

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН “О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ”: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ

© 2009 г. А. Р. Нематов¹

Вопросы правотворчества, систематизации и кодификации законодательства являются одними из самых актуальных и в теории и в практике права. На сегодняшний день государственными органами Таджикистана уже принято достаточно много нормативно-правовых актов, в том числе свыше 15 кодексов. В результате систематизации законодательства Республики Таджикистан составлены три тома Свода законов Республики Таджикистан.

Однако эти достижения в области правотворчества зачастую требуют кардинальной доработки и глубокого анализа. Так, до сих пор в процессе правотворческой деятельности имеются некоторые упущения в планировании и прогнозировании правотворческой деятельности, в доступе граждан к нормативно-правовым актам, технике составления нормативно-правовых актов. Вдобавок к этому необходимо продолжение систематизации законодательства в форме Свода законов. Для достижения этих целей и эффективной реализации поставленных задач в правовой политике государства разработан ряд нормативно-правовых актов, среди которых главенствующую роль играет Закон Республики Таджикистан “О нормативных правовых актах”, который определяет основные параметры правотворческой деятельности государственных органов и её должностных лиц и от реализации которого зависят верховенство закона и состояние законности в государстве.

Формирование правового государства в республике в первую очередь тесно связано с эффективным осуществлением правотворческой деятельности. По сути дела это два неразделимых процесса. Именно от уровня правотворческой деятельности парламента и других полномочных на то государственных органов судят о состоянии и уровне становления государства как правового. Посредством правотворческой деятельности формируются и создаются правовые основы пра-

вового государства. Примеры тому – принятие 6 ноября 1994 г. на всенародном референдуме Конституции Республики Таджикистан и в целом формирование конституционного законодательства, которые закрепили основы правового государства. В этом отношении роль Закона “О нормативных правовых актах” очень велика, ибо именно после принятия и введения в действие настоящего Закона были приняты основные нормативно-правовые акты конституционного законодательства (Конституционные законы о суде, о Правительстве и др.).

Закон Республики Таджикистан “О нормативных правовых актах” (далее – Закон), даже не имея статуса конституционного закона, является ключевым, важнейшим нормативным актом в системе нормативно-правовых актов государства. Закон определяет всю правовую политику государства в области правотворческой деятельности и систематизации законодательства. В настоящее время в правовой политике республики, переживающей стадию переходного периода, особое место наряду с судебной реформой, повышением правовой грамотности населения, повышением уровня правовой культуры и сознания населения занимает совершенствование правотворческой деятельности государственных органов и их должностных лиц. Именно последняя является той первичной материей, которая определяет в нормативном выражении всю совокупность направлений правовой реформы, проводимой в государстве.

На пространстве СНГ Закон “О нормативных правовых актах” принят в Казахстане, Белоруссии и ряде других республик постсоветского пространства. В чем же заключается необходимость и важность принятия такого закона в государстве, особенно в переходный период?

И.Ф. Казьмин, С.В. Поленина по этому поводу пишут: “Главным доводом в пользу издания закона была необходимость упорядочения всего нормативного правового хозяйства, а также данным законом общественность намеревается упорядочить и демократизировать процесс правотворче-

¹ Заведующий отделом теоретических проблем современного права Института государства и права Академии наук Республики Таджикистан, кандидат юридических наук.

ства, установить надежные гарантии законотворческого полномочия представительных органов власти, исключить в этом деле волюнтаризм, ведомственность и т.д.”². В свою очередь, необходимость принятия Закона Т.Н. Рахманина видит в активизации тенденции единства регулирования правотворческой работы, в повышении требований к законопроектным работам в современных условиях, проведении важной работы по обновлению законодательства, потребности в более четкой координации работы по подготовке проектов нормативных правовых актов, необходимости учета перспектив дальнейшего развития систематизации и кодификации законодательства³.

История правотворческой деятельности Таджикистана охватывает менее 100 лет, а разработка самого Закона, непосредственно регулирующего правотворческую деятельность, началась только в постсоветский период.

Закон РТ “О нормативных правовых актах” с учетом подготовленного проекта является третьим по счету. Первый Закон был принят 13 ноября 1998 г., второй (ныне действующий) – 8 декабря 2003 г. В настоящее время Правительство представило в парламент (Маджлиси Оли) новый проект закона.

Вышесказанное заставляет нас исследовать настоящий Закон во временном пространстве – его действие в прошлом, современное состояние и перспективы дальнейшего его развития с учетом всех его достоинств, социальных факторов, способствующих его разработке и принятию. Здесь также следует сказать, что необходимость появления этого Закона во многом была обусловлена политическими и правовыми факторами. В связи с этим Закон будет рассматриваться нами в рамках политических и правовых факторов⁴.

Как было отмечено ранее, за последние 10 лет в Таджикистане разработан уже третий Закон “О нормативных правовых актах”, а это показатель того, что правотворческая деятельность находится в стадии развития. Однако количество всегда должно переходить в качество, а не наоборот, это один из основных законов развития. Последнее, безусловно, касается и правотворчества. Бесспорно то, что Закон 2003 г. по своим качественным

показателям и параметрам превосходит Закон 1998 г. – первый нормативно-правовой акт после Конституции республики, регламентирующий правотворческую деятельность государства, недавно вышедшего из огня гражданской войны. В социальном назначении переоценить роль этого Закона невозможно, ибо на его базе принимались нормативно-правовые акты, закрепляющие основы неустойчивого мира в республике. Юридические характеристики его были не очень высокого уровня, ибо с точки зрения правовой науки он был сырым, не вполне разработанным. Но, как мы выше сказали, этот Закон имел скорее политические цели, нежели правовые. Здесь уместно привести слова Н.Д. Абдуллаева, утверждающего, что правотворчество, направленное на правовое регулирование общественных отношений, в своем развитии неизбежно предполагает постановку и достижение определенных целей, требует учета реальных возможностей в процессе выявления формирования общей воли всего народа⁵.

В аргументацию приоритета политических характеристик Закона 1998 г. мы можем привести следующие доводы. На основании Соглашения о национальном единстве и примирении, заключенного между Правительством Республики Таджикистан и Объединенной таджикской оппозицией 27 июня 1997 г. в Москве, предусматривалось создание Комиссии национального примирения (КНП), которая должна была воплотить в жизнь условия настоящего Соглашения. В КНП в равном количестве (по 13 человек) вошли представители Правительства РТ и Объединенной таджикской оппозиции. Комиссию возглавил лидер Объединенной таджикской оппозиции Саид Абдулло Нури.

Комиссии национального примирения был делегирован ряд правотворческих полномочий. Из них основной была разработка предложений по изменениям и дополнениям, вносимым в Конституцию Республики Таджикистан (что было предусмотрено условиями заключенного Соглашения). Проект изменений и дополнений в Конституцию был вынесен на всенародный референдум 26 сентября 1999 г. Разработкой данного проекта занималась непосредственно Комиссия национального примирения. При этом правотворческая деятельность Комиссии не ограничивалась только разработкой изменений и дополнений в Конституцию республики. Она также способствовала принятию ряда важных законов Республики для укрепления достигнутых соглашений по установлению мира

² Казьмин И.Ф., Поленина С.В. “Закон о законах”: проблемы издания и содержания // Сов. гос. и право. 1989. № 12. С. 3.

³ См.: Рахманина Т.Н. Кодификация законодательства. М., 2005. С. 41.

⁴ Подробно о политических и правовых параметрах качества законов см.: Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993.

⁵ См.: Абдуллаев Н.Д. Диалектика правотворчества. Баку, 1972. С. 7.

и согласия в Таджикистане. Так, Ф.Т. Тахиров отмечает: “Благодаря плодотворной деятельности КНП, активной поддержке и усилиям Президента страны и Маджлиси Оли по реализации Общего соглашения был проведен референдум по изменениям и дополнениям в Конституцию, принятию новых законов о выборах, об общественных объединениях, политических партиях, проведению на их основе выборов Президента и местных представительных органов власти. Мирное развитие в Таджикистане приобрело необратимый и устойчивый характер”⁶.

Таким образом, Закон 1998 г., отражая состояние общества в тот период и адекватно отвечая реальным возможностям государства, полностью оправдал себя как нормативно-правовой акт и достиг поставленной перед ним цели – достижения мира и согласия в республике. Как правильно отмечает С.В. Поленина, политические параметры качества закона могут быть определены как степень соответствия выбранных законодателем вариантов регламентации определенной области общественных отношений и общей направленности развития правовой системы требованиям законодательной политики и задачам общественного развития на ту или иную перспективу⁷. Поэтому здесь мы не будем обсуждать правовую сторону качества Закона 1998 г. (с точки зрения его юридической техники).

Закон же 2003 г. качественно отличался от Закона 1998 г. Он преследовал в большей степени правовые цели, нежели политические, и был направлен на комплексное урегулирование устоявшихся традиций правотворческой деятельности. По сравнению с Законом 1998 г. этот Закон по максимуму охватывает все составляющие института правотворчества. Так, в соответствии со ст. 1 настоящего Закона под ее действия подпадали понятия и виды нормативных правовых актов Республики, общий порядок их подготовки, опубликования, действия, толкования, регулирования юридических коллизий и др.⁸ Конечно, настоящий Закон имеет свои недостатки⁹, однако мы полагаем, что это вовсе не должно быть причиной разработки и принятия нового закона.

Анализ и научное осмысление Закона 2003 г. в сравнении с проектом нового закона выявили некоторые недоработки в последнем. Говоря о проекте нового закона, необходимо подчеркнуть, что в нем учтены все те недостатки, которые существуют в действующем Законе 2003 г. и на которые указывали многие ученые-юристы Республики. Но при этом в нем одни недостатки и пробелы заменены другими. Анализ содержания настоящего проекта закона показывает, что наряду с правовыми целями он ставит и политические, причем последние доминируют над первыми. Обоснованием такого суждения может служить ст. 2 проекта закона.

Проект закона в общем плане охватил все институты и направления правотворческой деятельности. В нем впервые в конкретной и полной форме предусмотрено планирование разработки нормативно-правовых актов, которое предсказывает и упорядочивает деятельность правотворческих органов на несколько лет вперед. Правотворческие органы должны иметь специальную программу своей правотворческой деятельности и обладать информацией об эффективности действующих нормативно-правовых актов. Исходя из этого, планирование правотворческой деятельности должно сыграть важную роль в совершенствовании как самой правотворческой деятельности, так и законодательства в целом.

Одним из достоинств настоящего проекта закона является ст. 7, которая посвящена системе нормативно-правовых актов Республики Таджикистан и согласно которой каждый может в полном объеме в соответствии с юридической силой нормативно-правовых актов определить иерархию системы нормативно-правовых актов Республики.

В проекте закона в системе нормативно-правовых актов определено место признанных Таджикистаном международно-правовых актов и кодексов. Следует отметить, что международные акты впервые включены в систему нормативно-правовых актов Республики и указана их иерархия. До этого международным актам посвящались отдельные статьи Закона, из которых невозможно было определить их место в системе законодательства Республики Таджикистан. В проекте закона в иерархии нормативно-правовых актов международные акты ставятся после Конституции РТ и законов, принимаемых путем референдума. Мы считаем, что в соответствии со ст. 10 Конституции Республики, которая признает приоритет международных актов над законами Республики, правильнее было бы международ-

⁶ Тахиров Ф.Т. Роль Комиссии национального примирения в развитии законодательства Республики Таджикистан. Сборник научных статей. Душанбе, 2004. С. 30.

⁷ См.: Поленина С.В. Указ. соч. С. 27.

⁸ См.: Закон РТ “О нормативных правовых актах” от 8 декабря 2003 г. // Вестник Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2003. № 12. С. 248.

⁹ Все недостатки этого Закона более подробно указаны в работе автора: Нематов А.Р. Кодификация законодательства Республики Таджикистан. М., 2008.

ные акты расположить после Конституции, а не законов, принимаемых путем всеобщего голосования (референдума). Что касается расположения кодексов в системе нормативно-правовых актов, то они стоят наравне с законами (п. 5 ст. 7 проекта закона), причем кодексы указаны первыми, а затем уже идут законы. Проект имеет и другие положительные стороны, на которых мы уже не будем останавливаться, но рассмотрим некоторые недоработки настоящего проекта закона.

Проект закона предусмотрел способы и приемы составления нормативно-правовых актов в качестве основного института правотворческой деятельности, известной как правотворческая техника. Однако при разработке проекта закона эти правила и приемы правотворческой техники не были соблюдены. В качестве примера можно привести язык Закона как основной прием законодательной техники. В современных условиях развития общества использование некоторых терминов представляется весьма сомнительным. Так, в проекте закона для определения правотворческого органа использованы термины “маком” и “макомот” (оба *определяются как “орган”*), причем первый из них имеет двоякое значение (“маком” – от араб. “место”, “статус” и др.)¹⁰. Так что применение данного слова придает некоторым нормам также двоякое значение. Это может быть “орган” или же “место, статус” правотворческого органа. Мы предложили бы вместо слова “маком” использовать термин “макомот”, что в переводе на русский язык полностью передает содержание термина “орган”.

В настоящее время проект закона в порядке преемства не воспринял многих правовых норм действующего Закона, которые направлены на реализацию такого принципа правотворческой деятельности, как обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина.

Между тем этот проект закона мог бы сохранить в своем содержании многие правовые нормы действующего Закона, которые непосредственно направлены на реализацию прав и свобод человека и гражданина. Например, ч. 2 ст. 53 действующего Закона гласит: “Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не применяются, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения”¹¹, а ч. 1 ст. 63 действующего Закона

определяет: “Каждый гражданин, проживающий на территории Республики Таджикистан, имеет право знакомиться с нормативными правовыми актами Республики Таджикистан”¹². Однако мы не видим этих норм в ст. 4 или 53, 60 проекта нового закона, которые посвящены принципам гласности в деятельности правотворческих органов, официальному опубликованию нормативно-правовых актов, доступности нормативно-правовых актов.

Один из главных дискуссионных вопросов – толкование понятия “законодательство”, которое раскрывается в ст. 2 проекта закона. В соответствии с данной статьей законодательство трактуется в широком смысле, т.е. это нормативно-правовые акты в совокупности или акты отдельной отрасли. Здесь же в понятие “законодательный акт” включаются: Конституция Республики Таджикистан, законы Республики Таджикистан, принятые путем референдума, конституционные законы, кодексы и законы. Как видно из содержания этой нормы, в число законодательных актов включаются те нормативно-правовые акты, которые являются законами. Такую же ситуацию мы можем наблюдать и в Законе Республики Казахстан “О нормативных правовых актах”. Так, в соответствии со ст. 1 Закона РК “О нормативных правовых актах” от 24 марта 1998 г. “законодательство – совокупность нормативных правовых актов, принятых в установленном порядке”¹³. Далее в этой же статье читаем: “...законодательный акт – конституционный закон, указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, кодекс, закон, указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, постановление Парламента Республики Казахстан, постановления Сената и Мажилиса”¹⁴. Как видно из вышеприведенного, система законодательных актов соответствует широкой трактовке законодательства, так как в этой системе мы можем наблюдать подзаконные акты. В проекте закона следовало бы также дать узкую трактовку понятия “законодательство”. Последнее обусловлено тем, что законодательство представляет собой систему законов государства, что, в свою очередь, повышает значение закона и законодательного органа в государстве.

Хотелось бы также остановиться на положениях проекта закона, касающихся систематизации

¹⁰ См.: Словарь таджикского языка (X – начало XX века). М., 1969. С. 671.

¹¹ Закон РТ “О нормативных правовых актах” // Ахбори (Ведомости) Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2003. № 12. С. 260.

¹² Там же. С. 263.

¹³ Закон Республики Казахстан “О нормативных правовых актах”. Алматы, 2005. С. 3.

¹⁴ Там же.

законодательства. Статья 55 проекта посвящена Своду законов Республики Таджикистан. В ч. 6 настоящей статьи указывается, что с целью правильного использования материалов Свода законов перечень нормативно-правовых актов, включаемых в Свод законов, должен располагаться в хронологическом порядке. Следует заметить, что три тома Свода законов Республики Таджикистан составлены не только в хронологическом порядке, но и по предмету регулирования, т.е. по предметному признаку. Составление Свода законов в хронологическом порядке по сравнению с предметным имеет некоторые недостатки. Хронологический порядок предусматривает размещение нормативных актов, принятых в определенный отрезок времени, что затрудняет правоприменителю найти необходимый нормативный акт соответствующей отрасли законодательства. Вышеуказанный пробел обусловлен тем, что за-

конодатель не определил, по какому принципу или элементам законодательства будут составлены отдельные тома Свода законов Республики (по институту, отрасли или комплексному законодательству).

Таким образом, исследование Закона РТ “О нормативных правовых актах” в ракурсе его прошлого, современного состояния и перспектив дальнейшего его развития свидетельствует о его необходимости и важности для построения правового государства, установления законности правопорядка в государстве, а порой и ликвидации последствий социальных конфликтов. Занимая в системе нормативно-правовых актов ведущее место, этот Закон способствует формированию основ правовой политики государства и определяет главные направления его правотворческой деятельности.