ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

И.К. Кубатов, *канд. юрид. наук, доцент*
Р.М. Таштанбекова, *магистрант*
Кыргызский национальный университет имени Жусупа Баласагына (Кыргызстан, г. Бишкек)

DOI:10.24412/2500-1000-2026-6-2-285-290

Аннотация. *В данной статье комплексно исследуются теоретические и практические аспекты эффективности нормативно-правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти Кыргызской Республики. Анализируются классические и современные теоретические концепции, сложившиеся в юридической науке по вопросу эффективности правового регулирования, и рассматриваются особенности их применения в сфере государственного управления. В исследовании раскрываются возможности и ограничения традиционной концепции «цель – результат», широко используемой для оценки эффективности правовых норм и нормативно-правовых актов органов исполнительной власти. Автор предлагает оценивать эффективность нормативно-правовых актов на основе критериев осуществимости, воспроизводимости и формального режима, учитывая особую природу административно-правового регулирования в общественном управлении. В статье анализируются положения Конституции Кыргызской Республики, Закона «О нормативных правовых актах» и других нормативных актов в сфере государственного управления. Также обобщаются научные взгляды отечественных и зарубежных ученых по обеспечению эффективности государственного управления, повышению качества нормотворческой деятельности и совершенствованию практических механизмов правового регулирования. В результате исследования разрабатываются научно обоснованные предложения, направленные на повышение эффективности нормативно-правовых актов органов исполнительной власти.*

Ключевые слова: *исполнительная власть; нормативно-правовой акт; государственное управление; административное право; правовое регулирование; эффективность; осуществимость; формальный режим; государственный контроль; административный контроль.*

Современное государство эффективно функционирует в зависимости от качества системы государственного управления и уровня нормотворческой деятельности государственных органов. Одним из основных признаков правового государства является регулирование общественных отношений на основе закона. Такое регулирование осуществляется не только через законы, принятые законодательной властью, но и через нормативно-правовые акты, издаваемые органами исполнительной власти. В связи с этим качество нормативно-правовых актов в государственном управлении и их эффективность являются одними из основных факторов, определяющих общую эффективность государственной власти.

В юридической науке вопрос эффективности правового регулирования изучается на протяжении многих лет. В то же время единая теоретическая концепция об эффективности правовых норм до сих пор не сформировалась. Первые фундаментальные исследования, касающиеся эффективности правовых норм, были проведены в советской юридической науке. А.С. Пашков и Д.М. Чечот объясняли эффективные правовые нормы как средства правового регулирования, приносящие общественно полезный результат и оказывающие положительное влияние на развитие общества [1, с. 7]. По их мнению, эффективность правового регулирования зависит от соответствия воли законодателя объективным потребностям общественного развития.

О.Э. Лейст связывал эффективность права с качеством его реализации, отмечая, что понятность правовых норм, их систематичность, отсутствие противоречий и наличие правовых гарантий являются основными условиями эффективного правового регулирования [2, с. 215]. В.П. Казимирчук объяснял эффективность права через его способность обеспечивать социальные, экономические и

политические потребности общества [3, с. 98], в то время как В.А. Козлов определял эффективность правовых норм через соответствие правовых отношений требованиям закона, реальную возможность реализации прав и законное применение правовых норм [4, с. 197]. Иными словами, правовые отношения должны соответствовать требованиям действующих норм, необходимо создать реальные условия для осуществления прав субъектов права и выполнения возложенных обязанностей. Кроме того, правовые нормы должны правильно применяться в соответствии с принципами законности, а их реализация должна быть достаточно обоснованной.

Одной из широко распространенных концепций определения эффективности правовых норм является объяснение через связь между фактическими результатами их применения и социальными целями, которые предполагались при их принятии. В коллективной работе, широко известной в юридической литературе, под названием «Эффективность правовых норм» эффективность определяется как соотношение между результатами правового регулирования и целями, поставленными законодателем [5, с. 280]. В данной работе обобщены результаты многолетних научных дискуссий о значении категории эффективности в области правового регулирования. Сегодня большинство ученых придерживаются этой концепции. Однако, учитывая особенности нормативно-правовых актов в сфере государственного управления, такой подход оказывается недостаточным.

Нормативно-правовые акты органов исполнительной власти – это не просто совокупность правил поведения. Они являются правовым механизмом реализации государственной политики, организации административных процессов и осуществления государственных функций. Такие акты создают определенный режим общественного управления и выполняют организующую роль в деятельности государственных органов.

В Кыргызской Республике в последние годы проводятся масштабные реформы по модернизации системы государственного управления. Проводимая работа по цифровой трансформации, улучшению государственных услуг, оптимизации государственного аппарата и повышению эффективности управления требует новых правовых механизмов. В таких условиях особое значение имеет не формальное принятие нормативно-правовых актов, а их реальное функционирование и практическая результативность.

В настоящее время концепция «цель – результат» не утратила своей актуальности при оценке эффективности правовых норм. Однако рассматривать эту теоретическую конструкцию как неизменный универсальный критерий неправильно. Поскольку современные изменения в системе государственного управления, обновление административной политики и развитие механизмов реализации права требуют новых методологических подходов в оценке эффективности правовых актов. По нашему мнению, эффективность нормативно-правовых актов органов исполнительной власти нельзя определить только через традиционную концепцию «цель – результат». Это связано с тем, что результаты многих процессов государственного управления невозможно точно измерить или они носят долгосрочный характер. Поэтому при определении эффективности нормативно-правовых актов в государственном управлении необходимо использовать другие критерии.

Во-первых, нормативно-правовой акт должен быть реализуемым. Под реализуемостью понимается возможность выполнения требований акта в реальной жизни. Если для реализации правового акта отсутствуют необходимые организационные, финансовые и кадровые ресурсы, то такой акт остается лишь формальным.

Во-вторых, нормативно-правовой акт должен быть воспроизводимым. Это означает возможность его применения в качестве устойчивой правовой модели в различных аналогичных ситуациях. Эффективное правовое регулирование должно быть способно к устойчивому применению не только в определенный период, но и в будущем.

В-третьих, нормативно-правовой акт должен соответствовать общему формальному режиму государственного управления. Формальный режим обеспечивает взаимосвязь, иерархию и системность правовых актов, применяемых в определенной сфере государственного управления. Именно этот критерий создает условия для единого и устойчивого функционирования государственного управления.

Поэтому необходимо пересмотреть традиционные теоретические модели при определении эффективности нормативных правовых актов исполнительной власти. Эта необходимость, с одной стороны, обусловлена значительными институциональными изменениями, происходящими в сфере государственного управления, а с другой стороны, объясняется появлением новых теоретических взглядов на эффективность правового регулирования в современной юридической науке. Кроме того, некоторые положения, сложившиеся в теории права, не удается полностью адаптировать к особенностям норм государственного управления и административно-правовых актов.

Необходимо различать отдельные действия и регулирующие их правила, а также комплексную деятельность и нормы управления, которые ее организуют. Если эффективность традиционных правовых норм оценивается по известным критериям, то природа и функции норм государственного управления отличаются, поэтому их эффективность требует особого подхода.

Правовые нормы, рассматриваемые в теории права как правила поведения, в некоторых случаях не могут обеспечить полноценную организацию деятельности. Например, медицинская практика может быть урегулирована, но это не означает автоматически наличие эффективной системы здравоохранения. Точно так же, несмотря на проведение учебного процесса, образовательная деятельность может быть организована ненадлежащим образом. Хотя принимаются меры против правонарушений, эффективная система правоохранения может не быть создана.

Из этого следует вывод, что простое собрание некоторых правил не означает наличие полноценного стандарта государственного управления. Для эффективной организации определенной деятельности необходима комплексная система взаимосвязанных норм, актов, методов и механизмов управления. Только после этого можно обоснованно говорить об эффективности такой системы.

В науке административного права Кыргызской Республики вопросы эффективности государственного управления и правового обеспечения деятельности органов исполнительной власти в последнее время приобретают особую актуальность. Среди исследований в этом направлении особое место занимают работы, проведенные И.К. Кубатовым и У.О. Аманалиевым.

И.К. Кубатов и Э.К. Кубатова рассматривают государственный контроль и административный контроль как неотъемлемую часть деятельности органов исполнительной власти. По их мнению, государственный контроль и административный контроль обеспечивают не только законность государственного управления, но и выполнение управленческих решений. Ученые отмечают, что институт контроля способствует повышению качества деятельности государственных органов и обеспечивает фактическую эффективность нормативно-правовых актов [6, с. 127]. Эта точка зрения непосредственно связана с критерием осуществимости, предложенным в нашем исследовании. Действительно, без эффективного механизма государственного контроля даже самый качественный правовой акт не может дать реального результата.

У.О. Аманалиев и И.К. Кубатов оценивают эффективность государственного аппарата как один из основных факторов развития государства. Они включают в число основных причин проблем в государственном управлении фрагментарность правового регулирования, чрезмерную бюрократизацию управленческих решений и недостаточное качество нормативно-правовых актов. Авторы подчеркивают необходимость улучшения нормотворческой деятельности, внедрения моделей государственного управления, ориентированных на результат, и усиления ответственности государственных органов для повышения эффективности государственного аппарата [7, с. 407]. Эти положения согласуются с нашими концепциями формального режима и воспроизводимости.

Конституция Кыргызской Республики, Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», Закон «Об основах административной деятельности и административных процедурах», Конституционный закон о Кабинете Министров и другие законодательные акты составляют правовую основу государственного управления. В то же время, как показывает практика, избыточное количество нормативных актов, наличие правовых коллизий, недостаточность механизмов мониторинга и в некоторых случаях нестабильность

правового регулирования оказывают негативное влияние на их эффективность.

В связи с этим целесообразно разработать единую методику оценки эффективности нормативно-правовых актов Кабинетом Министров Кыргызской Республики. В такой методике должны учитываться такие показатели, как осуществимость правовых актов, воспроизводимость, соответствие формальному режиму, механизмы государственного контроля и общественная эффективность.

Таким образом, эффективность нормативно-правовых актов органов исполнительной власти является одним из ключевых факторов, определяющих общую эффективность государственного управления. Их эффективность необходимо оценивать не только через традиционную концепцию «цель – результат», но и через критерии осуществимости, воспроизводимости и формального режима. Такой подход позволяет более полно отражать реальные процессы в государственном управлении и способствует повышению качества нормотворческой деятельности. В результате повышается эффективность государственного управления и укрепляется доверие граждан к институтам государственной власти.

Анализ теоретических взглядов на эффективность нормативных правовых актов и действующего законодательства Кыргызской Республики позволяет разработать ряд научно обоснованных предложений, направленных на совершенствование нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Во-первых, необходимо улучшить систему планирования нормотворческой деятельности. Практика показывает, что большинство нормативных правовых актов принимается в короткие сроки или с целью оперативного реагирования на изменения в общественных отношениях. В результате в их содержании возникают недостатки и противоречия, что впоследствии требует внесения большого количества изменений. В связи с этим важно разрабатывать долгосрочные и среднесрочные программы нормотворчества.

Во-вторых, требуется совершенствование процедур подготовки проектов нормативных правовых актов. Проведение юридической, антикоррупционной, финансово-экономической и социальной экспертиз проектов способствует повышению их качества и предварительной идентификации возможных рисков.

Уровень юридической техники имеет особое значение в обеспечении качества нормативных правовых актов. В правоприменительной практике неточная формулировка правовых норм, чрезмерное использование оценочных понятий и терминологические несоответствия снижают их эффективность. Поэтому необходимо разработать единые методические требования к подготовке нормативных актов.

Кроме того, важно обеспечить стабильность правового регулирования. Частые изменения в нормативных правовых актах негативно влияют на правовую определенность. В связи с этим при принятии новых правовых решений необходимо предварительно анализировать их возможные последствия и периодически оценивать эффективность действующих актов.

Одним из важных инструментов обеспечения эффективного правового регулирования является мониторинг правоприменения. Он должен включать анализ практического применения нормативных правовых актов, обращений граждан и юридических лиц, а также судебной практики. Такой мониторинг создает необходимую информационную базу для совершенствования законодательства.

В современных условиях особое значение имеет цифровизация нормотворческой деятельности. Использование электронных платформ позволяет выносить проекты нормативных правовых актов на общественное обсуждение, получать экспертные заключения и обеспечивать прозрачность процесса принятия решений.

Эффективность нормативных правовых актов также зависит от профессионального уровня государственных служащих, участвующих в их подготовке. Поэтому необходимо уделять особое внимание повышению их знаний в области нормотворчества, юридической техники и оценки регулирующего воздействия.

Также важно расширить участие научного сообщества, экспертного сообщества, представителей бизнеса и институтов гражданского общества в процессе нормотворчества. Это способствует повышению обоснованности принимаемых решений и снижению количества правовых ошибок.

Одним из вопросов, требующих особого внимания, является развитие механизма оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов. Этот инструмент позволяет предварительно определить экономические, социальные и правовые последствия предлагаемых правовых решений и снизить риск принятия неэффективных норм.

Таким образом, повышение эффективности нормативных правовых актов органов исполнительной власти Кыргызской Республики требует совершенствования нормотворческих процедур, улучшения качества юридической техники, развития мониторинга правоприменения, широкого использования цифровых технологий, усиления общественного участия и повышения профессиональной подготовки государственных служащих. Эти меры способствуют повышению качества государственного управления и правового регулирования.

Библиографический список

1. Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С. 7.

2. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. Учебное пособие. – Москва: Зерцало-М, 2011. – 224 с. – ISBN 978-5-94373-179-2. – EDN RAXXWT.

3. Казимирчук В.П. Право и методы его изучения. – М.: Юридическая литература, 1965. – С. 98.

4. Козлов В.А. Эффективность правовых норм и пути ее повышения. – М.: Юридическая литература, 1977. – 192 с.

5. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. – М.: Юридическая литература, 1980. – 280 с.

6. Кубатов И.К. Государственный контроль и административный надзор в деятельности органов исполнительной власти Кыргызской Республики: понятие, содержание и принципы осуществления / И.К. Кубатов, Э.К. Кубатова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2026. – № 1-2(112). – С. 126-130. – DOI 10.24412/2500-1000-2026-1-2-126-130. – EDN WDACQY.

7. Аманалиев У.О. Мамлекетти өнүктүрүүнүн негизги күчү мамлекеттик аппараттын эффективдүүлүгүн жогорулатуу: көйгөйлөр жана аларды чечүүнүн жолдору / У.О. Аманалиев, И.К. Кубатов // Alatoo Academic Studies. – 2025. – № 1. – P. 406-419. – DOI 10.17015/aas.2025.251.33. – EDN TMVRHQ.

ISSUES OF EFFECTIVENESS OF NORMATIVE LEGAL ACTS OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE KYRGYZ REPUBLIC

I.K. Kubatov, *Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*
R.M. Tashtanbekova, *Graduate Student*
Kyrgyz National University named after Jusup Balasagyn
(Kyrgyzstan, Bishkek)

Abstract. *This article comprehensively examines the theoretical and practical aspects of the effectiveness of normative legal acts adopted by the executive authorities of the Kyrgyz Republic. It analyzes classical and modern theoretical concepts developed in legal science regarding the effectiveness of legal regulation and considers the features of their application in the field of public administration. The study reveals the possibilities and limitations of the traditional "goal-result" concept, widely used for assessing the effectiveness of legal norms and normative legal acts of executive authorities. The author suggests evaluating the effectiveness of normative legal acts based on criteria of feasibility, reproducibility, and formal regime, taking into account the special nature of administrative legal regulation in public administration. The article analyzes the provisions of the Constitution of the Kyrgyz Republic, the Law "On Normative Legal Acts", and other normative acts in the field of public administration. It also summarizes the scientific views of domestic and foreign scholars on ensuring the effectiveness of public administration, improving the quality of legislative activities, and enhancing practical mechanisms of legal regulation. As a result of the study, scientifically grounded proposals are developed aimed at increasing the effectiveness of normative legal acts of executive authorities.*

Keywords: *executive authority; normative legal act; public administration; administrative law; legal regulation; effectiveness; feasibility; formal regime; state control; administrative control.*