

УДК 340.13
DOI: 10.36979/1694-500X-2026-26-7-53-57

К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОНЯТИЙ «НОРМОТВОРЧЕСТВО», «ПРАВОТВОРЧЕСТВО» И «ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО»

Ч.К. Ботоева, С.А. Алымкулова

Аннотация. Рассматриваются вопросы разграничения понятий «нормотворчество», «правотворчество» и «законотворчество», так как эти понятия затрагивают одну из важных сторон деятельности государства, а именно деятельности относительно нормативно-правовой базы государства. Исследуются различные точки зрения понимания сущности данных терминов, так как их неправильное понимание приводит к ошибкам, которые допускают субъекты правотворчества в своей деятельности по созданию, изменению и отмене нормативных правовых актов. Автор проводит анализ Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» как основного закона в сфере правотворческого процесса и указывает на имеющиеся в нем моменты, которые требуют внимания и принятия мер по его совершенствованию. Обращается внимание на то, что знание особенностей и разграничение понятий данных терминов позволит субъектам правотворческой деятельности избежать определенных неточностей и погрешностей, а также повысить качество принимаемых нормативных правовых актов.

Ключевые слова: нормотворчество; правотворчество; законотворчество; правотворческая деятельность; правотворческий орган; субъекты правотворчества; нормативный правовой акт; виды законов; юридическая техника.

«ЧЕНЕМ ЧЫГАРУУ», «УКУК ЧЫГАРУУ» ЖАНА «МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ» ТҮШҮНҮКТӨРҮН АЙЫРМАЛОО МАСЕЛЕСИ БОЮНЧА

Ч.К. Ботоева, С.А. Алымкулова

Аннотация. Бул макала «ченем чыгаруу», «укук чыгаруу», «мыйзам чыгаруу» түшүнүктөрдүн айырмалоо маселелери каралат, анткени бул түшүнүктөр мамлекеттин ишинин маанилүү аспектилеринин бирине, тактап айтканда, мамлекеттин ченемдик-укуктук базасына карата иш-аракетине таасирин тийгизет. Бул терминдердин маңызын түшүнүш үчүн ар кандай көз караштар изилденет, анткени аларды туура эмес түшүнүү укук чыгаруучулардын ченемдик укуктук актыларды түзүү, өзгөртүү жана жокко чыгаруу боюнча ишмердигине кетирген катачылыктарга алып келет. Автор укук жаратуу процессинин чөйрөсүндөгү негизги мыйзам катары «Кыргыз Республикасынын ченемдик укуктук актылары жөнүндө» мыйзамды талдап, андагы көнүл бурууну жана аны өркүндөтүү боюнча чараларды көрүүнү талап кылган жактарын көрсөтөт. Белгилегендей, бул терминдердин конкреттүү өзгөчөлүктөрүн билүү жана түшүнүктөрдүн чектелиши укук чыгаруу субъектилерине белгилүү бир так эместиктерди жана каталарды болтурбоого мүмкүндүк берет, бул кабыл алынган ченемдик укуктук актылардын сапатын жогорулатат.

Түйүндүү сөздөр: ченем чыгаруу; укук чыгаруу; мыйзам чыгаруу; укук чыгаруу ишмердүүлүгү; укук чыгаруу органы; укук чыгаруу субъекттери; ченемдик укуктук акт; мыйзамдардын түрлөрү; юридикалык техникасы.

ON THE QUESTION OF DISTINGUISHING BETWEEN THE CONCEPTS OF “RULE-MAKING,” “LAW-MAKING,” AND “LEGISLATIVE-MAKING”

Ch.K. Botoeva, S.A. Alymkulova

Abstract. This article examines the issues of distinguishing between the concepts of “norm-making”, “law-making” and “legislation”, since these concepts affect one of the important aspects of the state’s activities, namely, activities in relation to the regulatory framework of the state. Various points of view and understanding of the essence of these terms are explored, since their incorrect understanding leads to errors that lawmakers make in their activities to create,

amend and repeal normative legal acts. The author analyzes the Law "On Normative Legal Acts of the Kyrgyz Republic" as the main law in the sphere of law-making process and points out those aspects in it that require attention and measures to improve it. It is noted that knowledge of the specific features and delineation of the concepts of these terms will allow lawmakers to avoid certain inaccuracies and errors, which will improve the quality of the adopted regulatory legal acts.

Keywords: rule-making; law-making; legislative-making; law-making activity; law-making body; law-making subjects; normative legal act; types of laws; legal technique.

В Кыргызской Республике (далее – КР) проблема разграничения понятий «нормотворчество», «правотворчество» и «законотворчество» приобретает свою актуальность в настоящее время, так как идет стремительный процесс переработки и обновления значительной части имеющейся нормативно-правовой базы. Эти понятия следует различать друг от друга несмотря на то, что все они касаются внесения изменений, принятия или отмены нормативных правовых актов.

Следует отметить, что в юридической литературе нет единого понимания понятий «нормотворчество» и «правотворчество». Одни авторы считают данные понятия синонимами и отождествляют их, другие же считают, что их следует разграничивать. Но если даже проанализировать мнения авторов, которые считают эти два понятия синонимами, можно заметить, что под нормотворчеством они больше подразумевают «деятельность органов исполнительной власти, касающуюся ведомственных нормативных правовых актов» [1].

Большинство же ученых склоняются к тому, что данные понятия следует различать. Так, например, С.Н. Болдырев считает: «Рассматривая нормотворчество как своего рода синоним правотворчества, не следует их отождествлять. На наш взгляд, отличие правотворчества от нормотворчества заключается в субъектном составе. Субъектами правотворческого процесса являются законодательные органы, в то время как в нормотворчестве участвуют органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов (федеральные и региональные министерства, службы, агентства и др.)» [2, с. 21].

И если он различает их по субъектам, то другой ученый Е.Э. Корнеев заглядывает еще шире и видит различие в направлениях их деятельности. Он отмечает: «Большинство ученых считают их синонимами, отождествляя, но это

не совсем верно. Их различие заключается в разных направлениях деятельности: «правотворчество» регулирует правовые аспекты жизни общества, государства, закрепляя в правовых актах, а нормотворчество имеет социальную направленность. Таким образом, правотворчество является неотъемлемой частью нормотворчества, его составляющей» [3, с. 92].

Соглашаясь с такой точкой зрения, следует отметить, что понятие «нормотворчество» всегда шире понятий «правотворчество» и «законотворчество», так как оно охватывает любой процесс по созданию норм, причем по созданию не только правовых, но и других социальных норм, например, эстетических, религиозных и др.

Правотворчество же представляет собой деятельность по созданию и принятию правовых норм и правовых актов, это могут быть законы, указы, постановления, распоряжения и т. п. Что же касается законотворчества, то это деятельность по разработке, принятию, внесению изменений или отмене только законов. Таким образом, правотворчество является частью нормотворчества, акцентированной на нормы права, а законотворчество выступает частью правотворчества, но с уклоном на закон.

Для более полного понимания важности разграничения данных понятий, проанализируем ныне действующий Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (далее – Закон) [4], так как он является непосредственным актом, определяющим понятие и классификацию, а также весь порядок и процедуру подготовки, принятия и опубликования нормативных правовых актов. Так, данный Закон в целом ориентирован на нормотворчество и использует понятия «нормотворческая деятельность», «нормотворческий орган» и «нормотворческая техника». В принципе, так как понятие «нормотворчество»

шире, чем понятие «правотворчество», можно было бы в какой-то степени согласиться с разработчиками данного Закона, если бы он касался в целом нормотворческого процесса. Однако, во-первых, данный Закон касается процесса создания именно нормативных правовых актов, а не процесса создания всех социальных норм; во-вторых, в качестве нормотворческого органа данный Закон рассматривает только государственный орган, должностное лицо, орган местного самоуправления, которые уполномочены принимать нормативные правовые акты, но, как мы уже отмечали, нормотворчеством могут заниматься не только государственные и муниципальные органы и должностные лица, но и другие субъекты общественных отношений, например, общественные объединения, корпорации.

Закон определяет нормотворческую деятельность как «научную и организационную деятельность по подготовке, экспертизе, принятию (изданию), изменению, дополнению, толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов» [4, ст. 2], но, как мы уже определились, нормотворческая деятельность воплощает в себе также порядок создания и установления норм социального характера. Поэтому, в данном случае, правильнее было бы указать не на нормотворческую, а на правотворческую деятельность, и, соответственно, в качестве субъекта определить правотворческий орган. Это касается и принципов, которые закреплены в данном Законе, как принципы нормотворческой деятельности, а также назвать их принципами правотворческой деятельности, так как речь идет о нормативном правовом акте, который является результатом правотворческого процесса.

Статья 4 данного Закона перечисляет виды нормативных правовых актов и относит к ним только «законы, указы Президента КР, постановления Жогорку Кенеша КР, постановления Кабинета Министров КР, постановления Национального банка КР, постановления ЦИК КР и акт специальной финансовой инвестиционной территории «Тамчы» с особым правовым режимом и статусом» [4, ст. 4], а всю остальную массу нормативных правовых актов называет актами иных наименований и не относит

к нормативным правовым актам, что в корне не правильно. Например, приказы министерств, государственных комитетов и государственных агентств хотя и имеют ведомственный характер, но по своей природе ведь тоже являются нормативными правовыми актами. Тем более, что в самом Законе закреплено понятие нормативного правового акта, как «официального документа установленной формы, принятого (изданного) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица), органа местного самоуправления или путем референдума, направленного на установление, изменение или отмену норм права (правовых норм)» [4, ст. 2], то есть, в качестве нормативного правового акта признает даже определенный акт органа местного самоуправления, но, определяя их виды, не указывает на них, тем самым содержит нормы, противоречащие друг другу.

Далее ст. 6 Закона регламентирует иерархию нормативных правовых актов, в которой после Конституции перечисляет закон, вносящий изменения и дополнения в Конституцию, а затем в конституционный закон. Но в теории права закон, который вносит изменения или дополнения в Конституцию – это и есть конституционный закон, поэтому не следует рассматривать их как два разных законодательных акта. Также в теории права обычно все нормативные правовые акты по их юридической силе делят на два вида: законы и подзаконные акты, при этом кодексы являются разновидностью законов – да, они кодифицированные, но это законы, так зачем надо было выделять их в отдельную иерархию, наряду с Конституцией и конституционными законами.

Статья 8. Закона предусматривает процедуру «делегирования нормотворческих полномочий», а так как в данном Законе в целом речь идет о правотворческих полномочиях, то правильнее было бы указать на делегирование правотворческих полномочий. Тем более, что нормотворческие органы вправе делегировать свои нормотворческие полномочия не только соответствующим государственным органам и органам местного самоуправления по вопросам их ведения, но и другим объединениям.

Согласно действующей нормативной правовой базе, в частности Постановлению Кабинета Министров Кыргызской Республики «О делегировании отдельных нормотворческих полномочий Кабинета Министров Кыргызской Республики государственным органам и исполнительным органам местного самоуправления» [5], делегированием нормотворческих полномочий занимается высший исполнительный орган государства и ему же дано право на издание акта о делегировании отдельных нормотворческих полномочий, а в Законе должна идти речь не только о нормотворчестве органов исполнительной власти, но и в целом о всех органах, имеющих право на делегирование правотворческих полномочий.

Разграничивая смысл данных терминов, мы не можем не коснуться такого понятия, как «юридическая техника», без которого не может обойтись сам процесс правотворчества. Как отмечает Н.А. Власенко: «Понятие «юридическая техника» (более современный синоним – техникоюридический инструментарий) достаточно широко используется в юридической науке и практике. В общих чертах юридическая техника определяется как совокупность технико-правовых средств, способов, приемов и методов, с помощью которых создается нормативный правовой акт или другой письменный документ, содержащий юридические нормы» [6, с. 3]. Важной разновидностью юридической техники выступает правотворческая техника, так как она касается непосредственно нормативного правового акта.

Глава 3 исследуемого нами Закона называется «Нормотворческая техника. Требования к оформлению нормативного правового акта» [4]. Если рассматривать сущность нормотворческой техники, то можно отметить, что она содержит в себе не только приемы и методы для выработки правовых актов, но и включает применение идей и принципов для достижения приемлемого регулирования общественных отношений.

Анализ работ последних лет, посвященных нормотворческой технике, позволяет сделать вывод о том, что в большинстве своем они акцентируют внимание на нормотворческую

юридическую технику, тем самым подчеркивая юридический характер такой деятельности, и, если речь идет просто о нормотворческой технике, она будет касаться не только правового акта, но и неправовых идей и принципов. Поэтому, если мы говорим о деятельности, имеющей отношение только к нормативному правовому акту, который является результатом правотворческого процесса, то правильнее будет говорить о правотворческой технике и поэтому мы предлагаем главу 3 анализируемого нами Закона называть «Правотворческая техника или нормотворческая юридическая техника».

Таким образом, можно сделать следующий вывод. Правильное разграничение смысла исследуемых нами понятийных терминологий позволит, прежде всего, более грамотно подходить к их пониманию и применению всеми субъектами правотворческой деятельности, а также, что особенно важно, при процедуре выработки нормативного правового акта и в особенности, если это касается основного законодательного акта, являющегося флагманом всего правотворческого процесса.

В целом же представляется необходимым принятие законодательного акта, который бы закреплял и раскрывал смысл данных терминов, а также разграничивал все виды актов, принимаемых в результате нормотворчества, правотворчества и законотворчества, что будет способствовать их правильному толкованию и, в конечном итоге, получению более качественных нормативных правовых актов.

Поступила: 06.02.2026;

рецензирована: 20.02.2026; принята: 24.02.2026.

Литература

1. Глебова Н.А. Ведомственное нормотворчество / Н.А. Глебова // Вестник Волжского университета. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vedomstvennoe-normotvorchestvo> (дата обращения: 18.12.2025).
2. Болдырев С.Н. Нормотворчество и правотворчество: проблемы соотношения (технико-юридический аспект) / С.Н. Болдырев // Современные проблемы государства и права. 2011.
3. Корнеев Е.Э. Нормотворческая деятельность Правительства Российской Федерации / Е.Э. Корнеев // Молодой ученый.

2021. № 11 (353). URL: <https://moluch.ru/archive/353/79164> (дата обращения: 23.12.2025).
4. Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (В редакции Закона КР от 10 июля 2025 года № 137). URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-3987/edition/1086595/ru> (дата обращения: 21.01.2026).
5. Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 3 марта 2023 года № 115 «О делегировании отдельных нормотворческих полномочий Кабинета Министров Кыргызской Республики государственным органам и исполнительным органам местного самоуправления». URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/7-22095> (дата обращения: 28.01.2026).
6. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. URL: <https://expert.kursksu.ru> (дата обращения: 12.02.2026).