

- Хорижий тажриба ■
- Foreign Experience ■

Г.С. Исмаилова

Усовершенствование законотворческой деятельности в Узбекистане на опыте зарубежных стран

Право является фундаментом всей системы государственного управления страны, на котором держится любое современное государство. Именно законы устанавливают рамки должного поведения, регулируют правоотношения в различных сферах, зарождают правовые алгоритмы управления страной. Верховенство закона гарантирует стабильность и предсказуемость как внутригосударственной, так и международной жизни. Но любой закон, прежде чем стать таковым, должен пройти определённые стадии, которые должны будут гарантировать его актуальность, справедливость, важность для общества. Этот путь – законодательный процесс.

Законодательным процессом принято считать совокупность последовательных этапов, логически связанных между собой, благодаря которым на свет появляются законы, регулирующие разные аспекты общественных отношений. В ходе его различные государственные органы аккумулируют свои усилия с единственной целью – создания эффективного закона, который укрепит правовую систему государства.

Несмотря на кажущуюся простоту, законодательный процесс является сложной государственной деятельностью, поэтому важно, чтобы в отношении той или иной новой нормы в обязательном порядке было достигнуто общественное согласие. Для этого в нём активно должны

Г.С. Исмаилова, докт. юрид. наук, доцент, декан факультета «Международное право» УМЭД.

участвовать и граждане страны, и юридические лица, т.е. все категории, чьи интересы могут быть затронуты новым законом и в последующем учтены.

Республика Узбекистан стоит на пути построения правового государства. Это означает, что наиболее значимые сферы жизни, начиная с семьи и собственности и заканчивая экономикой и обороной, регулируются законом. Поэтому для Узбекистана необходимо иметь эффективный и максимально отточенный законодательный процесс. Успешная реализация намеченных широкомасштабных реформ в значительной степени зависит от сформировавшейся за прошедшие годы законодательной базы, а также качества нормотворческого процесса.

Правовая система, создаваемая законодательным процессом, призвана повысить качество жизни граждан, выполнить социальные гарантии, а также обеспечить устойчивое развитие страны. Правовая система стоит на двух опорах: национальном и международном праве. Узбекистан вот уже более 28 лет является суверенным государством с собственной моделью законотворческого процесса. Она строилась, совершенствовалась и стремительно развивается, о чем свидетельствует Указ Президента Ш.Мирзиёева «Об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности» № УП-5505 от 8 августа 2018 г.

Вместе с тем невозможно достичь идеального законодательства. Путь его совершенствования – дело не одного десятилетия и не одного государства. Каждая страна имеет свой

собственный законодательный процесс, основанный на его уникальном правотворческом опыте и своей собственной истории. Таким образом, государства методом проб и ошибок постепенно совершенствуют свои правовые системы. Необходимо отметить влияние глобализации на этот процесс нормотворческой деятельности. Сравнительно-правовое исследование законотворческого процесса зарубежных стран позволит выявить их положительный опыт и совершить заимствования в целях улучшения нашего национального законодательного процесса.

В процессе изучения законодательного процесса Франции мы выявили, что он претерпел множество преобразований. Так, Конституция Пятой Республики от 4 октября 1958 г. установила нормы регулирования парламентской деятельности. Согласно статьям 24–51, парламент

Законодательный процесс является сложной государственной деятельностью, поэтому важно, чтобы в отношении той или иной новой нормы в обязательном порядке было достигнуто общественное согласие. В нём активно должны участвовать и граждане страны, и юридические лица.

Правовая система стоит на двух опорах: национальном и международном праве. Узбекистан вот уже 28 лет является суверенным государством с собственной моделью законотворческого процесса. Она строилась, совершенствовалась и стремительно развивается

Франции¹ принимает законы, контролирует деятельность правительства и дает оценку всех направлений деятельности органов публичной власти в интересах населения².

В ст. 34 Конституции Французской Республики определены сферы деятельности, которые подлежат регулированию исключительно законом; также определено, что существуют финансовые законы, определяющие доходы и расходы

государства, а также программные законы, определяющие цели деятельности государства [1].

Инициатива внесения законопроектов принадлежит одновременно премьер-министру и членам Парламента. Законопроекты, инициированные премьер-министром, называются «*projets de loi*», или правительственными законопроектами, в то время как законопроекты, инициированные парламентариями, называются «*propositions de loi*», или законодательными предложениями, т.е. законопроектами членов Парламента.

На курсе «Организация парламентской деятельности» (2018) во Франции в Школе Национального Администрирования (L'ENA), где представители разных стран поделились опытом законодательной инициативы, выявлены следующие интересные факты: в Бразилии, Индии, Казахстане и Афганистане правом законодательной инициативы обладают депутаты и правительство, в Иордании таким правом обладает правительство и как минимум 10 депутатов в совокупности, в Нигерии – депутаты, президент и судебная власть, в Турции – только депутаты.

Согласно ст. 83 Конституции Республики Узбекистан, «право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики Узбекистан, Республике Каракалпакстан в лице ее высшего представительного органа государственной власти, депутатам Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Кабинету Министров Республики Узбекистан, Конституционному суду, Верховному суду, Генеральному прокурору Республики Узбекистан и реализуется по-

¹ Парламент Франции состоит из Национального собрания и Сената. Численность членов Национального собрания не может превышать 577, депутаты избираются прямыми выборами сроком на 5 лет. Сенат, число членов которого не может превышать 348, избирается путем не прямых выборов сроком на 6 лет. Он обеспечивает представительство административно-территориальных образований республики.

² conseil-constitutionnel.fr 12.12.2018.

средством внесения законопроекта субъектами права законодательной инициативы в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан».

В Указе Президента Республики Узбекистан «Об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности» № УП-5505 были поставлены задачи совершенствования порядка инициирования, разработки и принятия нормативно-правовых актов, а также мониторинга их исполнения, предусматривающего внедрение концептуально новых механизмов, обеспечивающих качество, прозрачность, системность, согласованность и общественную вовлеченность для повышения качества процессов разработки и принятия нормативно-правовых актов, а также совершенствование мониторинга их исполнения.

Сегодня в нашей стране мы наблюдаем повышение активности электронной подачи коллективных инициатив граждан через электронную систему «Mening fikrim». Обращение, адресованное палатам Олий Мажлиса Республики Узбекистан, должно собрать не менее 10 тыс. голосов, после чего обращение подлежит внесению для рассмотрения палатами [2]. В Концепции «Совершенствование нормотворческой деятельности» поставлена задача дальнейшего совершенствования системы электронной подачи коллективных инициатив граждан (веб-портал «Mening fikrim») с пересмотром количества голосов для подачи инициативы в соответствии с опытом зарубежных стран, детализацией процедур по принятию и рассмотрению государственными органами гражданских инициатив относительно установления, изменения или отмены правовых норм и с расширением круга уполномоченных на их рассмотрение органов [3].

В Бразилии, например, действует практика гражданской инициативы, установленная Конституцией. В случае инициирования законопроекта должны быть собраны как минимум подписи 1% населения страны. Поскольку Бразилия является федерацией, состоящей из 27 штатов, подписи должны предоставляться гражданами как минимум 5 штатов. Требуется также минимальное количество подписей в каждом из 5 штатов, равное 0,3% населения штата. Сегодня в этой стране существуют два принятых закона, инициированных гражданами.

Одна из современных мировых юридических технологий – правовой мониторинг (мониторинг правоприменения), под которым понимается комплексный, структурный и информационно-аналитический механизм анализа и оценки правового акта на всех этапах его создания и применения.

Целесообразно также рассмотреть вопрос привлечения общественных советов при государственных органах, созданных в соответствии с

Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по организации деятельности общественных советов при государственных органах» от 4 июля 2018 г., для широкого обсуждения законопроектов негосударственными организациями.

Во Франции разработка проекта закона (*projets de loi*) осуществляется министерством, ответственным за разработку законопроекта с учётом межведомственного взаимодействия и в соответствии с техническим обоснованием оценки воздействия проекта (*le cahier des charges de l'étude d'impact*)¹. Роль каждого этапа законоподготовительного процесса в деле качественной подготовки законопроекта, возможностей обсуждения его концептуальных основ, содержательной части и качества законодательной техники зависит всецело от института оценки регулирующего воздействия (ОРВ) и оценки эффективности законопроекта в самом парламенте (на примере СОВАЗ).

Во Франции институт ОРВ позволяет определить и оценить возможные положительные и отрицательные последствия принятия проекта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или бюджетов всех уровней.

Неотъемлемый элемент проведения ОРВ – публичные консультации с целью получения дополнительных данных и информации об отношении заинтересованных субъектов к разрабатываемой норме. С помощью механизма публичных консультаций и иных процедур в рамках ОРВ также обеспечивается доступ к правовой и иной информации, необходимой для ведения предпринимательской деятельности (аналитической, статистической и др.). Субъектный состав при проведении публичных консультаций должен быть комплексным. В данный процесс должны быть вовлечены не только представители бизнес-сообщества, но и общественные организации, представители научного сообщества, независимые эксперты, другие граждане.

Интересен и поучителен опыт Дании. В целях реализации демократических принципов и расширения возможности участия общественно-

¹ Порядок проведения оценки воздействия проекта закона определён Органическим законом Французской Республики от 15 апреля 2009 г. № 2009-403 о применении ст. 34-1, 39 и 44 Конституции. Следует отметить, что отдельные проекты нормативных правовых актов регламентного характера также подлежат предварительной оценке воздействия, что, в частности, предусмотрено Циркуляром премьер-министра от 17 февраля 2011 г.

сти в законотворческой деятельности правительство Дании создало бизнес-форум в качестве консультативного органа в рамках сотрудничества правительства и деловых кругов. Через специально созданный портал www.enklerleger.dk все предприниматели имеют возможность представить свои жалобы, пожелания и предложения, на основе которых бизнес-форум определяет, в каких сферах существуют административные барьеры, возникают те или иные проблемы, требующие законодательного урегулирования, и разрабатывает предложения по их снижению и ликвидации, направляемые затем в правительство. Правительство обязано реализовать предложения путём использования права законодательной инициативы либо разъяснить причину отказа. В состав бизнес-форума входят представители деловых организаций, профсоюзов, предприятий и чиновники-специалисты.

Каждая страна имеет свой собственный законодательный процесс, основанный на его уникальном правотворческом опыте и своей собственной истории.

Кроме того, граждане, ассоциации, организации и др. имеют право встречаться в парламентском комитете с его представителями, где всем желающим предоставляется до 15 минут изложения своей позиции по отдельным вопросам или предложениям по законопроекту, с которым комитет работает.

В такой высокоразвитой стране, как Япония, постоянно работает служба по координации действий парламента и законотворческих инициатив на базе государственных органов управления. Данная структура постоянно взаимодействует с комитетом парламента, занимающимся разработкой законопроектов либо дополнений к законопроектам.

В ст. 42 Конституции Французской Республики установлено, что обсуждение законопроектов и законодательных предложений на пленарном заседании палаты, в которую они были внесены, ведётся по тексту, принятому комиссией, в которую они были переданы в соответствии со ст. 43 Конституции Французской Республики, или, если они в неё не передавались, по тексту, который был внесён в палату.

Согласно ст. 43 Конституции Французской Республики, законопроекты и законодательные предложения направляются на рассмотрение в одну из постоянных комиссий, число которых ограничено 8 в каждой палате. По требованию правительства или палаты, в которую они были внесены, законопроекты и законодательные предложения направляются на рассмотрение в специально создаваемые с этой целью комиссии.

Согласно ст. 44 Конституции Французской Республики, члены парламента и правительства имеют право вносить поправки на пленарных заседаниях или в комиссиях в соответствии с условиями, установлен-

ными в регламентах палат, и в рамках, определённых главным законом. После начала дебатов Правительство может возразить против рассмотрения любой поправки, которая предварительно не рассматривалась в комиссии.

Было бы целесообразно внести в законодательство Республики Узбекистан понятие «законодательное предложение» на примере деятельности законодателей РФ и Франции. Субъект законодательной инициативы мог бы делать заказ на законопроект, образно говоря, только излагая идею, модель или концепцию будущего закона без предоставления текста законопроекта.

Обзор законодательного процесса позволяет увидеть наиболее интересные практики, существующие за рубежом. Впоследствии некоторые из них могут стать основой для совершенствования национальной правовой системы.

Порядок рассмотрения законопроектов и законодательных предложений в Парламенте Франции установлен ст. 45 Конституции Французской Республики. Указывается, что любой законопроект или законодательное предложение рассматривается поочерёдно в обеих палатах Парламента для принятия идентичного текста. Подлежит принятию к рассмотрению в первом чтении любая поправка, если она связана, даже не напрямую, с внесённым или переданным текстом.

По требованию Правительства палата, в которую внесён законопроект, принимает решение единым голосованием по всему обсуждаемому тексту или по его части, рассматривая только те поправки, которые были предложены или приняты Правительством.

Если в результате разногласий между обеими палатами законопроект или законодательное предложение не были приняты после двух чтений в каждой палате или если после одного чтения в каждой из них Правительство приняло решение начать ускоренную процедуру, а совещания председателей не заявили совместного протеста, премьер-министр или в отношении законодательного предложения председатели обеих палат совместно могут создать *смешанную паритетную комиссию*, которой поручается предложить новый текст по тем положениям, по которым не достигнуто согласие.

Текст, подготовленный смешанной комиссией, может быть представлен Правительством на утверждение обеих палат. Ни одна поправка не может быть принята к рассмотрению без согласия Правительства. Если смешанной комиссии не удаётся принять согласованный текст или если этот текст не будет принят на вышеуказанных условиях, Правительство может после нового чтения в Национальном собрании и в Сенате потребовать от Национального собрания принять окончательное реше-

ние. В этом случае Национальное собрание может возвратиться либо к тексту, выработанному смешанной комиссией, либо к последнему принятому им тексту, изменённому в случае необходимости одной или несколькими поправками, принятыми Сенатом.

В западных странах работа парламентских фракций имеет прочную организационную основу. Руководящим органом фракции, как правило, является общее собрание ее членов. Они называются по-разному: «конференция», «собрание», в Америке применяется термин «кокус». На таких собраниях предлагаются к обсуждению общие направления деятельности фракции, решаются организационные вопросы, например, о том, как голосовать по конкретным законопроектам.

В ряде стран работу фракции координирует специальный орган: в ФРГ – это «исполнительный комитет» фракции, во Франции – «бюро», в Швеции – «доверительный совет». В странах со значительным количеством депутатов в палате, кроме всеобщих парламентских комиссий и комитетов, большие партийные фракции могут создавать свои небольшие специальные комиссии или комитеты внутри фракции. Они готовят ответы на вопросы, разрабатывают политику фракции и др.

Для ускорения законотворческого процесса некоторые страны вводят единые электронные платформы. Это означает:

- работу над законопроектами в электронной среде;
- архивирование законов и законопроектов специально созданными учреждениями;
- свободный доступ к информации по законопроекту (прозрачность процесса).

Обзор законодательного процесса позволяет увидеть наиболее интересные практики, существующие за рубежом. Впоследствии некоторые из них могут стать основой для совершенствования национальной правовой системы. Всё большее количество стран соглашаются с необходимостью ОРВ и вводят данный институт. Особая роль при этом отводится механизму публичных консультаций как возможности организовать непосредственный контакт между государственной властью и заинтересованными лицами - субъектами вводимого или изменяемого правового регулирования. Для удобства работы в некоторых странах предприниматели и юридические лица объединяются в специальные организации, которые оказывают консультации при подготовке законопроектов.

Несмотря на то, что законотворческий процесс развивается на протяжении существования государств, он всё равно остаётся сложным, многоэтапным. С одной стороны, это помогает более детально разоб-

рать каждый законопроект, устранить в нём изъяны и в итоге принять эффективный закон. Таким образом, совершенствуя законодательный процесс, важно соответствовать критериям качества как в содержательном, так и в технико-юридическом смысле.

Литература

1. Constitution du 4 Octobre 1958: <https://www.legifrance.gouv.fr/> 12.12.2018.
2. meningfikrim.uz 12.12.2018.
3. Указ Президента Республики Узбекистан «Об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности» № УП-5505 от 8 августа 2018 г. // Национальная база данных законодательства, 09.08.2018 г., № 06/18/5505/1639.
4. The National Assembly in the French Institutions. November 2014. Service des Affaires Internationales et de Defense.
5. *Marcus Andre Melo, Carlos Pereira* // Making Brazil Work. – New York, 2013.

- Халқаро тадқиқотлар назарияси,
методологияси ва амалиёти масалалари ■
- Вопросы теории, методологии и практики
международных исследований ■

U.A. Khasanov

System as a Paradigm of International Relations

System of Complexity

The system of international relations is undergoing a period of serious transformation. The changes that have occurred have touched upon the fundamental principles and structure-forming elements of the world political system, thereby determining the long-term trends of its development.

Despite the experience gained and the amount of research on the problems and dynamics of the development of modern international relations, the ideas on the new world order are contradictory. This is due to the persistence of instability, unpredictability and uncertainty around the world, as well as due to the complexity and differentiation of the main actors in the formation of a new world order.

The theory of international relations as an important part of the political science, determines the methodology for studying this extremely important area of state activity. It studies the nature of world politics, the logic, laws, and functional principles of its development. It is similar to a certain model of the architectural structure, where each element has its own certain function, place and purpose in the complexed mechanism of global development.

Determining the causal relationship of specific phenomenon is impossible without the knowledge of the general patterns of development at

Khasanov U.A., PhD Associate Professor, Head of International Relations Dept. University of World Economics & Diplomacy.