Нематов Акмал Рауфджонович. Правотворчество в Республике Таджикистан: актуальные вопросы теории и практики: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Нематов Акмал Рауфджонович;[Место защиты: Институт государства и права РАН].- Москва, 2014.- 331 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общетеоретические основы и социальные условия осуществления правотворчества в Таджикистане 18-94**

1.1. Право и правотворчество в Таджикистане: вопросы понятия и назначения 18-42

1.2. Принципы правотворчества в Таджикистане: их соотношение с принципами права 42-57

1.3. Социальная обусловленность правотворчества: объективные и субъективные факторы правотворческой деятельности в Республике Таджикистан 57-94

**Глава 2. Законотворчество – высшая форма правотворчества в Республике Таджикистан 95-177**

2.1. Генезис закона и законотворчества в Таджикистане 95-125

2.2. Законотворческий процесс в Республике Таджикистан и пути его совершенствования 125-152

2.2.1 Порядок подготовки и обсуждения законопроектов .130-138

2.2.2. Рассмотрение и принятие законопроекта 138-146

2.2.3. Опубликование и введение в действие законов 146-152

2.3. Систематизация и кодификация законодательства

в Республике Таджикистан.

Свод законов Республики Таджикистан 152-177

**Глава 3. Участие Президента и Правительства Республики Таджикистан, иных органов исполнительной власти в правотворческом процессе .178-246**

3.1. Особенности участия Президента Республики Таджикистан в правотворческом процессе 178-194

3.2. Специфика правотворческой деятельности Правительства Республики Таджикистан 194-211

3.3. Роль министерств, государственных комитетов и ведомств в правотворческом процессе 211-233

3.4. Правотворчество местных органов государственной власти и местного самоуправления в Республике Таджикистан 234-246

**Глава 4. Обеспечение законности в правотворческой деятельности Республики Таджикистан247-286**

4.1. Судебный и внесудебный контроль за правотворческой деятельностью в Республике Таджикистан 247-267

4.2. Общественный контроль за правотворческой деятельностью в Республике Таджикистан 268-286

Заключение 287-300

Библиографический список использованной литературы 301-331

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В современном Таджикистане происходят кардинальные изменения во всех сферах жизнедеятельности общества. В свою очередь модификация общественных отношений и качественные изменения в экономической, политической и духовной жизни влекут за собой и модернизацию национальной правовой системы государства. В этом процессе важная роль отводится правотворческой деятельности.

В данном ракурсе изучение правотворчества различных государств является вполне оправданным и логичным, поскольку каждое государство обладает своими собственными, уже сложившимися традициями. К примеру, большинство республик постсоветского пространства продолжило традиции советского правотворчества, хотя и в этих странах уже стали складываться собственное понимание права и практика правотворческой деятельности. Это объясняется активным проявлением национальной самобытности, с одной стороны, и влиянием глобализационных процессов, с другой. Но в ходе изучения этих закономерностей, как правило, возникает множество вопросов практического и теоретического характера, которые необходимо учитывать и решать.

Актуальность исследования вопросов теории и практики правотворческой деятельности в Таджикистане обусловлена следующими факторами: кардинально изменились условия, ориентиры и направления общественного развития; обострились проблемы осуществления эффективного законотворчества (обеспечение качества законодательных и подзаконных актов, верховенства законов в системе источников права республики на фоне возрастающей роли, а иногда и доминирования иных социальных регуляторов (религия, обычаи и др.); возвращение доверие граждан к законодательному акту как основному правовому регулятору, преодоление правового нигилизма у населения, повышение его правовой культуры и сознания.

Мир, как целостное социальное явление, находится в постоянном движении и развитии. В настоящее время особенно большой размах получили объективные и необратимые процессы глобализации, точнее «вестернизации» всех сфер общественной жизни: политической, экономической, экологической, социальной, культурной, информационной и, конечно, правовой. Следует отметить, что если с одной стороны, глобализация открывает широкие возможности перед человечеством в реализации своих целей, то, с другой стороны, она ведёт к таким негативным

последствиям, как обострение политических и экономических кризисов, угроза международного терроризма и религиозного экстремизма, массовая миграция и др.

Что касается современного Таджикистана, то здесь на фоне глобализации хорошо прослеживается два процесса - вестернизация (пропаганда западных ценностей) и истернизация (распространение восточных моделей правил поведения, особенно исламского Востока) общественной жизни. При этом особенно активизировалось проявление таких социальных регуляторов, как религия, обычаи, традиции, которые непосредственно влияют на государственно-правовую жизнь, на само содержание правотворческих решений и разработку нестандартных по своей форме и содержанию законодательных актов. Примером последних в стране стали Законы РТ «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан» (от 8 июня 2007 г.) и «Об ответственности родителей за обучение и воспитание детей» (от 2 августа 2011 г.) и др.

В свою очередь приоритет международного права над внутригосударственным заставляет таджикское государство соотносить свою правотворческую политику с мировыми стандартами с учетом политико-правовых, социально-экономических и культурно-исторических условий страны. За последнее десятилетие таджикское общество, как и весь мир, сильно изменилось. Формирующиеся новые экономические отношения, глобализационные процессы, угроза природных и техногенных катастроф, борьба с терроризмом и религиозным экстремизмом, коррупцией и международной организованной преступностью, обеспечение безопасности и мира в центральноазиатском регионе, проблемы массовой миграции, обеспечение энергетической независимости, выход из коммуникационного тупика, обеспечение продовольственной безопасности страны весьма усилили значимость правотворчества. От эффективного осуществления последнего во многом зависит существование Республики Таджикистан как демократического, правового, светского и социального государства.

Государство в лице его органов и должностных лиц является основным субъектом правотворчества, в которой наблюдается явное доминирование органов исполнительной власти. Доминирование органов исполнительной власти, выражающееся в том, что больше половины законопроектов в парламент вносится Президентом и Правительством республики, а остальные - иными субъектами законодательной инициативы, остаётся непререкаемым. Минимизация в правотворчестве участия народа, как носителя суверенитета и источника государственной власти, а также отсутствие права законодательной инициативы у высших судебных органов по вопросам их

ведения актуализировали проблемы разработки общей системы правотворчества Таджикистана, определения места и роли каждого из субъектов правотворчества в этой системе.

Все вышеуказанное и предопределило необходимость комплексного анализа такого правового явления, как правотворчество, и выработки механизмов по его демократизации и либерализации в Таджикистане.

**Степень разработанности темы.** Проблемы правотворчества исследовались многими учёными-юристами. Так, теоретико-методологическую основу исследования правотворческой деятельности в целом составили труды С.С. Алексеева, Ю.Г. Арзамасова, В.М. Баранова, С.Н. Братуся, А.Б. Венгерова, А.И. Васильева, Н.А. Власенко, В.Г. Графского, Б.В. Дрейшева, Д.А. Керимова, СВ. Кодана, В.В. Лазарева, В.В. Лапаевой, О.Э. Лейста, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, Г.И. Муромцева, А. Нашиц, А.С. Пиголкина, СВ. Полениной, И.С. Самощенко, И.Н. Сенякина, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, P.O. Халфиной, А.Ф Шебанова и др. Глубоко научные монографические труды, посвященные проблемам правотворчества, написали М.Н. Марченко, С. В. Поленина, А.С. Пиголкин, И.И. Шувалов и др. Проблемы соотношения правотворчества и систематизации нашли отражение в работах Д.А. Ковачева, Н.П. Колдаевой, А.В. Мицкевича, А. Нашиц, СВ. Полениной, Т.Н. Рахманиной, P.O. Халфиной и др. Отдельные аспекты правотворчества были разработаны в докторских диссертациях А.П. Мазуренко, В.В. Трофимова, П.А. Гука и др. При таком глубоком интересе к проблемам правотворчества их актуальность в России неоспорима.

Отдельные аспекты теории, истории и практики правотворческой деятельности стали объектом изучения и таджикских ученых-юристов. В частности, здесь следует назвать труды Ф.Т. Тахирова, Р.Ш. Сативалдыева, А.И. Имомова, И.Б. Буриева, Ш.М. Менглиева, М.З. Рахимова, А.Г. Халикова, Т. Шарипова.

Проблемы теории и методологии правотворчества исследовались не только отдельными учеными-юристами, но и научно-исследовательскими институтами и центрами, что также свидетельствует об их актуальности. Здесь можно отметить работу, проводимую Институтом государства и права РАН, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Нижегородским исследовательским научно-прикладным центром «Юридическая техника» и другими научными учреждениями, по исследованию теоретико-методологических основ правотворческой деятельности, а также существенна в данном направлении деятельность

Академии наук Республики Таджикистан и Национального центра законодательства при Президенте Республики Таджикистан.

Несмотря на столь пристальное внимание ученых к проблемам истории, теории, практики, методологии правотворчества, многие аспекты этих проблем в Таджикистане как советского, так и постсоветского периодов остаются пока еще неизученными. В таджикской научной юридической литературе до сих пор отсутствуют монографические работы по вопросам теории и практики правотворчества Таджикистана, т.е. они ещё не стали объектом комплексного, системного анализа. Неисследованными остаются понятие и назначение правотворчества в Таджикистане в свете современных типов правопонимания, не выявлено действие социальных факторов в политико-правовых, социально-экономических и культурно-исторических условиях республики, не конкретизированы правотворческая политика государства с учётом мировых процессов, законотворческая деятельность парламента, не определено место главы государства и органов исполнительной власти в системе правотворчества государства, не обоснована правотворческая деятельность местных органов государственной власти, не разработан механизм контроля за правотворчеством в республике. Своим исследованием автор попытался предельно восполнить обозначенные выше пробелы в правовой науке Таджикистана.

**Предметом исследования** стали закономерности развития правотворческой деятельности в Таджикистане, взаимоотношения государственных органов и граждан в процессе правотворчества.

**Объект исследования** - досоветская, советская и постсоветская практика правотворчества в Таджикистане, законотворческая деятельность Маджлиси Оли (парламент) Таджикистана, правотворческая деятельность Президента, Правительства Республики Таджикистан, иных органов исполнительной власти, а также контрольно-надзорная деятельность государственных органов за правотворческой деятельностью страны.

**Цели и задачи исследования.** Целью исследования являются актуальные вопросы теории и практики правотворчества в Таджикистане, анализируемые с позиций существующих теорий правотворчества, исторического опыта таджикского народа, правовой практики республики, стран СНГ и дальнего зарубежья, а также действующего законодательства Таджикистана. При этом определялись современное состояние, основные направления и тенденции развития правотворчества в Таджикистане, обосновывались рекомендации по приведению в единую систему всех уровней правотворчества в государстве, с учётом их эффективного

воздействия на процессы государственного управления, координации и демократизации правотворчества в стране.

Постановка данной цели предопределила необходимость решения следующих задач исследования:

раскрыть понятие и социальное назначение правотворческой деятельности в условиях Таджикистана;

исследовать объективные и субъективные социальные факторы, которые непосредственно влияют на правотворческую жизнь республики;

проанализировать с учетом происходящих интеграционно-глобализационных процессов современную правотворческую политику Таджикистана;

провести историко-правовой анализ закона как результата правотворческой деятельности государства с древних времен по настоящее время; рассмотреть политико-правовые предпосылки осуществления правотворчества на различных этапах исторического развития Таджикистана;

- исследовать законотворческий процесс в Таджикистане и выявить  
механизмы его дальнейшего совершенствования;

- исследовать условия, факторы, теоретические и практические аспекты  
систематизации законодательства в Таджикистане, обосновать её значение  
для правотворческой деятельности Таджикистана;

рассмотреть правотворческую деятельность местных органов государственной власти и органов самоуправления и конкретизировать их место в общей системе правотворчества страны;

проанализировать контрольно-надзорную деятельность

государственных органов по установлению законности в правотворческой деятельности Таджикистана;

- обозначить недочеты в правотворческой деятельности органов  
исполнительной власти Таджикистана и пути их решения;

- сформулировать научно обоснованные рекомендации и предложения,  
направленные на эффективное осуществление правотворческой деятельности  
в государстве.

**Методологические и теоретические основы исследования.** Методологическую основу исследования составили современные методы научного познания: исторический (конкретно-исторический и историко-логический), системно-функциональный, социологический, статистический и сравнительно-правовой, методы индукции и дедукции, анализа и синтеза.

Эмпирическую базу работы составили правотворческая деятельность органов государственной власти, анализ которой осуществлялся путем наблюдения, сравнения, опроса и собеседований, а также советский,

российский опыт правотворчества и опыт стран ближнего и дальнего зарубежья, советское и действующее законодательство Таджикистана и стран СНГ.

Теоретическую основу диссертации составили труды советских, российских и зарубежных ученых-юристов, философов, политологов, их выводы и предложения по вопросам правотворчества, законотворчества, законодательства. В диссертации широко использованы труды Ю.Г. Арзамасова, М.И. Байтина, С.Н. Братуся, В.М. Баранова, А.Б. Венгерова, А.И. Васильева, Н.А. Власенко, В.Г. Графского, Б.В. Дрейшева, В.Д. Зорькина, Д.А. Керимова, СВ. Кодана, Д.А. Ковачева, Н.П. Колдаевой, В.В. Лазарева, В.В. Лапаевой, О.Э. Лейста, Е.А. Лукашевой, Е.Г. Лукьяновой, А. Мазуренко, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, Г.И. Муромцева, А. Нашиц, А.С. Пиголкина, СВ. Полениной, Т.Н. Рахманиной, И.С. Самощенко, И.Н. Сенякина, Е.В. Скурко, М.А. Супатаева, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, P.O. Халфиной, Г.Т. Чернобель, А.Ф Шебанова, И.И. Шувалова и др., труды зарубежных и российских теоретиков и философов права Р. Дворкина, Г.А. Харта, Дж. Уолдрона, B.C. Нерсесянца, Д.А. Керимова и др.; публикации таджикских ученых-юристов Ф.Т. Тахирова, Р.Ш. Сативалдыева, И.Б. Буриева, А.И. Имомова, Б.Х. Раззакова, М.З. Рахимова, А.Г. Халикова, К.Н. Халикова и др.

**Научная новизна работы** заключается в том, что это первое системное, комплексное теоретическое исследование правотворчества Таджикистана в истории таджикской юридической науки (включая и советский период развития). Автором впервые комплексно анализируются теоретические основы и практический опыт правотворчества и его функциональное назначение в современном Таджикистане, рассматриваются генезис этого института в республике, воздействие социальных факторов на правотворчество Таджикистана с учетом политико-правовых, социально-экономических, культурно-исторических условий республики; выявляются параметры правотворческой политики таджикского государства в условиях глобализации и столкновения цивилизаций; обосновывается система правотворчества в республике и определяется место каждого субъекта в этом процессе, определяются механизмы установления законности в правотворческой деятельности республики, осуществление которой возможно путем контрольно-надзорной деятельности государства и воздействия общества на субъекты правотворчества.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Письменные правовые памятники, разработанные до VIII в., свидетельствуют о существовании законодательства и традиций

правотворчества в истории таджикского народа, которая была утеряна с распространением ислама на территории Центральной Азии. Сегодня правотворчество Таджикистана продолжает развиваться в рамках романо-германской правовой системы, сохраняются традиции реципированного в Европе римского права, к которому таджикский народ приобщился сначала через российскую, а затем - советскую правовую систему.

2. Закон Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах» от  
26.03.2009 г., определяющий правотворчество как деятельность субъекта  
правотворчества по разработке, принятию, опубликованию и прекращению  
действия нормативных правовых актов не полностью отражает функции  
правотворчества в стране. Выявлены следующие функции правотворчества в  
Таджикистане: политическая (закрепление и охрана политической системы  
общества); экономическая (правовое обеспечение всей системы  
хозяйствования, социально-экономических реформ) и духовная (возрождение  
и сохранение историко-культурных традиций). Между тем вышеназванные  
функции недостаточно полно отражены в действующем Законе РТ «О  
нормативных правовых актах».

1. Специфика правотворческой деятельности в Таджикистане выражается в том, что она осуществляется не только путем создания норм права, но и путем трансформации норм религии, морали и обычаев в правовые нормы и их закрепления в нормативных правовых актах. Это отразилось в принятии Законов РТ «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан», «Об ответственности родителей за обучение и воспитание детей». Позитивация норм религии, морали, обычаев должна исходить из позиции их необходимости и возможности развития в системе светского законодательства в условиях Таджикистана как демократического, правового и светского государства. Придерживаясь того мнения, что право должно доминировать над иными социальными регуляторами, следует согласовать нормы религии, морали и обычаев с нормами права, найти точки их соприкосновения и совпадения, в последующем закрепить их в нормативных правовых актах.
2. Эффективное осуществление правотворческой деятельности определяется множеством социальных факторов. В разные периоды развития Таджикистана, в зависимости от складывающихся в стране условий, прослеживается доминирование политических, экономических, демографических, религиозных факторов. Если в 90-е годы XX в. в условиях образования нового таджикского государства и политической нестабильности доминировал политический фактор, то после установления мира и согласия (27 июня 1997 г.) - экономический и демографический

факторы. При этом на всех этапах наблюдается активность религиозной составляющей национального фактора.

5. После объявления республиками, входившими в состав СССР,  
независимости понятие «государственный язык» ассоциируется с  
национальным языком. Предлагается в процессе правотворчества в  
содержание понятия «государственный язык» наряду с национальным  
языком включить также язык межнационального общения, а также правила  
орфографии этих языков.

6. Проведение общественного обсуждения (всенародное и  
профессиональное обсуждение) законопроектов в Таджикистане  
свидетельствует о продолжающихся демократических процессах в  
правотворческой деятельности страны. Аргументируется необходимость  
более активного применения экспертизы (лингвистической, финансово-  
экономической, специальной научной и антикоррупционной) законопроектов  
и их общественного обсуждения как механизмов реализации принципов  
демократизма и профессионализма в законотворческой деятельности,  
обеспечения её гласности и открытости.

В целях развития и демократизации такой стадии законотворческого процесса, как законодательная инициатива, и обеспечения конституционного принципа разделения властей в правотворческой деятельности целесообразно наделить народ и высшие органы судебной власти Республики Таджикистан правом законодательной инициативы.

7. Специфика правотворчества в Таджикистане состоит в том, что в нем  
особую роль играет Президент Таджикистана, и обусловлена эта роль его  
особым правовым статусом. Согласно ст. 64 Конституции Республики  
Таджикистан, Президент в процессе правотворчества участвует в двух  
качествах: как глава государства (где он выступает от имени всего народа  
Таджикистана) и как глава исполнительной власти (где он выступает от  
имени исполнительной власти). В этих двух качествах Президент принимает  
участие во всех стадиях и на всех уровнях правотворчества страны.

8. Одной из главных причин, негативно влияющих на развитие  
правотворческой деятельности в стране, является дублирование полномочий  
органов исполнительной власти. В силу сказанного, требуются  
законодательное уточнение и дифференциация правотворческих полномочий  
(разработка, обсуждение, экспертиза проектов нормативных правовых актов)  
между Правительством Республики Таджикистан и Исполнительным

1 В 2003 г. после внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Таджикистан высшие судебные органы были исключены из числа субъектов, обладающих правом законодательной инициативы.

аппаратом Президента республики, Министерством юстиции и Национальным центром законодательства при Президенте РТ.

9. Специфика регионов Таджикистана (экономико-социальная,  
географическая, культурная и др.) требует нового подхода к осуществлению  
правотворчества местными органами, а именно расширения и усиления под  
контролем центральных органов государственной власти самостоятельного  
правотворчества при решении вопросов местного значения, в особенности  
правотворчества местных представительных органов государственной  
власти.

10. Приобщение Таджикистана к традициям систематизации  
законодательства (традициям западной систематизации через российскую и  
советскую правовую систему) проходило в особых исторических условиях, в  
частности вхождения его территорий в разные периоды в состав различных  
государственных образований (Бухарской Народной Советской Республики,  
Туркестанской АССР, Таджикской АССР и Таджикской ССР). Вхождение  
Таджикистана в единое советское правовое пространство существенно  
повлияло на процессы развития правотворчества, формирования  
собственного законодательства и его последующей систематизации в форме  
кодексов, собрания законодательства, в частности в форме издания Свода  
законов.

11. Законность в правотворческой деятельности Таджикистана обеспечивается посредством судебного и внесудебного контроля. Судебный контроль выражается в осуществлении Конституционным судом конституционного надзора за соответствием нормативных правовых актов Конституции республики и в праве судов общей юрисдикции отменять акты местных органов государственной власти. Внесудебный контроль включает в себя осуществление парламентского контроля за правотворческой деятельностью местных представительных органов и разработкой нормативных правовых актов органами исполнительной власти, а также административного контроля со стороны органов исполнительной власти.

12. Модернизация контроля за правотворческой деятельностью в Таджикистане выражается в тесном сотрудничестве государства с частным сектором и институтами гражданского общества (в лице Общественного совета, Общественного движения национального возрождения и единства Таджикистана и др.) путем внедрения современных форм общественного контроля: проведение общественных обсуждений и экспертиз законопроектов и прямых теле- / радио дебатов.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Выводы и положения диссертации способствуют новому осмыслению отдельных

аспектов теории правотворчества и могут составить методологическую основу и оказать помощь в дальнейших исследованиях проблем правотворчества как в Таджикистане, так и за его пределами.

Материалы исследования прежде всего могут быть использованы при совершенствовании правотворческой деятельности органов государственной власти в Таджикистане, в частности Парламента, главы государства и Правительства, а также действующего законодательства республики. Работа имеет также учебно-познавательное значение, она может быть использована в учебном процессе при изучении дисциплин, связанных с вопросами правотворчества.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Результаты работы были использованы в процессах обсуждения проекта Закона РТ «О нормативных правовых актах» (от 26 марта 2009 г.) на парламентском слушании Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли (Парламент) Республики Таджикистан, разработки и экспертизы законопроектов и подзаконных нормативных актов во время работы автора в Национальном центре законодательства при Президенте РТ и в Институте государства и права (после объединения с Институтом философии в Институте философии, политологии и права) Академии наук Таджикистана.

Теоретические положения диссертации были апробированы в докладах диссертанта на республиканских научно-практических конференциях «Язык и качество закона» (г.Душанбе, 22 июня 2010г.); «Развитие законодательства Республики Таджикистан в период независимости» (г. Душанбе, 26-29 августа 2011г. ) и на других и международных научно-теоретических и научно-практических конференциях - «Национальные правовые системы стран СНГ в условиях глобализации и региональной интеграции» (г. Душанбе, 19-20 ноября 2007 г.); «Актуальные проблемы права России и стран СНГ» (г. Челябинск, 1-2 апреля 2011 г.); на первом Евразийском антикоррупционном форуме «Правовые инновации в противодействии коррупции» (г. Москва. 30-31 мая 2012 г.); на VIII международной научно-практической конференции «Правовое государство и правосудие: проблемы теории и практики» (г. Москва, 15-19 апреля 2013 г.); на научно-практическом семинаре на тему «Законодательная техника и правотворческий процесс в Таджикистане» (г. Душанбе, 25-26 мая 2011 г.), а также в процессе преподавания теории государства и права, истории государства и права в Таджикском национальном университете, Таджикском государственном университете коммерции, законодательной техники в Институте повышения квалификации Министерства юстиции Республики Таджикистан.

Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора: «Кодификация законодательства Республики Таджикистан» (М., 2008.-123 с); «Правоведение» (Душанбе, 2010- 52 с); «Законодательная техника» (Душанбе, 2011- 199 с), изданного при поддержке Национального центра законодательства при Президенте Республики Таджикистан; «Законотворчество в Республике Таджикистан» (Душанбе, 2013- 152 с), «Правотворчество в Республике Таджикистан» (Saarbracken, Germany, 2013.-420 с.) и в 37 научных статьях, рецензиях, в том числе 10 из них были опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК России для докторских диссертаций.

**Структура диссертации.** Диссертационное исследование состоит из введения, четырех глав, включающих двенадцать параграфов, заключения, библиографического списка литературы.

## Принципы правотворчества в Таджикистане: их соотношение с принципами права

Правотворческая деятельность, как и любая другая государственно-правовая форма деятельности, имеет свои основные идейные начала, основу которых составляют общеправовые принципы права. Принцип, являясь общефилософской категорией, означает первоначало, руководящие идеи, основы правила поведения59. Принципы права есть совокупность руководящих идей, взглядов, основ, пронизывающих всю правовую систему общества и составляющих составную часть его правосознания. Обладая собственными идеалами и ценностями, они признаются и закрепляются на нормативном уровне в законах государства. Эти принципы впоследствии определяют основные направления правового развития государства на данном историческом этапе развития. В свою очередь формирование принципов права диалектически взаимосвязано с существующим политическим режимом того или иного государства, в основе которого лежат соответствующие общественно-политические, социально-экономические и духовно-культурные направления развития. Сегодня в Таджикистане, избравшем путь демократического, правового, светского государства и поставившем своей целью создание социального государства и гражданского общества, приоритетными становятся такие принципы, как высшая ценность прав и свобод человека, разделение властей, верховенство закона, политический и идеологический плюрализм, свобода совести и вероисповедания, гарантия частной собственности и свободное осуществление экономической деятельности, приоритет международного права и др. Многие общеправовые принципы, такие, как разделение властей, верховенство закона, гарантия и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, уже легли в основу правотворческой деятельности государства. И хотя перечисленные принципы пока реализуются неполностью в процессе правотворчества, но база для их дальнейшего развития уже заложена. Например, для полной реализации и торжества принципа разделения властей в правотворческой деятельности в Таджикистане (которая выражается в законотворческой деятельности парламента и подзаконном правотворчестве органов исполнительной власти) в этот процесс необходимо включить и судебную власть путем наделения высших судебных органов правом законодательной инициативы по вопросам их ведения.

Актуальной и нуждающейся в дальнейшей научной разработке проблемой теории принципов права является определение соотношения общеправовых принципов и принципов различных видов юридической деятельности, в частности и соотношения принципов права и правотворчества. Это не является основной целью нашего исследования, но хотелось бы высказать некоторые наши суждения по этому вопросу. На сегодняшний день принципы правотворчества в таджикской юридической науке специально и обстоятельно не рассматривались, как не исследовалось и соотношение принципов правотворчества и принципов права, хотя первые можно рассматривать, как группу или вид принципов права. Между тем в российской юридической науке освещались вопросы о соотношении принципов права и принципов законодательства в качестве формы выражения права60. Отсюда мы ставим задачу проанализировать принципы правотворчества в Таджикистане, так как они уже закреплены на нормативном уровне и соотносятся с общими принципами права.

Прежде всего, обратимся к исследованию самой системы принципов права и определению в ней места принципов правотворчества. Традиционно наука теории государства и права классифицирует принципы права на общие, отраслевые и межотраслевые, которые хотя и являются доминирующими в общей системе классификации принципов права, но далеко не единственными. Многообразие подходов и критериев определили различные основания классификации принципов права. В правовой науке нет единства в вопросах наименования, содержания и количественного состава принципов, и как, следствие, нет их единой классификации61.

В теории права сложилось два подхода к выделению принципов различных отраслей и институтов. В первом случае принципы институтов и отраслей выводятся из классификации принципов права на общеправовые, межотраслевые и специальные. В рамках второго подхода отраслевые принципы выводятся из общеправовых с определением их отраслевой специфики62. Такой подход в основном имеет место при определении соотношения общеправовых принципов, разработанных в рамках теории права, и принципов отдельных отраслей права. На современном этапе актуально рассмотрение общеправовых принципов и их соотношения с принципами, присущими отдельным институтам права в рамках самой теории права. Так, А.В. Малько и К.А. Струсь в рамках традиционной классификации общеправовые принципы подразделяют на морально-этические, или нравственные, и организационные63.

Мы предложили бы другой критерий для классификации принципов права – институт права, где критерием выступили бы правотворческая, правореализационная, правоприменительная и правоохранительная деятельность. Именно на основе этих принципов формируются целые системы правовой системы общества – как правотворчество, правовые отношения, реализация права, юридический процесс, законность, юридическая ответственность64. Отсюда мы предлагаем также классифицировать принципы права на универсальные и институциональные, где институциональные принципы становятся общим началом осуществления такого вида правовой деятельности, как правотворчество, правореализация, укрепление законности и др., а принципы права выступают универсальными по отношению ко всему разнообразию правовой деятельности и в целом основой формирования всей правовой системы государства. Сегодня в учебниках по теории государства и права наряду с исследованием общих принципов права можно проследить рассмотрение в рамках его отдельных институтов (принципы правового государства, принципы правотворчества, принципы юридической ответственности)65. Ряд авторов также анализируют принципы в рамках такого института права, как законность66. О принципах отдельных правовых институтов говорит А.В. Малько67. В.Н. Карташов в процессе классификации принципов права на виды указывает на такой критерий, как институт права68. Поэтому рассмотрение соотношения принципов права и правотворчества с позиции их подразделения на универсальные и институциональные считаем более приемлемым.

## Законотворческий процесс в Республике Таджикистан и пути его совершенствования

Важнейшей проблемой в развитии Таджикистана как правового, демократического и светского государства является совершенствование механизма законотворческой деятельности. Закон является не просто актом законодательного органа, а результатом процесса, который проходит последовательно и придает нормативному правовому акту формальную определенность и официальность. Процесс создания законов называется законотворческим процессом.

Сейчас законотворческая деятельность в Таджикистане проходит в условиях существования двухпалатного парламента, одна из палат является профессиональной, постоянно действующей, что, конечно, повлияло на качество законотворчества в республике. Однако отсутствие определенного опыта у парламентариев требует совершенствования законотворческого процесса и его модернизации. В частности, необходимо разработать более эффективный механизм законотворчества, модернизировать и демократизировать стадии законотворческой деятельности, каждая из которых должна быть научно обоснована и законодательно закреплена. Одним из критериев действенности законодательства и высокого качества законов является эффективность самого процесса правотворчества, в частности законотворческой деятельности в государстве. Сейчас достаточно много государств, которые имеют эффективный законотворческий процесс, по многим параметрам схожий с законотворческой деятельностью Таджикистана (составление законов на двух языках, развитие законотворческой деятельности в условиях двухпалатного парламента, осуществление кодификационного правотворчества и др.). Примером может служить Канада, обладающая богатым опытом законотворческой деятельности (скрупулезность, ответственность разработчиков законопроектов, обоснованность каждого законопроекта и др.) и отличающаяся демократизацией всего процесса законотворчества.

Традиционно законотворческий процесс разделяется на два этапа – предпроектный и проектный, хотя здесь мнения ученых разделяются. Проектной стадии предшествует предпроектная стадия, которая непосредственно связана с выявлением круга общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании. Законодательство в процессе правового регулирования должно отражать действительную жизнь общества. Только в этом случае оно может показать свою регулятивную функцию. Поэтому на начальной стадии законотворческого процесса необходимы анализ существующих общественных отношений и прогнозирование дальнейшего развития этих отношений в обществе, что возможно только в том случае, если законодатель в ходе законотворческого процесса сможет выявить весь круг общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании. Для решения поставленных задач законодателю необходимо осуществить ряд последовательных действий, среди которых особо следует отметить прогнозирование и планирование развития законодательства. Прогнозирование законодательства в настоящий момент выступает одним из приоритетных направлений в правотворческой политике Таджикистана. Свидетельством тому – Указ Президента Республики Таджикистан от 19.02.2011г., № 1021, утвердивший Концепцию прогнозного развития законодательства Республики Таджикистан. Этот указ четко определил необходимость разработки проектов законов, их сопоставление с действующими законами, изучение и определение соответствия принятых законов требованиям времени и общества203. Прогнозирование в процессе законотворчества предполагает совершение ряда последовательных действий, которые позволяет выявить на основе изучения объективной действительности новые общественные отношения, а значит и новую социальную действительность. К таковым действиям можно отнести изучение статистических данных, которые показывают действительное состояние общественных действий во времени и на основе которых определяются будущие действия государственных и общественных институтов. Для прогнозирования крайне полезно проведение и правового мониторинга законодательства. Только в результате мониторинга нормативных актов можно получить достоверную и необходимую информацию для осуществления комплексного анализа состояния системы законодательства и выработки предложений по её совершенствованию204. Большое значение имеет и проведение социологических исследований, опросов и их изучение. Проведение социологических опросов научно-203 исследовательскими центрами позволяет прогнозировать развитие общественной жизни на десятки лет вперед. Так, благодаря социологическому опросу выявляются мнения и настроения общественности по тому или иному вопросу правового регулирования. Определением круга общественных отношений, факторов влияющих на них, субъектов и пути правового регулирования завершается предпроектная стадия, за которой следует проектная стадия – прикладная и техническая по своему характеру.

Получение результатов прогнозирования подразумевает разработку шагов по осуществлению законодательной деятельности, которая выражается в определении этапов и периодов постепенного изменения законодательства с учетом проведенных исследований по прогнозированию и полученных результатов, а именно планирование законотворческой деятельности. После распада СССР в Таджикистане произошел тотальный отказ от планового характера государственной деятельности. Планирование в области правотворчества также было отвергнуто. Правотворческая деятельность до принятия Конституции республики на фоне сильного противостояния политических сил была спонтанной и хаотичной. В целях упорядочения всей правотворческой деятельности государство вынуждено было обратиться к прогнозированию и на базе его к планированию правотворчества. Планирование законотворческой деятельности в стране с учетом установившихся новых общественных отношений стало приоритетным в деятельности органов государственной власти и управления. Оно осуществляется путем формирования перспективных и текущих программ и планов, являющихся основной составляющей деятельности всех органов государственной власти, ориентиром в разработке программ и планов законопроектной деятельности205. Поэтому базовыми элементами планирования правотворчества выступают государственные программы по политическому, социально-экономическому и культурно-духовному развитию, на основе которых субъектами правотворчества разрабатываются соответствующие планы. Именно на их основе следует строить программу деятельности правотворческих органов. Так, Министерством юстиции республики и Национальным центром законодательства при Президенте Республики Таджикистан разработано шесть государственных программ на 2012-2015 гг. по реализации Концепции прогнозного развития законодательства Республики Таджикистан в сферах: государственного устройства, правозащиты, обороны и безопасности; гражданского и предпринимательского законодательства; в аграрной отрасли и сфере защиты окружающей; финансов, налогооблажения, таможни и банковской деятельности; труда, социальной защиты и образования; правового обеспечения международных отношений на 2012–2015 г.

Проектная стадия в Таджикистане также подразделяется на соответствующие этапы, и здесь мнения ученых-юристов Таджикистана расходятся. Так, Р.Ш. Сативалдыев пишет, что законодательный процесс в Республике Таджикистан включает в себя следующие стадии: 1) законодательная инициатива и внесение законопроекта в парламент; 2) обсуждение законопроекта; 3) принятие законопроекта со стороны Маджлиси намояндагон и его одобрение в Маджлиси милли; 4) подписание закона; 5) обнародование закона206.

## Специфика правотворческой деятельности Правительства Республики Таджикистан

Принятие Конституции Республики Таджикистан 1994 г. определило новую систему государственной власти, основанной на теории разделения властей. Эта теория также определила новую систему взаимоотношений между ветвями власти в условиях коренных изменений в политической, экономической и других сферах общественной жизни страны. В связи с этим произошли кардинальные изменения во взаимоотношениях ветвей власти в области правотворчества, особенно между законодательной и исполнительной ветвями власти.

Правительство – высший государственный орган исполнительной власти, осуществляющий управление общественно-политической, социально-экономической и культурно-духовной сферой общественной жизни государства и общества. В свою очередь, Правительство является коллегиальным органом. Сущность Правительства как высшего органа исполнительной власти выражается в осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности и исполнении законодательных актов, принятых Парламентом. В свою очередь глобализационные процессы ставят перед исполнительной властью задачи адаптации внутригосударственных управленческих отношений к общемировым процессам и гармонизации внутригосударственного законодательства с её жесткими требованиями (например, в процессе вступления в ВТО), и здесь немаловажное значение имеет правотворческая деятельность Правительства – органа, возглавляющего всю систему исполнительной власти в государстве. Одной из форм исполнительно-распорядительной деятельности управления обществом выступает правотворческая деятельность. Право, обладающее нормативностью, формальной определенностью да к тому же ещё поддерживаемое принудительной силой государства, является наиболее эффективным средством социального управления282. Для чего органы исполнительной власти наделяются правотворческими полномочиями и какова их роль в общем процессе правотворчества государства? На эти вопросы однозначного ответа у ученых-юристов нет. Так, одни из них отмечают, что наделение органов государственного управления правотворческими функциями объясняется многообразием, большим объемом управленческих общественных отношений и невозможностью в связи с эти урегулировать их посредством издания законов283. В свою очередь Б.В. Дрейшев отмечает, что наделение правотворческими полномочиями органов государственного управления вытекает из сущности исполнительно-распорядительной деятельности как одной из организационно-правовых форм деятельности государства, которая необходима для оперативного управления административно-политическими, экономическими и социально-культурными сферами жизни государства284. Можно утверждать, что весь процесс управления осуществляется посредством нормативно-правового регулирования. Мы придерживаемся той точки зрения, что именно управленческие отношения, обусловленные социальными факторами, определяют содержание правотворческой деятельности органов исполнительной власти, особенно такого органа, как Правительство. Мы солидарны с Б.В. Дрейшевым в том плане, что нормативно-правовое обеспечение реализации функций управления составляет основное назначение правотворческой деятельности органов государственного управления. Содержание же самой правотворческой деятельности органов государственного управления обусловлено возникновением общественных отношений, которые направлены на урегулирование происходящих изменений и возникающих в обществе отношений и которые могут возникнуть в силу политических, экономических, экологических и иных факторов.

Правотворческая деятельность органов исполнительной власти, в том числе Правительства носит подзаконный характер. Однако мнение, что подзаконное правотворчество направлено на реализацию и конкретизацию норм законодательных актов, является не совсем верным, поскольку отражает только одну сторону правотворческой деятельности Правительства. Между тем в процессе осуществления исполнительной власти возникает круг отношений, не регламентированных законами, и в принципе нет необходимости в их урегулировании законодательными актами. В этом случае подзаконное правотворчество Правительства и других отраслевых, межотраслевых и ведомственных органов и является механизмом урегулирования такого рода отношений. В свою очередь такое правотворчество может быть направлено на выполнение задач и функций, возложенных на эти органы. Они не предусмотрены законодательными актами и их осуществление невозможно без нормативно-правового регулирования. Нормативно-правовую базу правотворческой деятельности органов исполнительной власти в целом составляет Закон РТ «О нормативных правовых актах». Однако в области подзаконного правотворчества этот акт является далеко не единственным в системе нормативных актов, регулирующих отношения в области подзаконного правотворчества. При анализе действующего законодательства был выявлен ряд нормативных актов, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти, в частности Регламент Правительства республики. Эти нормативные правовые акты можно подразделить на акты, непосредственно регламентирующие отдельные стадии правотворческой деятельности (в частности, Порядок опубликования нормативных правовых актов Президента Республики Таджикистан, Правительства Республики Таджикистан, местных органов государственной власти и органов самоуправления поселков и сел от 12.09.2009 г., № 706; Порядок официального опубликования нормативных правовых актов министерств, государственных комитетов и иных государственных органов от 01.10.2009 г., № 532; Порядок государственного учета и регистрации нормативных правовых актов Республики Таджикистан от 31.10.2009 г., № 608). Другой круг нормативных правовых актов можно отнести к сопутствующим нормативным правовым актам, регламентирующим отдельные стороны правотворческой деятельности не только органов исполнительной власти, но и правотворчество и высшей формы законотворчества в целом. К такой категории нормативных правовых актов можно отнести Законы РТ «О международных договорах» от 11.12.1999 г., № 908, «О государственном языке Республики Таджикистан» от 05.10.2009 г., № 553.

Признавая исследуемые акты как единое образование или систему в области правотворчества органов исполнительной власти, можно констатировать, что Правительство является координирующим органом во всей системе правотворческой деятельности органов исполнительной власти, государственного управления и местного самоуправления. Оно, во-первых, утверждает положения о министерствах, государственных комитетах и иных органах государственного управления и структурных подразделениях их центральных аппаратов. Процесс подготовки законопроектов осуществляется в соответствии с Регламентом Правительства, его органами и структурными подразделениями, а также специально созданными рабочими группами, в соответствии с планом Правительства Республики Таджикистан. Для составления этого плана каждое министерство и ведомство, местные органы государственной власти, структурные подразделения Исполнительного аппарата Президента Республики Таджикистан вносят в последний свои предложения по подготовке проектов новых законов, проектов законов, предусматривающих внесение изменений и дополнений в те или иные законодательные акты.

## Общественный контроль за правотворческой деятельностью в Республике Таджикистан

Модернизация правовой жизни, в частности правотворческой деятельности, является требованием времени. Модернизация правовой системы постсоветских государств, в том числе и в условиях Таджикистана – это необходимый и необратимый процесс. Для успешного её проведения необходим учет факторов экономического, социокультурного, исторического характера. М.А. Супатаев определяет модернизацию права как сложный, многосторонний и многовариантный способ системного обновления права и его институтов, в котором взаимодействуют (в пространстве и во времени) синхронные и диахронные, внутренние и внешние, самобытные и заимствованные факторы375. Старые методы уже не в состоянии поддерживать осуществление эффективного правотворчества и формирование действенного законодательства. В условиях Таджикистана это предполагает тесное сотрудничество государства, частного сектора и институтов гражданского общества, учет интересов всех социальных групп – как традиционных, так и современных.

В процессе модернизации правотворческой системы республики с учетом историко-бытовых и социокультурных факторов должны быть приняты во внимание интересы всех. Для достижения этой цели А.П. Мазуренко предлагает выработать новые средства воздействия на правотворчество376, среди которых основным может выступать общественный контроль. Пока правовая наука и юридическая практика не могут предложить более эффективной формы воздействия на правотворчество со стороны народа, чем осуществление общественного контроля.

Общественный контроль подразумевает не только взаимодействие государства и институтов гражданского общества, но и регуляцию отношений внутри самого социума. Так, В.В. Лапаева пишет, что социальный контроль – это процесс, посредством которого сводятся к минимуму расхождения между системой ожиданий и требований, предъявляемых обществом к поведению его членов, и их фактическим поведением377. В.В. Мальков перечисляет основные черты общественного контроля: а) это предусмотренный нормами права массовый способ обеспечения законности; б) он является одним из наиболее широких способов привлечения народа к управлению государством; в) массовый, повседневный, систематический и повсеместный гласный контроль снизу; г) осуществляется параллельно с органами государственного контроля, общественными организациями, депутатами, постоянными комиссиями; д) осуществляется за деятельностью органов государственного управления по исполнению законодательства; е) осуществляется специфическими методами с применением присущих общественным формированиям средств предупредительной, разъяснительной и воспитательной работы378.

В этом направлении одним из средств воздействия выступают новые формы общественного контроля (общественная экспертиза, общественная инициатива, проведение теледебатов, интернет-обсуждение и др.) за правотворческой деятельностью государства, новые формы участия гражданского общества в этом процессе. Проблему опережающего развития законодательства как приоритетную задачу модернизации отечественного правотворчества способна решить научно обоснованная и социально ориентированная правотворческая политика, в формировании которой ведущую роль должно играть современное государство при заинтересованном и деятельном участии субъектов гражданского общества. Это ставит перед правовой наукой задачу выработки новых средств воздействия на правотворчество в целях его модернизации379. Рассмотрим общественный контроль как совокупность мер по наблюдению со стороны общества и институтов гражданского общества за правотворческой деятельностью в Таджикистане. Общественный контроль выражается во всевозможных формах участия членов общества в правотворческой деятельности. Это участие может быть непосредственным и опосредованным. Так, по М.А. Липчанской, непосредственное участие граждан в законотворческом процессе возможно в двух формах. Во-первых, посредством участия в публичных общественных обсуждениях законопроектов, и во-вторых, путем участия в общественной экспертизе проектов нормативных правовых актов380. В свою очередь Е.М. Ковешников М.А. Шафир также говорят о двух формах общественного обсуждения: всенародное обсуждение и обсуждение законопроекта специалистами определенной отрасли381. Как видим, участие граждан в законотворческом процессе предполагается только на стадии обсуждения законопроекта. Иными словами, граждане не входят в круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, непосредственно не участвуют в разработке проектов нормативных правовых актов, не голосуют за принятие нормативного правового акта (исключение составляет референдум), не имеют полномочий по его отмене или приостановлению. Возникает вопрос: каким образом усилить демократические начала правотворческой деятельности государства и включить в её процесс активные слои общества? Ответ может быть один – внедрение в правотворческую практику, наряду с существующими формами, новых форм общественного контроля. Одним из демократических начал осуществления правотворческой деятельности в Таджикистане может быть преемственность традиций всенародного обсуждения законопроектов. Традиционно всенародное обсуждение, начиная с советского периода, рассматривалось как форма участия общества в правотворческой деятельности. Всенародному обсуждению присуще такое качество, как осуществление контроля за правотворческой деятельностью. Оно позволяет выявить общественное настроение по законопроекту и является механизмом сдерживания законодателя от принятия не совпадающих с интересами общества в целом и социальных групп в частности правотворческих решений. Особенно значима роль всенародных обсуждений, касающихся совершенствования содержания законопроекта. Выражается она в поступивших предложениях по законопроекту от общественности. Процесс всенародного обсуждения заканчивается публикацией результатов обработки рациональных предложений.

Практика «всенародных обсуждений» была достаточно широко распространена в СССР. Традиции таких обсуждений были весьма востребованы в обществе и с распадом СССР в порядке преемственности они были включены в правотворческую жизнь Таджикистана и в постсоветский период. Конституционно-правового закрепления на уровне законодательных актов республики «всенародное обсуждение» как форма участия общественности в правотворческой жизни государства не имеет. Даже Закон РТ «О нормативных правовых актах» обошел этот вопрос стороной. Справедливости ради, следует заметить, что в Регламенте нижней палаты Парламента закреплено, что Маджлиси намояндагон может вынести поступившие законопроекты на всенародное обсуждение. При этом иногда на обсуждение представляются законопроекты в обсуждении которого участвуют только те лица, в отношении которых оно распространяет свою юридическую силу (например, Закон РТ «О рекламе» от 01.08.2003)382. Поэтому на современном этапе мы предложили бы такие правовые категории общественного участия в правотворческой жизни, как «общественное обсуждение» и «всенародное обсуждение», которые бы полностью отражали содержание участие социума в процессе обсуждения законопроектов. В настоящее время возникают новые формы общественного участия (общественная экспертиза, проведение прямых радио- и теледебатов и др.), которые успешно применяются в правотворчестве. Они характеризуются как форма социального контроля за парламентом, органами исполнительной власти и другими субъектами правотворческой деятельности, способствуют освобождению от субъективизма и лоббирования через законодательство интересов определенных социальных групп