

УДК 340.13 (575.3)

ББК 67

**К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ
РЕГИСТРАЦИИ И ФОРМАХ ПРИНЯТИЯ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ**

Камолов Илхом Икромович,
доцент кафедры теории и истории
государства и права Таджикского
национального университета
(Таджикистан, Душанбе)

**ON THE ISSUE REGARDING STATE
REGISTRATION AND FORMS OF
ADOPTION OF NORMATIVE LEGAL
INSTRUMENTS BY STATE POWER BODIES**

Kamolov Ithom Ikromovich,
Associate Professor of the department
of theory and history of state and law
Tajik National University (Tajikistan,
Dushanbe)

E-MAIL: Ilhom2005_81@mail.ru

Ключевые слова: министерство, Государственный комитет, межведомственный акт, постановления, распоряжения, нормативные акты

Одной из немаловажных проблем, связанной с нормативными правовыми актами министерств, государственных комитетов и вообще органов исполнительной власти, является форма их принятия и государственная регистрация. В статье рассматриваются: порядок регистрации и форма принятия нормативных правовых актов министерств, государственных комитетов и других органов государственной власти в контексте существующих коллизионных моментов в законодательстве и в практическом их применении. Особую актуальность представляет проведенная классификация форм нормативных правовых актов, принятых министерствами, государственными комитетами и другими государственными органами. В заключении сделаны выводы о том, что в совокупности нормативные правовые акты министерств, государственных комитетов и других органов государственной власти представляют сложноорганизованную многоуровневую систему нормативных правовых актов.

Key words: ministry, State committee, interdepartmental instrument, enactment, orders, normative instruments

One of no few importance problems dealing with normative legal instruments, statal committees and executive power bodies, in general, is a form of their adoption and state registration, The article dwells on such issues as: a order of registration and form of adoption of normative legal instruments of ministries, state committees and other state power bodies in the context of existing moments of collision in legislation and in their practical application. The conducted classification of forms of normative legal instruments adopted officially on state level presents especial actualness. The author makes a conclusion that normative legal instruments of ministries, state committees and other state power bodies present a complicatedly organized multilevelled system in their integrity.

Одной из немаловажных проблем, связанной с нормативными правовыми актами министерств, государственных комитетов и вообще органов исполнительной власти, является их государственная регистрация. Государственная регистрация - это инструмент обеспечения законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти и представляет собой форму контроля за их соответствием действующему законодательству [1, с. 58].

В Республике Таджикистан названный институт все еще регламентируется Указом Президиума Верховного Совета Республики Таджикистан от 5 августа 1994 года, № 310 "Об учреждении Государственного реестра юридических актов Республики Таджикистан". К сожалению, указом не предусмотрено, какие нормативные правовые акты соответствующих органов нуждаются в государственной регистрации. По общему правовому предписанию, государственной регистрации подлежат следующие акты: 1) затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина; 2) устанавливающие правовой статус организаций - типовые, примерные положения (уставы) об органах (например, территориальных), организациях, подведомственных соответствующим органам, а также устанавливающие правовой статус организаций, выполняющих обязанности в соответствии с законодательством, и т.д. [2]. При этом на государственную регистрацию направляются нормативные правовые акты, обладающие как одним, так и несколькими из вышеуказанных признаков.

В юридической науке предлагается распространить государственную регистрацию на все ведомственные акты [3, с. 77]. По нашему мнению, необходимость государственной регистрации всех без исключения ведомственных актов вряд ли целесообразна. Обязательность государственной регистрации должна быть строго взаимоувязана со значением соответствующих актов, со сферой их действия. Значение внутриведомственных актов ограничивается системой соответствующего органа, поэтому проблема обеспечения их законности менее значима в сравнении с актами, направленными во внешнюю сферу регулирования. Собственно говоря, в государственной регистрации, помимо тех актов, в отношении которых эта процедура носит обязательный характер, нуждаются и такие нормативные правовые акты, которые затрагивают права и обязанности не только физических, но и юридических лиц, даже в случае, если нормы акта адресованы в первую очередь органу, его издавшему. То есть, к правам и обязанностям других субъектов они имеют опосредованное отношение.

Безусловно, первоочередной задачей является обеспечение посредством государственных механизмов соблюдения и защиты прав и свобод граждан. Однако и в отношении других субъектов государство должно принимать меры по недопущению нарушения их прав и законных интересов. Введение процедуры регистрации также упорядочит процесс опубликования рассматриваемых актов. В настоящее время нормативные правовые акты подлежат опубликованию в порядке, определяемом самим органом. Обычно они публикуются в собственных изданиях органа. Тем самым нормы, составляющие основу регулирования отдельных общественных отношений, рассредоточены не только по разным видам актов, но и опубликованы по разным изданиям, что создает дополнительные затруднения для их применения. Более того, нередко нормативные правовые акты вообще не публикуются, а лишь направляются непосредственно исполнителям, что не согласуется с общепризнанными конституционными принципами о неприменении не опубликованных для всеобщего сведения нормативных правовых актов.

В основу классификации нормативных правовых актов может быть положен и такой критерий, как форма акта. До настоящего времени не сложилось единообразного понимания категории «форма акта». Принято различать, к примеру, внутреннюю форму, выражением которой служат реквизиты, язык и стиль акта [4, с. 21]. Внешней формой выступает наименование акта. В рамках настоящего исследования мы придерживаемся концепции, предполагающей включение в понятие «форма акта» как внутренних элементов (и признаков их проявления), так и внешних атрибутов акта.

Современная правотворческая деятельность органов исполнительной власти характеризуется изданием нормативных правовых актов, различных по своей форме. Б.Х. Рязанов относит данное явление к нестандартному подходу в правотворческой деятельности министерств, государственных комитетов Таджикистана, что проявляется в плане выбора формы нормативного правового акта этих органов [5, с. 149-150]. Статья 22 Закона РТ «О нормативных правовых актах» предусматривает такие формы актов, как распоряжение, приказ и постановление. Приказ характерен для органов, функционирующих на основе единоначалия, т.е. для министерств. Как правило, в научной литературе приказ характеризуется тем, что: 1) содержит предписания обязательного характера; 2) издается министром; 3) представляет собой акт, издаваемый в порядке осуществления единоначалия [5, с. 73]. Исходя из этих признаков, предлагается следующая формулировка: приказ министра - обязательные предписания нормативного характера, издаваемые министром либо его заместителем по поручению министра, либо лицом, исполняющим его обязанности [5, с. 78].

Исходя из приведенного понятия, можно прийти к выводу, что приказ представляет собой акт, издаваемый в порядке осуществления единоначалия. Приказ можно определить как нормативный правовой акт органа исполнительной власти, посредством которого утверждаются, вводятся в действие, отменяются иные нормативные правовые акты данного органа либо устанавливаются предписания по отдельным вопросам его компетенции. Приказ является универсальной формой, используемой как для нормативных, так и для ненормативных актов.

Определенный теоретический и практический интерес вызывает распоряжение. Практика использования данного вида актов получила развитие в двух основных направлениях. Распоряжения в сравнении с приказами посвящены вопросам более частного характера.

В практике деятельности органов исполнительной власти распоряжения получили распространение в качестве акта, посредством которого утверждаются, изменяются или вводятся в действие иные акты данного органа. Практика издания подобных актов широко применяется государственными комитетами Республики Таджикистан. Например, распоряжением Налогового комитета при Правительстве Республики Таджикистан от 1 февраля 2013 года за №5-Ф в согласовании с Министерством финансов Республики Таджикистан утверждена инструкция "По исчислению и уплате подоходного налога".

В рассматриваемой связи необходимо подчеркнуть, что соответствующей форме присуща определенная двойственность выражения. С одной стороны, распоряжения обычно издаются в качестве акта, посредством которого утверждаются, изменяются или вводятся в действие иные акты данного органа, а с другой, - распоряжения нередко посвящены вопросам компетенции органа, имеющим второстепенное значение. Например, распоряжение Министерства транспорта Республики Таджикистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые нормативные правовые акты Министерства транспорта

Республики Таджикистан от 6 мая 2011 года за №250». В соответствии с данным распоряжением, министр, в пределах своей компетенции, возложил на управление наземного транспорта совместно с юридическим сектором предоставить настоящее распоряжение на государственную регистрацию в Министерство юстиции Республики Таджикистан.

Аналогичными с приказами по своей сущности являются постановления. Единственная их специфическая черта выражается в том, что постановления принимаются органами, функционирующими на принципах коллегиальности [5, с. 58]. С формально-юридической точки зрения, согласно Закону Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах», принятие постановления закреплено за Правительством, государственными комитетами и Национальным банком Республики Таджикистан. По законодательному назначению государственные комитеты Республики Таджикистан не являются коллегиальными органами. Так, статья 12 Закона Республики Таджикистан «О системе органов государственного управления» дает следующее определение государственного комитета: «Государственный комитет является центральным исполнительным органом государственной власти, который осуществляет реализацию государственной политики и межотраслевое регулирование, а также в пределах, предусмотренных нормативными правовыми актами Республики Таджикистан, координирует деятельность других центральных исполнительных органов государственной власти в соответствующей сфере деятельности» [6, с. 3]. Из приведенного определения можно выявить следующие характеристики, свойственные государственному комитету.

Первое – государственный комитет входит в структуру центральных органов исполнительной власти. Второе – он осуществляет реализацию государственной политики, выступает инструментом межотраслевого регулирования.

Третье - координирует деятельность других центральных исполнительных органов государственной власти в соответствующей сфере деятельности.

Четвертое - основу его деятельности составляет принцип единоличного управления. Иными словами, характеристики, свойственные государственному комитету, исключают его назначение и сущность как коллегиального органа.

Проблематичной на сегодняшний день также является форма принятия нормативных актов государственными комитетами. Результат проведенного нами мини-исследования нормативных правовых актов, принимаемых в рамках деятельности Государственного комитета по инвестициям, Комитета по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан, показал, что основной формой принятия ими нормативных правовых актов является указ или распоряжение, тогда как формой принятия актов указанных структур является постановление. С другой стороны, существующей практике деятельности государственных комитетов больше присуще издание приказов председателем государственного комитета, что также противоречит действующему Закону Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах». Таким образом, нами было выявлено издание приказов председателями государственных комитетов в сфере делопроизводства, при работе с кадрами, в хозяйственной и финансовой деятельности. Интересным является то, что при государственных комитетах Республики Таджикистан действуют консультативные советы, учрежденные приказами председателей государственных комитетов. Так, решением консультативного совета при Государственном комитете по землеустройству и геодезии Республики Таджикистан утверждено свыше 20 инструкций, регулирующих

различные ведомственные отношения и зарегистрированных в Министерстве юстиции Республики Таджикистан.

На наш взгляд, данная ситуация вызывает некоторую неопределённость в свете применения норм закона Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах». Поэтому назрела необходимость внести соответствующие дополнения и изменения в данный закон и дать более четкую регламентацию, связанную с практическим применением нормативных актов государственных комитетов.

Отдельную дискуссию вызывают постановления Национального банка Республики Таджикистан. Изначально в проекте закона Республики Таджикистан законодателем была предпринята попытка придать высокий статус нормативным правовым актам Национального банка Республики Таджикистан, включив их в систему нормативных правовых актов, что, наверное, находило объяснение с точки зрения определения статуса Национального банка в целом и места его актов в системе нормативных правовых актов Республики Таджикистан и других властных органов.

На наш взгляд, данная ситуация прежде всего противоречила Конституции Республики Таджикистан, ибо для того, чтобы закрепить нормативные правовые акты Национального банка в системе нормативных правовых актов, необходимо было внести соответствующие дополнения в Конституцию Республики Таджикистан, которые бы закрепили за Национальным банком Таджикистана широкие правотворческие полномочия. Или необходимо внести изменения в названный тематический закон, благодаря которым правотворческие полномочия Национального банка будут приведены в соответствие с выполняемой им ролью, а соотношение его актов не будет разрушать сложившиеся на основе Конституции связи актов в системе нормативных правовых актов Республики Таджикистан.

Но все-таки, учитывая особый порядок представления и предложения о снятии и назначении с должности Председателя Национального банка Президентом Республики Таджикистан, а также обязанность Национального банка Республики Таджикистан регистрировать свои нормативные правовые акты в Министерстве юстиции, и, вместе с тем, существенное отличие статуса Национального банка от статуса других органов исполнительной власти (назначение на должность Председателя Национального банка и утверждение его кандидатуры парламентом страны), постановления Национального банка закреплены в Законе Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах». Только в этом случае формула "не должны противоречить закону" создает нормативную основу для реализации принципа непротиворечивости законодательства, который характеризуется требованием исключения противоречий в тексте актов нижестоящего уровня.

Таким образом, в своей совокупности нормативные правовые акты министерств, государственных комитетов и других органов государственной власти образуют сложноорганизованную многоуровневую систему, компонентными составляющими которой выступают отдельные разновидности указанных актов. Их специфические качества во многом обусловлены и предопределены правовым положением издавших их органов и местом последних в механизме государства.

Список использованной литературы:

- 1. Иванов Р.Н. Юридическая природа нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: дис.. на соискание ученой степени канд. юрид. наук./12.00.01. Иванов Роман Николаевич. - М., 2005. - 152 с.*

2. Арзамасов Ю.Г. *Ведомственный нормотворческий процесс.* – Барнаул, 2002.
3. Лаврова Н.М. *Форма актов государственного управления: дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук./12.00.02. Лаврова Н.М. - М., 1987.*
4. Раззаков Б.Х. *Президент Республики Таджикистан – глава исполнительной власти.*– Душанбе, 2010.– С.149-150. (на тадж. яз.)
5. Николаева М.Н. *Нормативные акты министерств и ведомств СССР.* – М., 1975.
6. Закон РТ «О системе органов государственного управления Республики Таджикистан» от 16.04.2012. (Официальный сайт Национального центра законодательства при Президенте Республики Таджикистан) [Электронный ресурс] // URL: <http://mmk.tj> (дата обращения 26.08. 2015)
7. Закон РТ «О нормативных правовых актах» от 26.03.2009. // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан (принят во втором чтении). – 2009. – № 3.

Reference Literature:

1. Ivanov R.N. *Juridical Nature of Normative Legal Acts in Reference to Federal Bodies of Executive Powers: dissertation for candidate degree in jurisprudence:/ 12.00.01. Ivanov Roman Nikolayevich.* – М., 2005. – 152 pp.
2. Arzamasov Yu.G. *Departmental Norm– Creative Process.* – Barnaul, 2002.
3. Lavrova N.M. *The Form of State Management Instruments: dissertation for candidate degree in jurisprudence:/ 12.00.02. Lavrova N.M. – М., 1987.*
4. Razzakov B. Kh. *President of Tajikistan Republic as the Head of Executive Power.* – Dushanbe, 2010. – pp. 149-150. (written in the Tajik language).
5. Nikolayeva M.N. *Normative Instruments of Ministries and Departments of the USSR.* – М., 1975.
6. The Law of TR «On the System of State Management Bodies of Tajikistan Republic» from 16.04.2012. (Official website of the National centre of legislation under the President of Tajikistan Republic) [electronic resource] // URL:<http://mmk.tj> (date of adressing 26.08.2015)
7. The Law of TR «About normative legal acts» since 26.03.2009. // Tidings of Majlisi Oli of TR (adapted in the second reading). 2009. – № 3.