т.е. осуществление совместной управленческой деятельности сторон по реализации взаимосвязанных элементов их компетенции. Субъектами данных договорных отношений могут выступать: субъекты управленческой деятельности (внутриаппаратные отношения); иные государственные организации; государственные и негосударственные организации; граждане [18,с.34].

Проблема реализации нормотворческой функции органов управления исполнительной власти, связывается, прежде всего, с соблюдением общеправового принципа, конкретизирующего, в данном случае, правовую основу осуществления государственной власти в целом. Речь идет о принципе законности, значение которого в нормотворческой деятельности органов управления исполнительной власти приобретает дополнительное значение. К сожалению, нарушения требований закона, обусловленные различными субъективными и объективными

причинами, не редкость в деятельности указанных органов. Нормотворческие ошибки или коллизии, незнание или неверное истолкование закона правоприменителями, неиспользование, или наоборот, превышение предоставленных законом полномочий, ведет, как правило, к нарушению прав граждан и юридических лиц, вмешательству в компетенцию других органов и организаций, дублированию функций, к увеличению общего количества административных нарушений. Отсутствие специалистов либо недостаточный уровень их подготовки и квалификации приводят к принятию незаконных, некачественных и неэффективных документов [18,с.35].

В данном случае нужно понимать, что нормотворчество - это сложный, многоступенчатый процесс, в котором должны принимать участие высококвалифицированные специалисты, обладающие навыками по созданию нормативных правовых актов общего действия: юристы, финансисты, экономисты, лингвисты, эксперты в различных отраслях общественной жизни (социальное обеспечение, природопользование, здравоохранение, образование, культура и т.п.). Эти люди должны иметь четкое и полное представление о сфере общественных отношений, подлежащей нормативному регулированию, о процедуре создания нормативного акта, правилах юридической техники, механизмах реализации нормативных актов, оценке их эффективности, законности. Кроме того, для организации нормотворческой деятельности необходимы материально-технические (оргтехника, помещения, средства связи, справочные правовые системы, средства массовой информации, в которых будут опубликовываться нормативные акты, и т.п.) и финансовые средства (оплата труда специалистов, разнообразных экспертиз и т.п.) [19]. При наделении органа исполнительной власти правом на принятие нормативных актов необходимо иметь в виду его кадровый потенциал, материально-технические и финансовые возможности [7,с.90-94].

Таким образом, теоретический анализ вышеизложенного материала показывает, что на сегодняшний день назрела необходимость более конкретного правового регулирования исследуемого вопроса. Нельзя не видеть, что до настоящего времени в республике не сформулирована ясная концепция по наделению органов исполнительной власти правом на принятие нормативных актов и иных индивидуальных актов правоприменения. Следовательно можно констатировать тот факт, что актуальной проблемой теоретического и практического осмысления проблемы правотворчества органов исполнительной власти Кыргызской Республики в рамках административных реформ, является разработка современной модели концепции ведомственного нормотворчества.

Названную концепцию разумнее всего было бы закрепить в Законе КР о нормативных правовых актах, так как нормативные правовые акты органов

исполнительной власти - это часть системы законодательства, и регулирование их правового статуса должно осуществляться в совокупности с иными нормативными правовыми актами.

Список использованных источников:

1. Закон КР от 20 июля 2009 года N 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»// газета «Эркинтоо» от 7 августа 2009 года N 68-69.
2. Трофимов В. В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект// Государство и право № 4, 2011.
3. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики»г.Бишкек от 18 июня 2012 года N 85//И-пС «ТОКТОМ».
4. Интервью главного редактора журнала с М. Лесажем, профессором университета «Париж-1» // Государство и право. 1999. N 1.
5. Исполнительная власть в системе разделения властей (А.Д. Керимов, «Гражданин и право», N 9, 10, сентябрь, октябрь 2001 г.).
6. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия / под ред. В.В. Маклакова. - М.: Волтерс Клувер, 2009.
7. Смирнова А.А. О праве органов исполнительной власти на принятие нормативных правовых актов// «Государство и право» № 4, 2011.
8. Конституция КР 2010. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года//И-пС «ТОКТОМ».
9. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.)// «Казахстанская правда» от 8 сентября 1995 г.;
10. Указ Президента Республики Казахстан от 29 апреля 2003 года N 1074 «Об утверждении Правил определения приоритетности рассмотрения проектов законов, а также объявления рассмотрения проекта закона срочным» //СИ «Параграф».
11. Арзамасов Ю.Г. Ведомственное нормотворчество как тип юридической деятельности//Государство и право, № 9, 2006.
12. Игнатюк Н.А. Правотворческая функция/ Административная реформа в России. Научно-практическое пособие (под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я.). – «ИНФРА-М», 2006 г.//СПС «Гарант».
13. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-І «О нормативных правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.01.2011 г.)// газета «Казахстанская правда» от 28 марта 1998 г.;
14. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-ІІ «Об административных процедурах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 06.01.2011 г.)// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2000 г., № 20, ст. 379.
15. Селищева Н.Г. Нормативные акты советского государственного управления//Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1954.
16. Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Конституционные основы политического плюрализма в Российской Федерации: многообразие подходов // Свободная мысль. 2000. N 11.
17. Административные процедуры и право (Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина, «Журнал российского права», N 4, апрель 2002 г.)
18. Мамбеткулов А.Ш. Система органов исполнительной власти в Кыргызской Республике: конституционно-правовой статус и проблемы модернизации. Дисс. на соиск. учен.степ. д.ю.н. Бишкек 2013.
19. Манн хин В. М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. С. 80 - 106.

Рецензент: д.ю.н., доцент Рысмендеев Б.Дж.