**Правовые основы нормотворческой деятельности центральных органов исполнительной власти**

**Диссертант**

**Шукюров Шахин Теййуб**

нормативное право центральная исполнительная власть

Статья посвящена правовым основам нормотворческой деятельности центральных органов исполнительной власти Азербайджанской Республики. Здесь раскрывается понятие этих органов, их право, принимать нормативно-правовые акты, ссылаясь на правовые основы. Проанализирован ряд положений центральных органов исполнительной власти, сделаны сравнения. В статье приведены некоторые определенные выводы и выдвинуты предложения.

В условиях развития рыночных отношений всесторонняя объемлющая нормотворческая деятельность центральных органов исполнительной власти определяется функциями государства, которые охватывают политическую, социальную, экономическую и идеологическую сферы.

Являясь ведущими органами государственного управления министерства, комитеты, ведомства и другие центральные органы исполнительной власти руководят путем издания нормативных актов в пределах своих компетенций. Место и назначение нормативных актов центральных органов исполнительной власти в жизни каждого юридического и физического лица особенно заметно возрастает. От своевременно принятого качественного нормативного акта зависит много аспектов прямого и косвенного воздействия на условия сфер жизнедеятельности. Развивается необходимость глубокого совершенствования нормотворчества центральных органов исполнительной власти в порядке последовательности этого процесса.

Большое количество центральных органов исполнительной власти и издание с их стороны многообразного обилия нормативных актов по их формам, видам и количеству делает это направление развития более сложным, что требует более упрощенных методов.

Прежде всего, нужно рассмотреть правовые основы нормотворчества центральных органов исполнительной власти, проанализировать их содержание, рассмотреть правовой статус центральных органов исполнительной власти.

Наиболее значимым источником права в Азербайджанской Республике является конституция. Конституция является важным правовым документом государства. Она находится на высшей ступени иерархии источников права и тем самым обладает в государстве наивысшей юридической силой. Конституция – ядро правовой системы, содержание которой служит базой нормативно-правовых актов органов государственной власти, а значит и органов исполнительной власти тоже.

На основании ст. 115 Конституции Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года в состав Кабинета Министров Азербайджанской Республики входят премьер-министр Азербайджанской Республики, его заместители, министры и другие руководители центральных органов исполнительной власти.

В отличие от полномочий главы исполнительной власти Президента Азербайджанской Республики (ст. 109); вышестоящего органа исполнительной власти – Кабинета министров (ст. 119); исполнительной власти на местах, которая определяется Президентом Азербайджанской Республики (ст.124, Ш), о конкретных полномочиях центральных органов исполнительной власти не сказано.

На основании п.6 ст.148 Конституции Азербайджанской Республики говорится, что нормативные акты центральных органов исполнительной власти входят в систему законодательства Азербайджанской Республики, что свидетельствует о праве издания актов со стороны этих органов, которое истекает из содержания Конституции.

В Основном Законе рассматривается перечень издаваемых со стороны органов исполнительной власти: Главы Исполнительной власти – Президента (ст.113); Вышестоящего органа Исполнительной власти – Кабинета Министров (ст.120); местных органов исполнительной власти (ст.148, V); но отсутствует перечень актов, которые могут издавать центральные органы исполнительной власти.

Одним из категорий относящихся к системе органов исполнительной власти являются центральные органы исполнительной власти. В Азербайджанской Республике существуют такие виды центральных органов исполнительной власти, как министерства, государственные комитеты, комитеты при Кабинете Министров, агентства службы, главные управления при Кабинете министров, управления при Кабинете Министров, советы при Кабинете Министров, а также государственные администрации при Кабинете Министров. На основании «Положения о Центральном органе исполнительной власти» от 13 февраля 2006 года дается понятие о центральном органе исполнительной власти. Это орган, который претворяет в жизнь государственную политику и регулирует направление его деятельности установленного законодательством в соответствующих сферах.

В научно-практическом комментарии к Конституции Азербайджанской Республики Шахина Алиева дается более широкое разъяснение понятия центрального органа исполнительной власти: «Центральные органы исполнительной власти – это ведомства специальной компетенции (в отличие от местных органов исполнительной власти, полномочия которых носят общий характер), осуществляющие государственное управление в определенной сфере и обладающие в этой сфере властными полномочиями».

Со сложившимися новыми экономическими отношениями изменяется правовой статус Центральных органов исполнительной власти. Министерства и другие ведомства являются не только субъектами различного рода деятельности, но и выполняют роли центра системы, функциями которого являются – координация между государством, организациями и людьми.

Очень часто центральные органы исполнительной власти в юридической литературе, даже на практике называются «ведомствами». Более комплексное объяснение понятию «ведомства» дает А.П. Страшун в «Конституционном праве зарубежных стран» 2000 года. «Ведомство» - это государственный орган исполнительной власти специальной компетенции, т.е. орган, специализированный в определенной сфере государственного управления, обладающий именно в этой сфере установленными властными полномочиями.

Отсюда можно сделать некоторые выводы, что и Ш. Алиев и А. Страшун дают более ясные разъяснения о понятии центрального органа исполнительной власти. Ссылаясь на эти разъяснения, я бы попытался их соединить и выдвинуть версию, что Центральный орган исполнительной власти – это государственный орган исполнительной власти, обладающий специальной компетенцией в определенной сфере с установленными властными полномочиями.

Центральный орган исполнительной власти на основании «Положения о центральном органе исполнительной власти» от 13 февраля 2006 года имеет несколько направлений деятельности: участвует в формировании единый государственный политики в определенной сфере; обеспечивает претворение в жизнь этой политики и развитие определенной сферы; оказывает влияние на деятельность в других направлениях разработанных законодательством.

Деятельность этих органов регулируется также законами, изданными в этой сфере, которые являются их правовыми основами Конституции Азербайджанской Республики 12 ноября 1995 года.

Виды этих деятельностей центральных органов исполнительной власти претворяются в жизнь благодаря помощи нормотворчества.

В обязанности центрального органа исполнительной власти входит претворение в жизнь нормативного регулирования в рамках своих полномочий в определенной сфере.

В целях организации деятельности Центральных Органов Исполнительной власти на основании ст. 145 «положения о центральных органах исполнительной власти» руководитель органа в праве издавать распоряжения и приказы обязательные для применения и соответствующие законодательству, заверять нормативно-правовые акты, организовывать претворение их в жизнь и контролировать их.

На основании ст.14, 6-го положения, руководитель также ликвидирует постановления должностных лиц органов противоречащих законодательству. Центральны орган исполнительной власти, претворяя в жизнь свои обязанности и права, взаимодействует с другими органами исполнительной власти. Центральный орган исполнительной власти имеет право подготовить проект законодательного акта и принять участие в его подготовке в определенной сфере.

В странах англосаксонского права, министры на основе делегированного конкретного полномочия парламента издают акты нормативного характера, которые касаются прав граждан.

В странах континентальной системы права, такие акты издаются на основе регламентарной власти. Они должны быть сообщены парламенту. В постсоциалиситических странах нормативные акты министерств и ведомств должны быть представлены для регистрации в Министерство Юстиции.

На основании «положения о центральных органах исполнительной власти» эти органы издают нормативные акты не только по представленным им правам, но и для осуществления функций, которые входят в их компетенцию. Нормотворческая компетенция центральных органов исполнительной власти совпадает с направлениями их деятельности, с задачами и организацией деятельности. Можно сказать, что нормотворческая компетенция центральных органов исполнительной власти соответствует, в совокупности, обшей компетенции.

В Положении о центральном органе исполнительной власти дается понятие этого органа, говорится о его специальных особенностях, направлениях деятельности, правах и обязанностях, организации, но не сказано о видах центральных органов исполнительной власти, не дается их примерная структура. И это, несмотря на то, что они глубоко разрабатываются в теоретических основах конституционного административного права.

Богинич О.Л. в своей диссертации, «Нормотворческие полномочия Центральных органов Государственного управления Союзной Республики» (Структура, Пределы, Пути Совершенствования)» дает понятие нормотворческого полномочия. Это объективно детерминированные, закрепленные в законодательстве (в качестве компетенции) полномочия, по реализации задач и функций этих органов направленные на конкретизацию законов и иных нормативных актов вышестоящих органов, а также на издание самостоятельных нормативных актов, в области неурегулированных законом либо иными нормативными актами.

Рассмотрим нормотворческую деятельность центральных органов исполнительной власти на примере министерства по Чрезвычайным Ситуациям.

Деятельность этого министерства обоснована и закреплена положением этого органа от 19 апреля 2006 года. Положение является более прогрессивным, всесторонним, охватывающим все эти сферы деятельности Министерства.

Министерство по Чрезвычайным Ситуациям, по вопросам своих полномочий, претворяет в жизнь нормативное регулирование и надзорно-контрольные функции. Относительно возложенных общих функций на министерство, также определяется его широкая нормотворческая компетенция. Министерство относительно направлений деятельности указанных в положении выполняет задачи, такие как подготавливать проекты нормативно-правовых актов по нижеследующим вопросам: положений по структурам, которые входят в Министерство; проект национальной концепции по представлению чрезвычайных ситуаций и устранению последствий и другие. Министерство подготавливает и утверждает нормативно-правовые акты – это положения, уставы, правила, указания, методические указания, резолюции, инструкции, годовые планы и системы нормативных документов.

Министр утверждает нормативно-правовые акты в полномочиях своего министерства. Ликвидирует акты должностных лиц министерства, которые противоречат нормативно-правовым актам Азербайджанской Республики. Министр непосредственно организует контроль над актами, принятыми совместно с руководителями других органов, согласовано с ними обязательным для применения в системе министерства принятых приказов, распоряжений, указаний.

Обладая широкой сетью структур в помощь организации деятельности министерства на основании «Положения о центральных органах исполнительной власти» необходимо создание коллегии министерства, которая также обладает правом принятия решения.

Государственные комитеты Азербайджанской Республики являются также центральными органами исполнительной власти, обеспечивающими осуществление государственной политики в конкретных областях.

Рассмотрим нормотворчество также на примере «Государственного комитета по работе с религиозными образованиями». Правовой основой комитета является также «Положение о государственном комитете по работе с религиозными образованиями» от 21 июня 2001 года №512.

Акты, принятые комитетом в пределах своей компетенции, носят обязательный характер для других центральных и местных органов исполнительной власти, структур, связанных с религиозной деятельностью, физических и юридических лиц, и Комитет контролирует осуществление исполнения этих актов. В функции Комитета входит проведение экспертизы учредительных документов и уставов (положений) для соответствия входит проведение экспертизы учредительных документов и уставов (положений) для соответствия действующему законодательству. Комитет принимает участие в разработке и обсуждении проектов нормативно-правовых актов об отправлении религиозных обрядов и о деятельности религиозных структур. Выдает официальные экспертные заключения на законодательные акты, касающиеся религиозных вопросов. Комитет разрабатывает проекты законов о вопросах, касающихся полномочий комитета, проектов указов и распоряжений Президента Республики, а также иных нормативно-правовых актов.

Нормотворческие полномочия возлагаются конкретно и на Председателя Комитета. Он издает в рамках своих полномочий приказы, распоряжения, предписания, подлежащие обязательному исполнению работниками Комитета. В Комитете создается Коллегия, которая утверждается Кабинетом Министров Азербайджанской Республики. Коллегия имеет право принимать решения.

Всецело с «положением о центральных органах исполнительной власти» и положениями в отдельности о министерстве, комитете и других ведомствах имеются также ряд решений Кабинета Министров по отдельным вопросам, в которых указываются ряд задач министерств и центральных органов исполнительной власти. Нормативные акты Кабинета Министров вносят определенные изменения в деятельность министерств и ведомств. Постановления Кабинета Министерств определяют также границы деятельности органов исполнительной и нормотворческой властей. Только этим видом деятельности, т.е. изданием соответствующих нормативных актов, претворяются в жизнь решения правительства, в которых определены некоторые аспекты функций центральных органов исполнительной власти.

Одним из распространенных оснований издания со стороны центральных органов исполнительной власти нормативных актов являются предписания, указанные на издание этими органами актов, которые отражены в законах и указах Президента в государственных программах.

В этих предписаниях может быть предусмотрена непосредственная обязанность министерства, комитета издать определенный акт, или то, что называют актом и указывают, каким центральным органом исполнительной власти он издается.

Одним из этих законов является закон о нормативно-правовых актах – 26 ноября 1999 года, которого придерживаются центральные органы исполнительной власти.

В Законе о «Нормативно-правовых актах» отсутствует перечень допускаемых видов нормативно-правовых актов, нет принципа прикрепления конкретного акта к конкретному органу исполнительной власти.

Деятельность центральных органов исполнительной власти, возложенные на них права, обязанности и полномочия определяются также законами изданными для этой сферы, в этой области и для отраслей близких к ним. Из этих нормативно-правовых актов ясно видны направления деятельности, общие и конкретные функции, которые в основном сопровождаются или в конечном итоге завершаются составлением исходящих из закона, подзаконных нормативно-правовых актов. И, конечно же, это те положения, которые создают отдельное положение права, создавать нормативно-правовые акты со стороны руководителя центрального органа исполнительной власти и коллегии этого органа указанной в положениях.

Рассмотрим деятельность центрального органа исполнительной власти на примере Министерства Внутренних Дел основываясь на «законе о Полиции» - 28 октября 1999г. На основании II ст.3 на органы полиции возложен ряд основных обязанностей: охрана общественного порядка и обеспечение общественной деятельности; принятие мер по предотвращению преступлений и других правонарушений; защита личности, права и свободы человека и собственности от противоправных действий, а также ряд других обязанностей, которые создают право на издание нормативно-правовых актов.

Также на основании Государственных программ утвержденных Президентом Азербайджанской Республики центральные органы исполнительной власти взаимодействуют и осуществляют свою деятельность в различных направлениях. Основная цель «Государственной программы социально-экономического развития регионов Азербайджанской Республики (2004-2008 годов)» утвержденная Указом Президента Азербайджанской Республики от 11.02.04 года заключается в достижении развития отдельных отраслей экономики в регионах Азербайджанской Республики. Для достижения цели этой программы Главой исполнительной власти поставлены задачи перед соответствующими государственными органами, в особенности перед центральными органами исполнительной власти. Задачи претворяются в жизнь по заранее подготовленным мероприятиям, инструментами которых являются нормативно-правовые акты, изданные со стороны центральных органов исполнительной власти.

Нормотворческая деятельность центральных органов исполнительной власти Азербайджанской Республики выражается в издании этими органами нормативно-правовых актов различных видов, одни из которых предусмотрены Конституцией Азербайджанской Республики законами – законами, другие – решениями Кабинета Министров, а также положениями центральных органов исполнительной власти.

На современном этапе совершенствования законодательства Азербайджанской Республики, разнообразие видов нормативно-правовых актов центральных органов исполнительной власти с каждым местом и временем применения имеет большое значение.

Классификация нормативно-правовых актов создает условия для изучения каждого акта: их назначение, необходимость, содержание, соотношение, отличительные особенности.

На основании «положения о Центральных органах Исполнительной власти» говорится об издании, со стороны руководителей названных органов нормативно-правовых актов, таких как: приказы и распоряжения, которые утверждают нормативно-правовые акты, организуют и контролируют их претворение в жизнь.

Разнообразие актов в жизни является развитием форм права, что создает необходимость внесения их и изменения в Конституции.

Нормотворческая деятельность руководителей Министров не исчерпывается изданием только приказов и распоряжений; наблюдается издание правил уставов положений, инструкций, указаний, циркуляров резолюций и др., которые закрепляются в положениях центральных органов исполнительной власти, но не отражаются в Конституции, или даже издаются со стороны руководителей, но не основываются на положениях.

Основные нормативные акты центральных органов исполнительной власти представляют непосредственное выражение воли органа издающего акт. В таких актах получает отражение не только содержание воли, но и установленный законом порядок ее формирования, который входит в нормотворческую деятельность как отдельный объект.

Порядок государственного учета и регистрации нормативно-правовых актов министерств, комитетов и других центральных органов исполнительной власти Азербайджанской Республики регулируется «Положением о порядке государственного учета и регистрации нормативно-правовых актов и нормативных актов в Азербайджанской Республике» утвержденный Указом Президента Азербайджанской Республики от 21 октября 2000года.

На основании Закона «О нормативно-правовых актах» от 26 ноября 1999 года и исходящего из него вышеуказанного Положения все нормативно-правовые акты министерств, комитетов и других центральных органов исполнительной власти Азербайджанской Республики для принятия на государственный учет и регистрации представляются в Министерство Юстиции Азербайджанской Республики.

Значительна также и роль коллегий Центральных органов Исполнительной власти в их нормотворческой деятельности. Коллегии создаются на основании п.15 «Положения о Центральных органах исполнительной власти» утвержденного указом Президента от 13 февраля 2006 года и положением соответствующих центральных органов исполнительной власти. В состав Комиссии кроме руководителей и ответственных работников центральных органов исполнительной власти могут входить специалисты и ученые. Комиссии органов проводят совещания связанные с деятельностью органов, обсуждают соответствующие решения.

Акты центральных органов исполнительной власти находят свое применение в практике. Это нормотворческие акты компетентных органов, которые основаны на законе, т.е. они являются подзаконными и своим изданием полагают и направляют претворения в жизнь законов. Подзаконные акты обладают юридической силой меньше чем законы, и не противоречат им. Они призваны конкретизировать основные, принципиальные положения законов.

Существует большая разновидность нормативно-правовых актов издаваемых со стороны центральных органов исполнительной власти, но это широкая тема исследования будет рассматриваться в следующей статье, так как она взаимосвязана и непосредственно является результатом проделанной нормотворче6ской работы. Хотя, даже здесь они затрагивались незначительно.

Завершая статью, я хотел бы выдвинуть ряд предложений.

Необходимо отражение общих полномочий центральных органов исполнительной власти в Конституции Азербайджанской Республики.

Созревает важность составления перечня актов, которые могут издавать центральные органы исполнительной власти, хотя бы самых важных и распространенных, с определением их правового статуса и с указанием их в правовых основах.

Необходимо совершенствование правовых основ центральных органов исполнительной власти в особенности: законов, с указанием права издания нормативных актов; положений в отдельности для соответствия их образцовому положению о центральных органах исполнительной власти в области нормотворчества.

Ведомственные нормативные акты, изданные со стороны центральных органов исполнительной власти, являются общеобязательными для исполнения всех организаций и ведомств, входящих в систему соответствующего министерства.

**Список использованной литературы**

1. «Конституция Азербайджанской Республики» Баку, 2002 г.
2. «Научно-практический комментарий к Конституции Азербайджанской Республики» Баку, 2000 г.
3. «Конституционное право зарубежных стран» А.П. Страшун, М.- 2000г., Общая часть Т. 1,2.
4. «Конституционное право зарубежных стран» А.С. Автономов, В.А. Сивицкий, А.И. Черкасов. М.- 2001г., «Юриспруденция».
5. «Министерства, государственные комитеты и ведомства Союзной Республики. Совершенствование правового статуса», под ред. В.И. Семенова, В.И. Шабайлова, М.- 1984г.
6. «Коллегии министерств. Правовое положение и организации». И.Л. Давитиадзе М.- 1972г.
7. «Закон Азербайджанской Республики о нормативно-правовых актах» от 26 ноября 1999г.
8. «Закон Азербайджанской Республики о Полиции» от 28 октября 1999г.
9. «Положение о центральных органах исполнительной власти» от 13 февраля 2006г.
10. «Положение о Министерстве по Чрезвычайным Ситуациям» от 19 апреля 2006г.
11. «Положение о государственном комитете по работе с религиозными образованиями» от 21 июня 2001г.
12. «Положение о государственном учете и регистрации нормативно-правовых актов и нормативных актов Азербайджанской Республики» от 21 октября 2001г.

Размещено на http://www.