

А.Р. Нематов

РАЗВИТИЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА ПО КОНСТИТУЦИЯМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Аннотация: В статье проведен сравнительный анализ правового регулирования отдельных аспектов законодательного процесса на основе Конституций Республики Таджикистан и Российской Федерации. Рассмотрены вопросы опубликования нормативных правовых актов, государственного языка, правового регулирования миграции. Автором отмечается, что конституционное развитие Таджикистана переплетается с конституционным развитием России, что обусловлено распространением романо-германской традиции права среди народов Средней Азии через советскую и российскую правовые системы. Сделан вывод о том, что к настоящему времени в России и Таджикистане сложились все необходимые конституционные предпосылки для развития правотворческой деятельности, а также унификации и интеграции двух правовых систем.

Ключевые слова: конституция, Российская Федерация, Республика Таджикистан, правотворчество, законодательный процесс, правовая политика, интеграция, унификация, миграция, государственный язык, постсоветское пространство, Единое экономическое пространство.

Конституция, как политико-правовой документ, являясь в силу своей высшей юридической силы базовым нормативным правовым актом, регламентирующим основы развития общества, в своем содержании предусматривает совокупность правовых норм, составляющих конституционно-правовые основы осуществления правотворческой деятельности государства. Исследование развития правотворчества в рамках отдельных государств является вполне оправданным и логичным, поскольку каждое государство обладает своими собственными, уже сложившимися традициями. Различные уровни правового развития, правовые ценности и понимание права, уровни правотворчества, вытекающие из государственного устройства, являются тем критерием, которые различают, например правотворчество России и Таджикистана на современном этапе. При этом между правотворчеством этих двух стран больше общего чем различий. Конституционно-правовое развитие Таджикистана, в том числе и правотворческое, тесно связано с конституционным развитием России. Здесь следует отметить общую историю конституционного развития правотворческой деятельности, распространение кодексов РСФСР и иных нормативных актов (1918–1923 гг.) на территории современного Таджикистана, которые способствовали развитию собственного правотворчества таджикского народа.

Установление советской власти на территории Таджикистана в 20-е годы XX в. ознаменовало переход от теократическо-исламского государства с мусульманской правовой системой к светскому государству с традициями российского законодательства и отчасти романо-германской правовой системы. Именно в этот период начинается постепенный отказ от норм му-

сульманского и традиционного права, и переход таджикского народа к конституционному урегулированию общественных отношений.

Конституционное развитие Таджикистана тесно переплетается с конституционным развитием Российской Федерации, которое вытекает из распространения романо-германской традиции права среди народов Средней Азии, таджикского народа в частности, через российскую, затем и советскую правовую систему. Свидетельством тому выступает то, что северные районы Таджикистана (нынешняя Согдийская область) и большая часть Памира (так называемый Памирский район), составляли непосредственную часть Туркестанского генерал-губернаторства, которое входило в состав царской России. Затем, с первых месяцев социалистической революции до проведения национально-территориального размежевания, в составе Туркестанской АССР они входили в Социалистическую Федерацию России¹. Конституция РСФСР, и разработанная на её основе и принятая 15 октября 1918 г. VI Чрезвычайным Всетуркестанским съездом Советов первая Конституция республики, затем и Конституция Туркестанской АССР 1920 г., стали фундаментом правовой жизни, в том числе и правотворчества Советского Туркестана, в том числе и Северного Таджикистана. Конституция РСФСР (1918 г.), Конституция Туркестанской АССР (1918 и 1920 гг.), Конституция Бухарской Народной Советской Республики (БНСР) от 1921 и 1922 гг. после тысячелетнего забвения явились правовой основой зарождения национальной таджикской государственности и становления светского права на её территории.

¹ Тахиров Ф.Т. История государства и права Таджикистана. – Душанбе, 2001. – Т.2. – Ч.1. – С. 98.

Правотворчество же, являясь одним из основных институтов формирования права светского государства, закреплялось на конституционном уровне, включая в свое содержание такие вопросы, как условия и уровни правотворчества, субъекты законодательной инициативы, обсуждения, процедуры принятия и обнародования нормативных правовых актов и др. С начала 90-х годов прошлого столетия, постсоветские страны продолжили традиции советского правотворчества, однако под воздействием глобализации и самобытности постсоветских стран, в них начали складываться собственные традиции правотворчества, которые нашли отражение в их конституциях.

При этом протекающие экономические интеграционные процессы на постсоветском пространстве (создание Таможенного Союза, образование в недалеком будущем Евразийского экономического пространства) предполагает также правовую унификацию и интеграцию. В этой связи актуализируются вопросы проведения сравнительно-правовых исследований. В условиях, когда ускорились интеграционные процессы, ученым-юристам необходимо учитывать практику и объективные реалии как российского, так и постсоветского правового пространства. Сегодня, когда развитие права в постсоветских странах идет в рамках национального фактора, учет правовых специфик чрезвычайно важен. Рассмотрим это на примере одной из стадий правотворчества как обнародование нормативных актов и обратимся к Конституциям Республики Таджикистан и Российской Федерации и проанализируем некоторые их положения, которые непосредственным образом касаются этой стадии правотворческой деятельности.

Опубликование нормативных актов является той стадией законотворческого процесса, когда начинают реализовываться права граждан на информацию. Основными условиями демократизации общества, повышения уровня правовой грамотности, воспитания, культуры и сознания населения являются развитие и обеспечение прав граждан на доступ к информации, в том числе и к правовой. Важной формой в развитии прав граждан является их доступ к нормативным правовым актам (и не только к законам, но и, что немаловажно, к подзаконным актам органов исполнительной власти), а основным направлением реализации такого доступа выступает опубликование нормативных правовых актов. Кроме того, доступность нормативных правовых актов и их социальное назначение способствуют повышению правовой грамотности населения, их правовой культуры и сознания. Официальное опубликование закона, как в Таджикистане, так и в России является конституционным требованием. В соответствии со ст. 10 Конституции Таджикистана законы и признанные Таджикистаном международно-правовые акты вступают в силу после их официального опублико-

вания. В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. В Конституциях двух стран речь идет об официальном опубликовании законов. При этом законодательства допускают неофициальное опубликование законов, которое следует за официальным.

Одним из ключевых положений конституций, непосредственно отражающееся в такой стадии правотворческой деятельности государств, как опубликование нормативных актов, выступают ст. 2 Конституции Республики Таджикистан и ст. 68 Конституции Российской Федерации, закрепляющие правовой статус государственного языка.

Актуальным вопросом в правовой политике государства в целом и в правотворческой политике в частности, в рамках национального фактора выступает «язык правотворчества», точнее язык, на котором должно осуществляться правотворчество. Вопросы «языка» возникают почти на всех стадиях правотворческой деятельности, начиная с разработки проектов нормативных правовых актов, заканчивая публикацией принятых законов. Она особо актуальна на стадии обнародования принятых нормативных актов.

Приобретение странами постсоветского пространства независимости весьма актуализировало вопрос о правовой природе государственного языка и статусе языка межнационального общения. Доминирование идеи национального самосознания, возрождение утраченных ценностей, развитие своей государственности, права, законодательства на основе национальной идентичности, истории и культуры, в том числе национального языка и их конституционное закрепление, несомненно, повлияли на развитие общественной жизни, государственной деятельности и правовой системы.

Проблемы государственного языка и связанные с ней общественные отношения заявили о себе на постсоветском пространстве в 80–90-е годы прошлого столетия. В этот период республики, ещё находясь в составе СССР, приняли свои законы о языках, а на уровне Союза ССР был принят Закон «О языках народов СССР»². С распадом Союза ССР, объявлением независимости странами постсоветского пространства и закреплением в конституциях национальных языков в качестве государственного языка, одновременно вводилось новое понятие – язык межнационального общения, правовой статус которого в каждой республике стал трактоваться по-разному и в конечном итоге по-

² Хрестоматия по истории отечественного государства и права: форма государственного единства в отечественной истории XX века / сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. – М., 2009. – С. 450–451.

родил проблему взаимодействия государственного и межнационального языков. Научное разрешение этого вопроса в целом, и в правотворчестве в частности, имеет как теоретическое, так и вполне практическое значение, потому что вопросы языка во многих случаях стали применяться в качестве политического оружия в международных отношениях.

Примечательно, что до распада Союза ССР на государственно-правовом уровне такая категория как «государственный язык» не применялась, вопросы государственного языка не были предметом особых дискуссий. На уровне конституционного законодательства этот вопрос практически не был решен, и можно даже предположить, что регулировались лишь отдельные положения по вопросам языка и их применения в тех или иных сферах государственно-правовой жизни. Например, ст. 36 Конституции СССР закрепляла права граждан пользоваться родным языком и языками других народов СССР, или ст. 116 закрепляла публикацию законов СССР, постановлений и иных актов Верховного Совета СССР на языках союзных республик³, т.е. на 15 языках. Таджикская ССР, пожалуй, была единственной союзной республикой, где законы издавались на трех языках: таджикском, русском и узбекском⁴, а в некоторых регионах, на определенном историческом этапе, также на киргизском языках. Так, в соответствии со ст. 30 Конституции Таджикской ССР от 1937 г., законы принятые Верховным Советом для Мургабского и Джиргитальского районов публиковались на киргизском языке⁵. Более демократичных норм по вопросу использования языка в официальной сфере государственно-правовой жизни до сегодняшнего дня не было.

В независимом Таджикистане вопросы государственного языка и языка межнационального общения нашли своё отражение и разрешение на конституционном уровне. Так, в ст. 2 Конституции Республики Таджикистан закреплено, что государственным языком Таджикистана является таджикский язык. Конституция

и действующее законодательство гарантируют и признают равноправие в республике всех языков, всех народов и наций, четко гарантируя их сохранение и развитие⁶. Согласно Конституции страны, все нации и народности, проживающие на территории республики, вправе свободно пользоваться своим родным языком, языком же межнационального общения является русский язык.

Между тем положение ст. 2 Конституции республики о языке межнационального общения, а им признан русский язык, трактуется по-разному. Так, одни ученые считают, что само закрепление русского языка в качестве языка межнационального общения на конституционном уровне уже дает ему статус государственного языка. Другие же ученые полагают, что закрепление в Конституции русского языка в качестве языка межнационального общения, пока ещё не дает ему статуса государственного языка. В связи с этим мнение общественности по вопросу статуса русского языка в Таджикистане разделилось. Мы полагаем, что государственный язык (по крайней мере, в правотворчестве) представляет собой не только правовое понятие, а сложную систему, в которую язык межнационального общения входит как самостоятельное, составное звено, и спор о государственности и негосударственности языка межнационального общения отпадает сам собой.

Отсюда ч. 3 ст. 52 Закона РТ «О нормативных правовых актах» от 26.03.2009 г., гласит, «официальное опубликование нормативных правовых актов осуществляется на государственном языке, и в переводе на русский язык как языке межнационального общения, в случае необходимости их перевод на другие языки осуществляется Национальным центром законодательства при Президенте Республики Таджикистан»⁷.

Согласно положению вышеуказанного закона официальная публикация нормативных правовых актов обязательна на таджикском и русском языках. Интерес представляет то положение, что в случае необходимости допускается перевод нормативных правовых актов на другие языки, что имеет немаловажное значение для нашего исследования. Закон РТ «О нормативных правовых актах» также допускает неофициальное опубликование нормативных правовых актов, при условии, что нормативные акты публикуются после официально опубликования и обязательного указания источника официального опубликования.

Конституция Российской Федерации закрепила в качестве государственного языка на всей её территории русский язык. При этом в силу федеративного

³ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. – М., 1985. – С. 13, 31.

⁴ Конституция (Основной Закон) Таджикской Советской Социалистической Республики от 1931 г.// Съезды Советов Союза ССР, Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик. Сборник документов в семи томах 1917–1937 гг. – М., 1965. – Т.7 (Съезды Советов Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик Средней Азии. Сборник документов 1923–1937 гг.). – С. 677.

⁵ Конституция (Основной Закон) Таджикской Советской Социалистической Республики от 1937 г.// Съезды Советов Союза ССР, Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик. Сборник документов в семи томах 1917–1937 гг. – М., 1965. – Т.7 (Съезды Советов Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик Средней Азии. Сборник документов 1923–1937 гг.). – С. 754.

⁶ Конституция Республики Таджикистан. – Душанбе, 2003. – С. 34.

⁷ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2009 год, №3, ст. 99; 2010 год, №3, ст.152; 2011 год, №6, ст. 442.

устройства, ч. 2 ст. 68 Конституции России закрепила право входящих в федерацию республик устанавливать свои государственные языки и их свободное употребление наряду с государственным языком Российской Федерации в органах государственной власти, местного самоуправления, государственных учреждений⁸. До принятия Конституции РФ в 1993 г. ч.1 ст. 3 Закона РФ «О языках народов Российской Федерации» от 25.10.1991 г. № 1807–1 закрепила русский язык в качестве государственного. Вместе с тем ч. 2 ст. 3 этого же закона также даёт право республикам, в соответствии с Конституцией РФ, устанавливать свои государственные языки, а в соответствии со ст. 12 федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации официально публикуются на государственном языке Российской Федерации. В республиках указанные правовые акты наряду с официальным опубликованием могут публиковаться на государственных языках республик⁹. В соответствии с п. 5, ч.1. ст. 3 Федерального Закона РФ «О государственном языке Российской Федерации» от 1 июня 2005 года, N 53-ФЗ, государственный язык Российской Федерации подлежит обязательному использованию: при официальном опубликовании международных договоров Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов.

Отсюда опубликование нормативных актов на языках народов России заслуживает особого внимания и специального исследования. Хотя этот вопрос нашёл своё решение на уровне законодательства об опубликовании нормативных правовых актов, и законами о языках субъектов Федерации¹⁰, они касаются законодательства субъектов федерации. Остаются некоторые моменты, которые нуждаются в уточнении, например, касательно публикации федерального законодательства на языках народов России. Мы уже говорили, что в этом вопросе впереди был СССР, который публиковал законы на языках союзных республик.

Миграционные процессы, протекающие на постсоветском пространстве, актуализировали такой вопрос как перевод нормативных актов и их неофициальное опубликование на других языках. Причем миграцион-

ные процессы протекают не только в постсоветском пространстве (которые выражаются в миграции во всех формах на постсоветском пространстве), но они стремительными темпами проходят внутри самой Российской Федерации. Отсюда доступность российского законодательства, с целью установления законности и правопорядка, для многонационального государства как Россия важна и актуальна. Распад СССР стал причиной возникновения многих проблем миграционного характера: резкого увеличения масштабов вынужденной и добровольной миграции, в основе которой лежали этнокультурные, в том числе языковые и другие факторы; расширения экономической, прежде всего, трудовой миграции; высокого уровня нежелательной, неконтролируемой либо криминальной миграции¹¹.

Ведение борьбы с миграцией, равнозначно по понятию борьбе с глобализацией и интеграцией. Миграция является объективным процессом. При этом миграция, в том числе и трудовая не должно представлять собой хаотичное, неконтролируемое явление. Миграция является общественным явлением, соответственно должна быть контролируемой, регулируемой, она должна протекать в правовом поле. Развитие миграционных отношений в правовом поле, наряду с развитием основ правовой регламентации миграционных отношений путем законотворчества, на наш взгляд, также предполагает обеспечение общедоступности принятых законодательных актов для мигрантов, в частности для трудовых мигрантов.

Основная масса трудовой миграции, к сожалению, в целом отличается невысоким уровнем профессиональной подготовки. Более половины мигрантов не имеют профессий, каждый пятый не знает никакого языка, кроме родного. Причем чем младше мигрант, тем ниже уровень образования, слабее языковая подготовка, практически отсутствуют профессиональные навыки¹². Решение проблемы требует усилия как стран экспортеров трудовой миграции, путем повышения их профессиональной квалификации, навыков культурной ассимиляции, адаптации и языковых качеств трудовых мигрантов, так и принимающей страны (реципиента), путем создания правовых условий и услуг (хотя бы на начальном этапе) на доступном трудовым мигрантам уровне и языке.

Одним из таких проектов может быть обеспечение перевода действующего российского законодательства на доступном для трудовых мигрантов языке. Российское законодательство допускает перевод норматив-

⁸ Конституция Российской Федерации. – М., 2013. – С. 14.

⁹ Закон РФ «О языках народов Российской Федерации» от 25.10.1991 г. // Консультант Плюс. – 2010. – Вып. 13.

¹⁰ Подробно см.: Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Опубликование и вступление в силу нормативных правовых актов субъектов Федерации: опыт и пути совершенствования // Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2000. – С. 417–419.

¹¹ Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. – М., 2008. – С. 228.

¹² Икрами З.А. Правовые аспекты трудовой миграции в Российской Федерации и в Республике Таджикистан (сравнительная характеристика). – Душанбе, 2007. – С. 20

ных правовых актов на другие иностранные языки, при условии соблюдения положения ч. 2 ст. 3 Федерального Закона РФ «О государственном языке Российской Федерации» от 1 июня 2005 года, N 53-ФЗ, которая закрепляет, «в случаях использования в сферах, указанных в части 1 настоящей статьи, наряду с государственным языком Российской Федерации государственного языка республики, находящейся в составе Российской Федерации, других языков народов Российской Федерации или иностранного языка, тексты на русском языке и на государственном языке республики, находящейся в составе Российской Федерации, других языках народов Российской Федерации или иностранном языке, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, должны быть идентичными по содержанию и техническому оформлению, выполнены разборчиво, звуковая информация (в том числе в аудио- и аудиовизуальных материалах, теле- и радиопрограммах) на русском языке и указанная информация на государственном языке республики, находящейся в составе Российской Федерации, других языках народов Российской Федерации или иностранном языке, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, также должна быть идентичной по содержанию, звучанию и способам передачи.»

Перевод и опубликование нормативных правовых актов на нескольких языках может способствовать решению такого важного вопроса, как нелегальная трудовая миграция и снижение криминальных элементов в нем. Одним из факторов криминогенности миграционных процессов является низкая правовая грамотность трудовых мигрантов вызванная недоступностью в языковом отношении нормативных правовых

актов страны пребывания для них. Положение сильно может поменять неофициальный перевод нормативных актов и доступность законодательства России на понятном для мигрантов языке. В настоящий момент Россия обладает научным, материальным, кадровым и организационным потенциалом по осуществлению этого проекта. В этот процесс можно активно включить научные учреждения постсоветских стран. В Таджикистане таковыми могут выступить Институт философии, политологии и права Академии наук Республики Таджикистан и Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. Российские научные центры совместно с научными учреждениями стран экспортеров трудовой миграции могут организованно начать неофициальный перевод действующего законодательства России и предоставить вниманию граждан законодательство страны пребывания на их родном языке, и необходимо начать с миграционного законодательства Российской Федерации. Это будет способствовать с одной стороны повышению правовой грамотности и культуры трудовых мигрантов, ускорит их адаптацию к российским условиям и ценностям, с другой стороны минимизирует правонарушения в области трудовой миграции и обеспечит законность и правопорядок в названной сфере.

Таким образом, сегодня существуют все конституционные предпосылки для развития правотворческой деятельности, как в Таджикистане, так и в России, которые могут способствовать решению общественно-политических, правовых, социально-экономических вопросов в этих странах, тем самым подготовить плацдарм для унификации и интеграции правовых систем, в частности законодательства двух стран.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации. – М., 2013.
2. Конституция Республики Таджикистан. – Душанбе, 2003.
3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. – М., 1985.
4. Конституция (Основной Закон) Таджикской Советской Социалистической Республики от 1931 г. // Съезды Советов Союза ССР, Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик. Сборник документов в семи томах 1917–1937 гг. – М., 1965. – Т. 7.
5. Конституция (Основной Закон) Таджикской Советской Социалистической Республики от 1937 г. // Съезды Советов Союза ССР, Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик. Сборник документов в семи томах 1917–1937 гг. – М., 1965. – Т. 7.
6. Закон РФ «О языках народов Российской Федерации» от 25.10.1991 г. // Консультант Плюс.
7. Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2009 год, №3, ст. 99; 2010 год, №3, ст.152; 2011 год, № 6, ст. 442.
8. Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Опубликование и вступление в силу нормативных правовых актов субъектов Федерации: опыт и пути совершенствования // Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. – М., 2000.
9. Икрами З.А. Правовые аспекты трудовой миграции в Российской Федерации и в Республике Таджикистан (сравнительная характеристика). – Душанбе, 2007.
10. Тахиров Ф.Т. История государства и права Таджикистана. – Душанбе, 2001. – Т.2. – Ч. 1.

11. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. – М., 2008.
12. Хрестоматия по истории отечественного государства и права: форма государственного единства в отечественной истории XX века / сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. – М., 2009.

References (transliteration):

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii – М., 2013.
2. Konstitutsiya Respubliki Tadjikistan – Dushanbe, 2003.
3. Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) Soyuz Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik. – М, 1985.
4. Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) Tadjikskoy Sovetskoy Sotsialisticheskoy Respubliki ot 1931 g. // S"yezdy Sovetov Soyuz SSR, Soyuznykh i Avtonomnykh Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik. Sbornik dokumentov v semi tomakh 1917–1937 gg. – М, 1965 – Т. 7.
5. Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) Tadjikskoy Sovetskoy Sotsialisticheskoy Respubliki ot 1937 g. // S"yezdy Sovetov Soyuz SSR, Soyuznykh i Avtonomnykh Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik. Sbornik dokumentov v semi tomakh 1917–1937 gg. – М, 1965 – Т. 7.
6. Zakon RF «O yazykakh narodov Rossiyskoy Federatsii» ot 25.10.1991 g. // Konsul'tant Plyus.
7. Akhbori Madzhlisi Oli Respubliki Tadjikistan, 2009 god, № 3, st. 99; 2010 god, № 3, st.152; 2011 god, № 6, st. 442.
8. Abramova A.I., Rakhmanina T.N. Opublikovaniye i vstupleniye v silu normativnykh pravovykh aktov sub"yektov Federatsii: opyt i puti sovershenstvovaniya // Zakonotvorchestvo v Rossiyskoy Federatsii / Pod red. A.S. Pigolkina. – М, 2000.
9. Ikrami Z.A. Pravovyye aspekty trudovoy migratsii v Rossiyskoy Federatsii i v Respublike Tadjikistan (sravnitel'naya kharakteristika). – Dushanbe, 2007.
10. Takhirov F.T. Istoriya gosudarstva i prava Tadjikistana – Dushanbe, 2001 – Т. 2 – CH. 1.
11. Khabriyeva T.YA. Migratsionnoye pravo Rossii: teoriya i praktika – М, 2008.
12. Khrestomatiya po istorii otechestvennogo gosudarstva i prava: forma gosudarstvennogo yedinstva v otechestvennoy istorii KHKH veka / sost. O.I. Chistyakov, G.A. Kut'ina – М, 2009.