

А.Ш. Маралбаева

аспирантка кафедры теории
и истории государства и права
юридического факультета
Кыргызско-Российского
Славянского университета

Развитие системы законодательства Кыргызской Республики в условиях переходного периода

В статье рассмотрены основные этапы, тенденции и особенности развития системы законодательства Кыргызской Республики. Проанализированы фундаментальные труды ученых по проблематике права переходного периода. Исследовано влияние норм обычного права кыргызов на современную систему законодательства Кыргызской Республики. Рассмотрены практические проблемы развития системы законодательства Кыргызской Республики. Предложены пути их решения.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, система законодательства, структура законодательства, отрасль законодательства, нормативный правовой акт, переходный период, обычное право, классификатор, информационно-правовая система.

Исследование развития системы законодательства на территории постсоветских государств на сегодняшний день является весьма актуальным. После распада СССР становление Кыргызской Республики как самостоятельного государства положило начало демократическим, экономическим, социальным и правовым реформам. Кыргызская Республика (далее – КР) в настоящее время находится на переходном этапе своего развития, на пути к демократическому, правовому, социальному государству с рыночной экономикой.

Развитие системы законодательства началось с принятием первой Конституции Кыргызской Республики 5 мая 1993 г.¹ В последующем была осуществлена кодификация основных отраслей законодательства. В настоящее время в системе законодательства КР насчитывается 17 кодексов (жилищный, воздушный, гражданский, уголовный, кодекс об административной ответственности, земельный, уголовно-процессуальный, лесной, уголовно-исполнительный, гражданский процессуаль-

¹ Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. // <http://student.toktom.kg/document.php?st=doc&code=305&lang=rus&ctx=#classificator:010.000.000.000>

ный и др.)². Внутренняя структура системы законодательства (горизонтальная и вертикальная плоскости) определяется Общеправовым классификатором отраслей законодательства (состоит из 45 отраслей), утвержденным указом Президента КР от 2 января 1995 г. В основе классификатора лежит предметный критерий дифференциации отраслей законодательства КР.

В теории права вопрос о критериях разграничения отраслей законодательства является дискуссионным. Например, Р.З. Лившиц признает, во-первых, предмет регулирования; во-вторых, метод регулирования; в-третьих, степень регулирования, т.е. наличие кодификационных актов. Все три критерия должны присутствовать одновременно. Критерием предмета выступает объективная потребность общества в правовом регулировании определенной группы общественных отношений³. На наш взгляд, такая позиция представляется спорной, поскольку система законодательства в большей степени подвержена субъективизму со стороны законодателя, осуществляющего дифференциацию на основании предмета регулирования. Более того, в соответствии с вышеуказанными критериями представляется невозможным выделение комплексных отраслей законодательства, сочетающих разные методы правового регулирования.

Позиция профессора С.В. Полениной представляется более оправданной. Согласно ее мнению в горизонтальной плоскости система законодательства делится на отрасли, адекватные отраслям права (уголовное, гражданское, административное и т.д.) и комплексные, формирующиеся применительно к сферам государственного управления. Сообразно этому отрасли законодательства делятся на материальные и процессуальные, частноправовые и публично-правовые, основные и комплексные⁴.

В процессе исследования системы законодательства КР мы пришли к выводу, что горизонтальная структура ее законодательства содержит отрасли, одноименные отраслям права (уголовное, гражданское, земельное и др.) и комплексные, состоящие из норм различных отраслей законодательства (административного, гражданского, уголовного). К комплексным отраслям следует отнести законодательство о сельском хозяйстве и аграрно-промышленных комплексах, о торговле, по общим вопросам народного хозяйства; отрасли законодательства, «привязан-

² См.: Жилищный кодекс Кыргызской ССР от 20 мая 1983 г.; Воздушный кодекс Кыргызской Республики от 15 апреля 1994 г. № 1483-ХІІ; Гражданский кодекс Кыргызской Республики ч. I от 8 мая 1996 г. № 15; Гражданский кодекс Кыргызской Республики ч. II от 5 января 1998 г. № 1; Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 г. № 68; Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 г. № 114; Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 г. № 45; Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 30 июня 1999 г. № 62; Лесной кодекс Кыргызской Республики от 8 июля 1999 г. № 66; Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики от 13 декабря 1999 г. № 142; Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 29 декабря 1999 г. № 146; Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 г. № 201; Таможенный кодекс Кыргызской Республики от 12 июля 2004 г. № 87; Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 г. № 106; Водный кодекс Кыргызской Республики от 12 января 2005 г. № 8; Кодекс Кыргызской Республики о детях от 7 августа 2006 г. № 151; Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 17 октября 2008 г. № 230 // <http://www.minjust.gov.kg/files/docs/kodeks.doc>

³ См.: Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 119.

⁴ См.: Ермоленко С.В. Система законодательства Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 20.

ные» к соответствующим сферам государственного управления и государственной деятельности (законодательство о транспорте и связи, об образовании).

Вертикальная структура законодательства КР состоит из подотраслей и институтов (например, законодательство об интеллектуальной собственности в составе отрасли гражданского законодательства; законодательство об усыновлении в составе законодательства о браке и семье).

Кроме этого, следует отметить тенденцию к выделению новых автономных отраслей законодательства (инвестиционной, информационной).

На сегодняшний день законодательство об иностранных инвестициях, в соответствии с Общеправовым классификатором отраслей законодательства КР, является подотраслью отраслей законодательства: международное частное право и процесс; внешнеэкономические отношения (440.000.000), а также законодательство о капитальном строительстве и капитальном ремонте (130.000.000). В данном случае во избежание дублирования, на наш взгляд, целесообразно выделить законодательство об инвестициях в отдельную автономную комплексную отрасль. Данная отрасль объединяла бы всю совокупность нормативных правовых актов, регулирующих правовые отношения в сфере инвестиционной деятельности.

В настоящее время согласно Общеправовому классификатору отраслей законодательства КР законодательство об информации и информатизации является подотраслью законодательства о культуре (210.000.000). Критерий такой дифференциации представляется совершенно неясным.

Информационное законодательство КР состоит из следующих уровней: первый – конституционный, второй – нормативные правовые акты информационного законодательства (законы⁵, подзаконные акты⁶), третий – концептуальный (концепции, временные положения⁷), четвертый – международный (международные договоры⁸). В связи с этим, мы полагаем, необходимо выделить законодательство об информации и информатизации в отдельную отрасль законодательства КР.

Стремительное развитие информационных технологий заметно влияет на систему законодательства, содержанием которой является система права. «Информационные технологии в перспективе могут радикально изменить саму форму права. «Виртуализация» правовой среды приводит к появлению нового фактора – ки-

⁵ См.: Законы КР от 5 декабря 1997 г. № 89 «О гарантиях и свободе доступа к информации», от 8 октября 1999 г. № 107 «Об информатизации», от 14 апреля 2008 г. № 58 «Об информации персонального характера», от 17 июля 2004 г. № 92 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» и др.

⁶ См.: Указы Президента КР от 17 октября 1997 г. № 285 «О Концепции развития правовой информатизации в Кыргызской Республике», от 15 января 2004 г. № 10 «Об утверждении Временного положения о порядке распространения информации в Государственном Интернет-портале (Интернете) Кыргызской Республики», постановление Правительства КР от 23 сентября 1994 г. № 722 «О создании информационной сети в Кыргызской Республике» и др. // <http://student.toktom.kg>

⁷ См.: Концепция правовой информатизации в Кыргызской Республике, утв. Указом Президента КР от 17 октября 1997 г. УП № 285; Временное положение о порядке распространения информации в Государственном Интернет-портале (Интернете), утв. Указом Президента КР от 15 января 2004 г. № 10 и др. // <http://student.toktom.kg>

⁸ См.: Соглашение государств-участников СНГ от 21 октября 1994 г. «Об обмене правовой информацией»; Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о взаимной защите секретной информации от 19 сентября 2003 г., ратифицированное Законом КР от 22 декабря 2005 г. № 184, и др. // <http://student.toktom.kg>

берпространства, которое ломает привычные представления о действии правовых норм в пространстве и времени»⁹.

В КР информационно-правовые системы (далее – ИПС) «Токтом» и «Эдвайзер» обеспечивают быстрый доступ не только ко всей базе нормативных правовых актов, но и к архиву судебных решений, образцам деловых документов, публикациям и комментариям специалистов, законодательству стран СНГ и международно-правовым актам. Систематизация осуществляется посредством виртуальной инкорпорации нормативных правовых актов. ИПС «Эдвайзер» структурирована на основе Общеправового классификатора отраслей законодательства КР. Однако данные системы не имеют статуса государственных; зачастую пользование правовой информацией является платным и не может считаться общедоступным.

На государственном уровне также осуществляется процесс перевода нормативного массива в виртуальную сферу, например, официальный сайт Министерства юстиции КР¹⁰. Критерием дифференциации нормативных правовых актов выступают вид и год издания. Поиск затрудняется, если желающий получить правовую информацию не знает года издания определенного вида нормативного правового акта. В связи с этим представляется справедливым мнение профессора В.Б. Исакова, считающего, что как нынешняя цивилизация и культура были созданы книгопечатанием, так и следующая цивилизация и культура будут созданы электронным распространением информации. В.Б. Исаков предлагает создать в Российской Федерации единый эталонный банк данных, отвечающий за стандартизацию и классификацию правовой информации¹¹.

Поддерживая данную позицию, мы считаем возможным реализацию такой идеи и в КР. Создание эталонного банка данных с бесплатным доступом к правовой информации будет способствовать повышению правовой грамотности и правовой культуры населения КР. Наиболее целесообразным ее осуществление видится на базе официального сайта Министерства юстиции КР. Наряду с виртуальной инкорпорацией в КР осуществляется ее материальный аналог: «Ведомости Жогорку Кенеша КР (Парламента КР)», Сборник актов Президента КР, основанные на хронологическом принципе систематизации нормативных правовых актов.

Таким образом, систематизация законодательства является одной из положительных тенденций развития системы законодательства на современном этапе развития КР.

В качестве второй положительной тенденции необходимо отметить влияние международного права на систему законодательства КР, проявляющееся в виде унификации и гармонизации права. Это обусловлено активным межгосударственным сотрудничеством Кыргызской Республики, ее участием в различных международных организациях (в сфере интеллектуальной собственности, инвестиций, налогообложения¹², таможенного законодательства).

⁹ Чикеева З.Ч. Некоторые методологические аспекты изучения системы источников права Кыргызской Республики // Академический Вестник АУЦА. 2009. № 2. С. 124.

¹⁰ <http://www.minjust.gov.kg>

¹¹ <http://www.consultant.ru/about/nc/legalinfo/gosgr/>

¹² Постановление Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 17 ноября 2005 г. № 12 «О Рекомендациях по унификации и гармонизации законодательства государств – членов ЕврАзЭС в сфере налогообложения (на основе сравнительно-правового анализа национальных законодательств)» // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=16570

Помимо влияния внешних факторов система законодательства отражает историческое развитие КР. До вхождения в состав Российской империи на территории современного Кыргызстана действовало обычное право кыргызов (адат). После Октябрьской революции 1917 г. и образования СССР общественные отношения на территории Кыргызстана регулировались нормативными правовыми актами СССР и КССР¹³. В частности, существовали кодифицированные на республиканском уровне отрасли законодательства: гражданское, колхозное, трудовое, семейное, уголовное¹⁴.

В постсоветский период законодатель КР вновь обратил внимание на обычное право кыргызов. Так, п. 1 ст. 38 Конституции КР гласит: «В Кыргызской Республике народные обычаи и традиции, не ущемляющие права и свободы человека, поддерживаются государством»¹⁵. Эта норма детализируется в законодательном закреплении правовых институтов, свойственных системе обычного права кыргызов, например, такой вид наказания, как тройной айып¹⁶ (ст. 45 Уголовного кодекса КР (УК КР)¹⁷), уголовная ответственность за скотокрадство¹⁸ (ст. 165 УК КР)¹⁹, суды аксакалов²⁰ (ст. 59 Конституции КР)²¹. Обычаи и традиции, противоречащие законодательству КР, запрещены (например, ст. 155 УК КР устанавливает уголовную ответственность за принуждение женщины к вступлению в брак или воспрепятствование вступлению в брак)²².

Для сравнения: законодательство Республики Казахстан, Республики Узбекистан, Республики Таджикистан и Республики Беларусь не содержит аналогичных норм. Хотя правовое положение обычаев законодательно закрепляется. В законодательстве Российской Федерации такие нормы содержатся в ст. 69 Конституции Российской Федерации, в федеральных законах, регулирующих жизнь коренных малочисленных народов (от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных

¹³ Киргизская Советская Социалистическая Республика.

¹⁴ См.: *Борубашов Б.И., Галиева З.И.* История государства и права Кыргызстана. Бишкек, 2004. С. 179.

¹⁵ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // http://student.toktom.kg/document.phtml?st=doc&code=98840&lang=rus&ctx=#kluch_slova:00E305

¹⁶ Тройной айып – это взыскание, налагаемое судом в трехкратном размере причиненного ущерба в денежном или натуральном выражении. Две части тройного айыпа взыскиваются в пользу потерпевшего в возмещение материального и морального ущерба, третья часть – в пользу государства.

¹⁷ Уголовный кодекс Кыргызской Республики // Электронный ресурс: ИС «Токтом» 2011.

¹⁸ Наказывается тройным айыпом либо штрафом в размере до 50 расчетных показателей либо лишением свободы на срок до трех лет.

¹⁹ Электронный ресурс: ИС «Токтом» 2011.

²⁰ Суды аксакалов – это создаваемые на добровольных началах и на основе выборности и самоуправления общественные органы, призванные осуществлять рассмотрение материалов, направляемых им в установленном порядке судом, прокурором, органами внутренних дел и другими государственными органами и их должностными лицами в соответствии с действующим Законодательством КР, а также разрешать дела о спорах между гражданами в случаях и порядке, установленных Законом КР от 5 июля 2002 г. № 113 «О судах аксакалов».

²¹ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // http://student.toktom.kg/document.phtml?st=doc&code=98840&lang=rus&ctx=#kluch_slova:00E305

²² Наказываются штрафом в размере от 100 до 200 расчетных показателей либо ограничением свободы на срок до трех лет.

малочисленных народов Российской Федерации», от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»²³. В результате законодательного санкционирования правовых обычаев наблюдается преемственность в регулировании определенного круга общественных отношений.

Изучая взаимосвязь исторического генезиса Кыргызской Республики и системы ее законодательства, необходимо в этом контексте проанализировать события, произошедшие 7 апреля 2010 г. С 7 апреля по 27 июня 2010 г. Временным правительством было издано 140 декретов, 113 постановлений (некоторые из них были опубликованы в газете «Эркин Тоо»²⁴ и 681 распоряжение. Фактически именно эти акты регулируют определенные общественные отношения, например декреты Временного правительства КР о национализации имущества. Однако в соответствии с Конституцией КР имущество может быть национализировано только путем издания соответствующего закона²⁵. Кроме того, акты Временного правительства вносят изменения и дополнения в действующее законодательство (например, в Налоговый кодекс КР внесены две поправки путем изданием соответствующих декретов)²⁶. Однако ни Конституция КР, ни Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» официально не включают декреты, постановления и распоряжения Временного правительства в иерархию нормативных правовых актов.

Мы полагаем, что выход из данного положения может быть следующим: необходимо включить декреты Временного правительства в состав нормативных правовых актов, т.е. нужно либо внести изменения в Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», либо Парламент КР (Жогорку Кенеш КР – Верховный Совет КР) должен принять законы по аналогичным вопросам. Однако пока данный вопрос остается без внимания со стороны Парламента КР, ввиду чего система законодательства характеризуется пробельностью и противоречивостью. Следует отметить, что в целом такое состояние обусловлено еще и переходным этапом в развитии КР.

По мнению Е.Э. Черенковой, развитие системы законодательства в переходный период происходит в два этапа. Первый – наработка необходимых норм, необходимой законодательной базы. На этом этапе первостепенное значение имеет количество. Второй этап – систематизация нормативного материала. Здесь на первое место выходит качество²⁷.

Профессор В.А. Рыбаков утверждает, что правовое строительство в переходный период осуществляется следующими способами: а) инновеллизацией (создание

²³ См.: Сооронкулова К.С. Обычное право кыргызов и современная правовая система Кыргызской Республики: дисс. ... канд. юрид. наук. Бишкек, 2009. С. 75.

²⁴ Правительственная общественно-политическая газета Кыргызской Республики осуществляет официальное опубликование нормативных правовых актов КР с 1991 г.

²⁵ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // http://student.toktom.kg/document.phtml?st=doc&code=98840&lang=rus&ctx=#kluch_slova:00E305

²⁶ В статьи 167, 240, 263-1, 282, 315 Налогового кодекса КР от 17 октября 2008 г. № 230.

²⁷ См.: Черенкова Е.Э. Система права и система законодательства Российской Федерации: понятие и соотношение: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 17.

нового по содержанию нормативного правового материала); б) преемственностью (использование правового материала собственной страны); в) рецепцией (использование правового материала иностранного государства); г) трансформацией и имплементацией (использование норм международного права). Суть процесса состоит в том, чтобы, осознав встающие перед обществом задачи, оценить положительные и отрицательные последствия предшествующего правового развития, а затем организовать и направить свои действия в соответствии с этой оценкой²⁸.

При исследовании развития системы законодательства КР нами было выявлено два основных этапа. На первом этапе (1991–2005 гг.) происходит стремительное накопление нормативно-правового материала – число вновь принятых нормативных правовых актов превышало число нормативных правовых актов об изменениях и дополнениях законодательства. На втором этапе (2006–2011 гг.) происходит обратный процесс – число нормативных правовых актов об изменениях и дополнениях существенно превышает число вновь принятых нормативных правовых актов. Другими словами, первый этап характеризуется стремительным созданием законодательной базы, второй этап – пересмотром (ревизией) принятых нормативных правовых актов и снижением общего числа законов, утративших силу.

Динамика развития законодательства²⁹ КР за 1991–2011 гг., по данным Государственного реестра нормативных правовых актов КР³⁰, четко отражает вышеизложенные положения.

1991–2005 гг.

Общее число принятых законов		Общее число законов, утративших силу
1740 (100%)		
<i>число вновь принимаемых законов</i>	<i>число законов об изменениях и дополнениях</i>	
1132 (65,1%)	608 (34,9%)	

В период с 1991 по 2005 г. общее число вновь принятых законов почти в два раза превышает число законов об изменениях и дополнениях. Другими словами, осуществляется активная наработка правового массива.

2006–2011 гг.

Общее число принятых законов		Общее число законов, утративших силу
1327 (100%)		
<i>число вновь принимаемых законов</i>	<i>число законов об изменениях и дополнениях</i>	
477 (36%)	850 (64%)	

²⁸ См.: Рыбаков В.А. Преемственность в отечественном праве в переходный период: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 13.

²⁹ В узком смысле, т.е. как совокупность нормативных правовых актов законодательного органа. В рамках настоящей статьи рассмотрим лишь динамику развития законов КР.

³⁰ <http://www.minjust.gov.kg/index.php/ru/2009-08-17-09-35-23>

С 2006 по 2011 г. заметно увеличивается общее число законов об изменениях и дополнениях и уменьшается общее число законов, утративших силу.

Помимо этого, в условиях переходного периода системе законодательства свойственна нестабильность. На примере конституционного законодательства мы наблюдаем (начиная с 1993 г. и по настоящее время) многократное изменение Конституции КР³¹. Такая тенденция постепенно привела к правовому нигилизму граждан Кыргызстана.

Кроме того, за последние 20 лет многочисленные изменения и дополнения были внесены в уголовное, гражданское, административное, семейное, налоговое, трудовое и другие законодательства. В Кодекс КР об административной ответственности с 1998 по 2010 г. было внесено 73 поправки, в УК КР с 1997 по 2010 г. — 62 поправки, в Гражданский кодекс КР (в I и II части) — 36, в Трудовой кодекс КР с 2004 по 2009 г. — 11, в Семейный кодекс КР с 2003 по 2009 г. — 6 поправок. На данном примере мы видим, что публично-правовые отрасли законодательства в большей степени подвержены изменениям и дополнениям, чем частноправовые.

Резюмируя вышеизложенное, необходимо отметить, что развитие системы законодательства КР тесно связано с политической трансформацией в целом. В условиях переходного периода было выявлено два этапа становления системы законодательства, наличие как положительных (виртуальная и материальная систематизация законодательства), так и отрицательных (нестабильность, противоречивость) тенденций. Третий этап видится в упорядочении нормативно-правового массива, дифференциации отраслей законодательства на базе научно обоснованных критериев. Однако о завершении переходного периода можно говорить лишь после законодательного закрепления окончания коренной трансформации государственного механизма³².

³¹ См.: Указ Президента КР от 21 сентября 1994 г. «О референдуме (всенародном голосовании) по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики»; законы КР от 16 февраля 1996 г. № 1 и от 21 октября 1998 г. № 134 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики»; Закон КР от 24 декабря 2001 г. № 112 «О внесении изменений и дополнений в статью 5 Конституции Кыргызской Республики»; законы КР от 18 февраля 2003 г. № 40, от 9 ноября 2006 г. № 180, от 15 января 2007 г. № 2 и от 23 октября 2007 г. № 157 «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» // <http://www.minjust.gov.kg/minjust/files/docs/reestr/zak.doc>

³² См.: Рыбаков В.А. Указ. соч. С. 26.