

**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
ТАШКЕНТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

На правах рукописи
УДК: 342.5(575.1)

УМАРОВА МУХЛИСА ЗАФАР ҚИЗИ

**УЧАСТИЕ ПРЕЗИДЕНТА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СТАДИЯХ:
ПРАВОВЫЕ-ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ**

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание академической степени магистра

5А240101 – Государственное право и управление
(Теория и история государства и права, конституционное право,
административное и финансовое право)

Научный руководитель:
к.ю.н. С.А.Муратаев

Ташкент – 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ПРЕЗИДЕНТА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СТАДИЯХ	
1.1. Понятие и стадии законодательного процесса.....	9
1.2. Особенности законодательного процесса и участия в нем президента.....	19
Заключение по первой главе.....	29
ГЛАВА II. МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН	
2.1. Президент как субъект законодательного процесса.....	30
2.2. Обращение (послание) президента к парламенту как предмет законодательного процесса.....	38
2.3. Вето президента как предмет законодательного процесса.....	46
Заключение по второй главе.....	56
ГЛАВА III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО–ПРАВОВЫХ ВОПРОСОВ УЧАСТИЯ ПРЕЗИДЕНТА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СТАДИЯХ В РЕПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН	
3.1. Конституционно–правовые аспекты права законодательной инициативы Президента Республики Узбекистан.....	58
3.2. Конституционно–правовые аспекты рассмотрения и подписания законопроектов Президентом Республики Узбекистан.....	63
3.3. Вопросы совершенствования участия Президента Республики Узбекистан в законодательном процессе.....	69
Заключение по третьей главе.....	78
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	79
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	83

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Активным участником процесса создания новой системы законодательства является Президент, деятельность которого осуществляется в тесном взаимодействии с парламентом Республики Узбекистан. За прошедшее десятилетие уже сложился определенный механизм взаимодействия участников законодательного процесса. В условиях сложившихся в стране политико-правовых реалий он может быть признан достаточно эффективным, что подтверждается результатами законодательной работы последних лет. Приняты и действуют новые законодательные акты, имеющие кардинальное значение для регулирования общественных процессов в стране, затрагивающие важнейшие интересы личности, общества, государства. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что участники законодательного процесса со временем выработали достаточно эффективную процедуру взаимодействия и конструктивного сотрудничества. Законотворчество не ассоциируется исключительно с законодательной ветвью власти. Активное участие в нем принимает, в частности, Президент страны, влияние которого в этом отношении трудно переоценить.

Вопрос о статусе Президента - один из основных в теории и практике конституционализма, он всегда будет актуальным. Несмотря на данное обстоятельство, его нельзя признать детально разработанным в юридической науке. Существует ряд сложных проблем, требующих глубокого научного анализа. Одна из них - исследование роли и значения участия главы государства в законодательном процессе. Значительный объем компетенции Президента Республики Узбекистан, выделяющий его среди других органов государственной власти, предусмотренных Конституцией Республики Узбекистан, его обширные полномочия в сфере законотворчества и взаимоотношений с парламентом, позволяют рассматривать главу

государства как активного участника законодательного процесса, причем практически на всех его стадиях.

Следует отметить, что сложившаяся практика взаимоотношений Президента с парламентом в законотворческой сфере выявила определенные организационно-правовые проблемы и противоречия в процессе организации взаимодействия главы государства с парламентом. Необходим постоянный поиск новых форм и методов, способствующих совершенствованию законодательной деятельности, конструктивному сотрудничеству всех ветвей власти, их взаимной заинтересованности в подготовке качественных законов, согласованности и ответственности. Для Республики Узбекистан, где Президент занимает особое положение в системе органов государственной власти, всестороннее исследование его места и роли в законодательном процессе, а также анализ зарубежного опыта участия главы государства в законодательном процессе, представляются весьма полезными и своевременными, прежде всего с точки зрения дальнейшей оптимизации системы государственной власти, повышения эффективности взаимодействия между ее органами. Данное исследование позволит приблизиться к решению такой важнейшей задачи как выработка сбалансированного и эффективного механизма законотворчества, отвечающего потребностям современного этапа общественного развития и государственного строительства.

Для Республики Узбекистан, переживающей глубокие социально-экономические преобразования, которые применительно к государственно-правовой сфере можно квалифицировать как становление конституционализма, крайне необходима политическая стабильность. При таком положении более чем когда бы то ни было нужно эффективное взаимодействие парламента и главы государства. Для науки конституционного права большое значение имеет подготовка теоретического обоснования мероприятий, которые позволят создать действенные гарантии от возможного развития в стране кризиса конституционного строя, будут

способствовать укреплению правовых и социальных механизмов его предотвращения. Такого рода теория имеет жизненно важное значение для государства, особенно в тех случаях, когда в стране происходят крупные социальные катаклизмы.

Объект исследования - общественные отношения, прежде всего правовые отношения по реализации Президентом Республики Узбекистан его полномочий в законодательном процессе, а также рассмотрение теоретико-правовых основ этой группы полномочий в свете теории правового государства и принципа разделения властей.

Предмет исследования составили нормы и концептуальные идеи Конституции Республики Узбекистан, конституционных законов, законов и иных нормативно-правовых актов, регламентирующие и разъясняющие правовые и организационные механизмы и процедуры участия Президента Республики Узбекистан в законодательном процессе и его взаимодействия с Парламентом.

Целью исследования является подготовка материала для научно обоснованных предложений по совершенствованию участия Президента Республики Узбекистан в законодательном процессе на основе анализа конституционно-правовых основ и практики взаимоотношений главы государства и высшего законодательного (представительного) органа – парламента Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Задачи исследования:

- анализировать и раскрыть понятие и стадии законодательного процесса;
- теоретическое обоснование роли и места Президента Республики Узбекистан в законодательном процессе;
- изучить место президента в законодательном процессе зарубежных стран;
- анализировать обращение (послание) президента к парламенту как предмет законодательного процесса зарубежных стран;

- анализировать вето президента к парламенту как предмет законодательного процесса зарубежных стран;
- анализ конституционно-правовых основ взаимоотношений Президента Республики Узбекистан и Олий Мажлиса Республики Узбекистан, а также соотношения их полномочий в законотворческой сфере;
- изучить Конституционно–правовые аспекты права законодательной инициативы Президента Республики Узбекистан;
- изучить Конституционно–правовые аспекты рассмотрения и подписания законопроектов Президентом Республики Узбекистан.

Научная новизна диссертации состоит в комплексном исследовании роли и значения участия Президента Республики Узбекистан в законодательном процессе в условиях укрепления демократических институтов и дальнейшего развития институтов гражданского общества на современном этапе общественного развития страны. Выработаны теоретические положения и практические рекомендации по совершенствованию конституционно-правового механизма законотворчества, повышению его эффективности и результативности. Показано значение для науки конституционного права категории "законодательный процесс", рассматривается ранее явно недостаточно освещенное в науке конституционного права соотношение таких базисных понятий как "законодательный процесс", "законодательная процедура", "законотворческая деятельность". В науке конституционного права проведен комплексный анализ конституционно-правового института ежегодного послания (обращение) президента парламенту и вето президента как политико-правового фактора, влияющего на законодательный процесс.

Степень научной разработанности темы. Различные аспекты тематики, близкой предмету диссертационного исследования, были рассмотрены в трудах узбекских ученых А.А.Азизхўжаева, С.М.Адилходжаевой, З.Т.Вохидова, С.Қ.Зокирова, З.М.Исломова, Г.Р.Мирзаевой, Х.Т.Одилқориева, А.Х.Саидова, Б.Ж.Янгибоева, Ш.З.Ўразаева,

М.А.Хусановой, Ш.А.Аббосхўжаева¹. А. Также Ш.Андраша, С.В.Бахвалова, А.И.Бобылева, А.В.Василенко, К.С.Вельского, А.В.Ильина, О.В.Квашой, Т.Е.Кучеровой, Ю.Д.Рудкина, Ю.А.Тихомирова, В.Е.Чиркина² и других ученых.

В современной юридической литературе степень разработанности избранной темы явно недостаточна. Более того, долгое время такие исследования в нашей стране отсутствовали. Во многом это объясняется тем, что сам институт президента в имеет сравнительно небольшую историю. В настоящее время уже накоплена определенная практика взаимодействия главы государства и парламентом как высшего законодательного органа страны, в основном сложился конституционно-правовой механизм, позволяющий такое взаимодействие обеспечить.

Методологическая база и методы исследования. В основу методологических подходов исследования были положены современные

¹См: Азизхўжаев А.А. Давлатчилик ва маънавият. – Тошкент: Шарк, 1997. – 112 С.; Адилходжаева С. М. Глобализация и стратегия государства. – Ташкент: ТГЮИ, 2007. –130 с., Либерализм: эволюция идей от прошлого до настоящего (теория и практика). – Ташкент: ТГЮИ, 2002. – 124 с.; Воҳидов З.Т. Ўзбекистон Республикасида ҳокимият бўлиниши принципнинг амалий ифодаси:Юрид. фан.номз. ... дис.автореф.–Тошкент: ТДЮИ, 2000. – 25 С.; Зокиров С.Қ. Ўзбекистон Республикасида давлат курилишининг назарий ҳуқуқий асослари: Юрид. фан.номз. ... дис.автореф.–Тошкент: ТДЮИ, 2000. – 26 С.; Исломов З.М. Проблема власти: ее понимание, назначение, социальная ценность. – Ташкент: ТГЮИ, 2001. – 244 с., Давлат ва ҳуқуқнинг умумназарий муаммолари: ҳуқуқни тушуниш, ҳуқуқий онг ва ҳуқуқ ижодкорлиги. – Тошкент: ТДЮИ, 2005. – 187 С.; Мирзаева Г.Р. Законодательная власть: теоретико-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ташкент: ТДЮИ, 2001. – 26 с.; Одилқориев Ҳ.Т. Икки палатали парламент шароитида қонунчилик жараёни. – Тошкент: Ўзбекистон, 2005. – 40 б; Одилқориев Ҳ.Т., Тультеев И.Т. Икки палатали парламент. – Тошкент: Ўзбекистон Республикаси ИИВ Академияси, 2005. – 344 С.; Саидов А.Х. Қонунчилик ташаббуси ҳуқуқини амалга ошириш босқичлари // Демократлаштириш ва инсон ҳуқуқлари. – Тошкент, 2006. – №2. – С.13–15.; Янгибоев С.Ж. Ўзбекистон Республикасида ҳуқуқий нормаларнинг амалга оширилиши муаммолари: Юрид. фан. номз. ... дис. автореф. – Тошкент: ТДЮИ, 2004. – 22 С.; Ўразаев Ш.З. Модель закона: Какой ей быть? – Ташкент: Фан, 1990. – 48 с. Хусанова М.А. Қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи: муаммолар ва ечимлар. Юридик фанлар номзоди илмий даражасини олиш учун ёзилган диссертация. – Т.: ТДЮИ, 2012. – 190 С. Ш.А Аббосхўжаев “Демократик давлат куриш шароитида президентлик институтининг ҳуқуқий асослари” :Юрид. фан. номз. дис.– Тошкент, 2007. – 164 С.

² См: Андраш Шайо. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). Пер.с венг. – М.: Юрист, 1999. – 292 с.; Бахвалов С.В. Законодательная технология (некоторые проблемы теории и методологии): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2006. – 22 с.; Бобылев А.И.Источники (формы) права// Право и политика. – Москва, 2003. – №8. - С.18–25.;Василенко А.В. Сущность и принципы правоприменительной деятельности (теоретико-правовое исследование):Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1987. –24 с.;Вельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – Москва,1997. –№3. –С.15–19;Ильин А.В.Федеральное правотворчество в современной России(вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –М.: 2006. –22 с.; Кваша О.В. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и практика их реализации: проблемы теории и методологии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.– Нижний Новгород, 2004. –29 с.; Кучерова Т.Е.Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. –23 с.; Рудкин Ю.Д. Правотворческие производства: природа, структура, разновидности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1984. –16 с.; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции.– М.: Юринформцентр, 2001. – С.355.

учения о методологии научного познания, использовались сравнительно-правовой, формально-догматический, системный, структурно-функциональный, ретроспективный, конкретно-социологический методы исследования. Диссертант так применял в работе методологию и опыт, накопленные ведущими отечественными и зарубежными учеными и практиками-юристами, исследовавшими рассматриваемую сферу деятельности.

Теоретическое и практическое значение диссертации.

Содержащиеся в работе теоретические выводы и положения могут быть использованы для дальнейшего обогащения науки конституционного права, совершенствования законодательной процедуры, в научно-исследовательской работе по конституционно-правовой проблематике, а также в учебном процессе для преподавания учебной дисциплины «Конституционное право Республики Узбекистан» в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования юридического профиля.

Краткая характеристика структуры исследования. Диссертация состоит из введения, 3 глав, объединяющие 8 параграфов, заключения с теоретическими выводами и предложениями по совершенствованию законодательных норм, а также списка использованной литературы. Объем диссертации 88 страниц.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ПРЕЗИДЕНТА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

1.1. Понятие и стадии законодательного процесса

С развитием парламентаризма, в XXI веке происходит много изменений в политических системах государств. Реформы, проводимые в структуре законодательной власти, не являются исключением. Этот процесс приводит к определенным изменениям в политической и общественной жизни страны. Узбекистан в свою очередь не является исключением, так как в нашей стране тоже проводились реформы связанные с переходом от однопалатного парламента к двухпалатному.

Следует отметить, что главная задача законодательной власти - принятие нормативных актов, обладающих высшей юридической силой и регулирующих важнейшие общественные отношения, которыми охватываются, в свою очередь, основные сферы функционирования всех других ветвей власти. В этом плане законодательная власть представляет собой обособленную сферу государственно-властной деятельности, которая осуществляется в установленном законом порядке непосредственно народом или представительными (законодательными) органами и направлена на разработку и принятие законодательных решений, а также имеет своей целью контроль за их реализацией.

Таким образом, для успешного реформирования необходим отлаженный процесс законотворчества в республике. В данном аспекте в нашем государстве можно отметить одну из основных реформ последних лет, а именно переход от однопалатной системы парламента к двухпалатной – Законодательную палату и Сенат. Так, обуславливая необходимость такого преобразования, Президент Республики Ислам Каримов обозначил следующие цели, лежащие перед вновь образованным двухпалатным парламентом:

«Первое - создать систему сдержек и противовесов, необходимую для эффективного осуществления парламентом своих полномочий, принятия обоснованных и взвешенных решений.

Второе - имея в виду, что нижняя Законодательная палата будет осуществлять свою деятельность на постоянной профессиональной основе, следует существенно повысить качество законотворческой работы парламента.

Третье - добиться сбалансированности общегосударственных и региональных интересов, учитывая, что верхняя палата - Сенат, представляющий в основном местные Кенгаши, будет представлять регионы и выполнять представительские функции.

Четвертое - расширить масштабы широкого участия населения в общественной и политической жизни страны»³.

В свете развивающихся стран, в Республике Узбекистан на современном этапе государственного строительства социальных процессов само понятие «законодательный процесс» нуждается в определенном уточнении. Его нельзя сводить исключительно к действиям государственных органов по разработке законопроектов, принятию и обнародованию законов. Предлагается рассматривать законодательный процесс как одну из составляющих взаимодействия государственной власти и общества. Очевидно, что в него в определенной мере также вовлекаются структуры гражданского общества. Они получают реальную возможность влиять на законодательный процесс

Следует отметить, что процесс принятия законов не ограничен стенами парламента. На долю парламента приходится в основном лишь юридическое оформление законопроектов, в то время как их разработка осуществляется за пределами общенационального представительного учреждения. В этом смысле собственно законодательная процедура может рассматриваться как

³ Каримов И.А. Наша главная цель - демократизация и обновление общества, реформирование и модернизация страны / Выступление на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 28 января 2005 г. // <http://www.press-service.uz>

одна из стадий законодательного процесса. Законодательный процесс самым тщательным образом регламентирован и строго формализован. Это касается как самой процедуры, так и формы законодательных актов.

А.В.Малько, пытаясь обобщить все доктринальные толкования законотворчества, говорит, что несмотря на различие в подходах к пониманию правотворчества, это всегда деятельность уполномоченных органов по разработке, переработке и изданию определенных нормативных актов. Правотворчество – одно из основных звеньев механизма правового регулирования общественных отношений⁴. Также, по нашему мнению, интересно рассмотреть, как дает определение Законотворчеству Большая советская энциклопедия. Законодательный процесс, порядок деятельности высшего органа государственной власти по созданию законов, обычно закрепленный в конституции. Для Законодательного процесса в социалистических странах характерны: чёткая юридическая регламентация; активное участие общественных организаций трудящихся; научная обоснованность законопроектов, обеспечивающая отражение ими объективных потребностей общественного развития; создание в итоге законов, выражающих коренные интересы и подлинную волю народных масс⁵.

В некоторых государствах Законодательный процесс характеризуется сосредоточением права внесения законопроектов в руках глав государства и правительства; под их контролем находится по существу и вся законодательная деятельность парламента. Огромную роль в Законодательном процессе играют разного рода парламентские комитеты и комиссии, рассматривающие законопроекты по существу и зачастую предпрещающие их дальнейшую судьбу. После принятия закона парламентом следует стадия его санкционирования главой государства, а в некоторых странах (например, во Франции) и стадия промульгации (т. е. решения главы

⁴ См.: Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах, – М., 1997 г.-С.45.

⁵ См: <http://www.bse.sci-lib.com/article042590.html>

государства об опубликовании закона). Только после этого следует опубликование принятого закона.

По мнению В.Д.Горобца, «Законодательный процесс - упорядоченный процесс принятия законов, состоящий из ряда последовательных, логически завершённых этапов от разработки законопроекта до введения его в действие в качестве закона»⁶. Как отмечают Иванец Г.И., Калининский И.В., Червонюк В.И., под законодательным процессом может пониматься как процессуальный аспект законотворчества или, в широком толковании термина, совпадать с этим понятием, обозначая деятельность по подготовке и принятию законов. Особая роль в законодательном процессе принадлежит основному органу законодательной власти государства, то есть, как правило, парламенту, и его структурам. В рамках их компетенции законодательный процесс определяется установленными парламентскими процедурами. Таковые определяются не только существующими законами, но и регламентами соответствующих палат парламента – особыми внутренними нормативными актами, устанавливающими порядок работы законодательного органа по всем вопросам его ведения.⁷

Исходя из вышеизложенных, можно сделать вывод о том что, законодательный процесс отличается следующими особенностями: ограниченным кругом субъектов законодательной инициативы; строгой процедурой прохождения проекта в парламенте; последовательной сменой стадий правотворчества; множественностью средств юридического реагирования, находящихся в распоряжении законодателя; обусловленностью юридического содержания правотворческого акта кругом регулируемых отношений.

Однако в законодательном процессе некоторых стран парламентские процедуры в ряде случаев могут свестись к минимуму. Например, ордонансы

⁶ Горобец В. Д. Парламент Российской Федерации. – М.: Академия управления МВД РФ, 1998. – С. 91.

⁷ См. Иванец Г. И., Калининский И. В., Червонюк В. И. Регламент палаты Федерального Собрания // Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. проф. В. И. Червонюка. – М.: Юридическая литература, 2002. – С. 307.

правительства Франции, подписанные президентом республики, могут иметь силу закона и лишь ратифицируются французским парламентом⁸. В Казахстане Президент имеет право издавать Указы которые имеют силу закона. Иным механизмом законодательного процесса, позволяющим обойти парламентскую процедуру, является внепарламентский референдум, то есть такой референдум, вопрос на который выносится без предварительного рассмотрения законодательным органом и вступает силу без утверждения законодательной властью.⁹ Такая форма прямой демократии наиболее характерна для Швейцарии. Референдумы в Швейцарии, как правило, проходят четыре раза в год. Парламент имеет право лишь рекомендовать принятие или отклонение вынесенного на референдум проекта и представить возможную альтернативу ему.

В государстве, имеющем парламентскую систему, формируется, естественно, и законодательная система, состоящая из нормативных актов парламента (законов, статутов и т.д.). Чем выше степень цивилизованности, развитости и гуманности общества, тем большую потребность оно испытывает в законах. Это предъявляет особые, повышенные требования к содержанию закона.

В самом общем плане можно сказать, что содержание закона должно быть правовым, т.е. соответствующим неотъемлемым, неотчуждаемым естественным правам человека. Такие права в основном зафиксированы в авторитетных международно-правовых документах ООН, которые составляют юридическую базу правовой защиты каждого человека в отдельности и человеческой цивилизации в целом и служат юридическим императивом для законодателей любых государств. Степень соблюдения прав человека в законе – критерий качества самого закона, показатель его сущности и полезности, справедливости и ориентированности на свободу.

⁸ Козочкин И. Д. Общая характеристика источников уголовного права Франции // Уголовное право зарубежных государств. – М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. – С.576

⁹ Большой юридический словарь 2010: Внепарламентский референдум.-С.86.

Что касается этапов законодательного процесса, выявление потребности в принятии закона и осуществление законодательной инициативы – это основной этап данного процесса. Эти стадии законодательного процесса организационно очень близки. Потребность в принятии определенного закона обычно устанавливается соответствующими звеньями государственного аппарата либо на основе получаемой им информации, либо в результате воздействия на него различного рода групп давления.

Субъектами права законодательной инициативы являются депутаты парламента, комитеты палат, глава государства, правительство и центральные исполнительные ведомства. Существующий в некоторых странах (Италия, Швейцария, США и др.) институт народной инициативы применяется очень редко. Народная инициатива состоит в том, что парламент обязан рассмотреть законопроект, под которым подписались установленное число избирателей.

Осуществление законодательной инициативы в парламентарных странах практически целиком сосредоточено в руках правительства, хотя юридически ею прежде всего обладают депутаты. В парламентской практике законопроекты вносит только правительство, а депутаты - законодательные предложения. В президентских республиках право внесения законопроектов формально рассредоточено между депутатами и парламентскими комитетами. Исполнительная власть по букве закона не обладает правом законодательной инициативы. Однако и в этих странах основным источником законодательных предложений является президентская власть. Общей закономерностью, свойственной всем странам, является то, что парламент всегда работает в соответствии с законодательной программой правительства.

Основные положения законодательного процесса закреплены в конституциях зарубежных стран, подробно урегулированы вопросы

выдвижения законодательной инициативы, разработки, обсуждения, принятия и опубликования законов в регламентах зарубежных парламентов.

Законодательный процесс состоит из следующих стадий: 1) внесение законопроекта субъектом права законодательной инициативы; 2) обсуждение законопроекта; 3) принятие закона; 4) санкционирование, промульгация и опубликование закона.

Внесение проекта закона субъектом права законодательной инициативы на рассмотрение парламента, обязанного включить его в повестку дня сессии и рассмотреть данный законопроект.

На стадии внесения законопроекта в парламент, он вправе рассматривать только проекты, внесенные государственными органами и должностными лицами, имеющими право законодательной инициативы (это главы государств, палаты Парламента, правительство, группа депутатов). Например, в большинстве западных государств около 90% всех законопроектов вносит правительство, как субъект права законодательной инициативы.

Обсуждения законопроекта состоит из следующих этапов:

1) комитетская стадия (обсуждение законопроекта в комитетах парламента;

2) обсуждение на пленарных заседаниях палаты парламента (или чтение законопроекта, обычно бывает 2-3 чтения):

- в первом чтении обсуждаются принципиальные положения проекта;

- во втором чтении обсуждается и голосуется каждая статья проекта, обсуждаются и голосуются поправки;

- и в третьем чтении – обсуждается и голосуется законопроект в целом.

По субъекту законодательной инициативы законопроекты подразделяются на правительственные и депутатские (в некоторых государствах президентские и т.д.). Законопроект, внесенный отдельным депутатом от своего имени, имеет мало шансов стать законом, если только он не будет поддержан правительством. По содержанию законопроекты

подразделяются на следующие основные виды: публичные, которые устанавливают общие нормы поведения; финансовые, касающиеся каких-либо финансовых вопросов (ассигнования, налоги, займы и т.д.); частные, которые касаются отдельных физических или юридических лиц и носят характер административных актов (имущественные претензии к правительству, правовой статус корпораций, иммиграционные дела и т.д.).

К примеру в Парламенте Великобритании внесение публичных и финансовых биллей осуществляется тремя способами: 1) внесение билля с предварительного разрешения палаты; 2) внесение билля после предварительного уведомления; 3) внесение билля путем передачи его из Палаты лордов в Палату общин.

В Конгрессе США процедура внесения законопроектов крайне проста: в Палате представителей билль опускается в специальный ящик, в Сенате акт внесения сопровождается краткой речью автора билля. В индийском Парламенте внесение билля также лишь в редких случаях сопровождается краткими прениями.

Согласно Конституции Франции 1958 г. закон должен быть промульгирован в течение 15 дней с момента его передачи Правительству. Это положение не действует в том случае, если Президент использует свое право вето или если возбуждается дело о неконституционности закона перед Конституционным советом.

Обсуждение законопроекта, всех поправок к нему завершается голосованием. Принятие закона – осуществляется путем голосования на пленарном заседании парламента и требует определенного большинства (простого или квалифицированного большинства). Депутаты голосуют различными способами: поднятиями руки, бюллетенями, с помощью электронной системы, аккламацией (криком), путем разделения (входа в различные двери).

После принятия проекта нижней палатой, он передается в верхнюю, и законопроект становится законом, только если принят в одинаковом тексте в обеих палатах;

Верхняя палата может отклонить проект, принятый нижней палатой. При таком разногласии палат применяется несколько способов их преодоления: 1) правило «челнока»: проект переходит из одной палаты в другую, пока не будет принят в одинаковом тексте; 2) создание согласительной комиссии из равного числа представителей обеих палат парламента; 3) созыв совместных заседания обеих палат с общим голосованием.

Для вступления закона в действие, необходимы его санкционирование (от лат. *sanction* – нерушимое постановление, утверждение высшей инстанцией) и промульгация (*promulgation* – публичное обнародование). Санкционирование закона осуществляется главой государства путем подписания официального текста закона. Санкционирование включает формальный акт подписи закона (как правило, главой государства, реже председателем парламента (палаты парламента) и другими высокопоставленными должностными лицами в некоторых странах Латинской Америки), а также содержательное действие: удостоверение закона как принятого по должной процедуре. Промульгация – это особый акт главы государства, постановляющий об опубликовании принятого парламентом закона. Промульгация включает несколько элементов (это удостоверение закона и того факта, что он принят по должной процедуре, подписания закона, рассмотрении о его опубликовании и исполнении). Закон вступает в силу с момента опубликования и исполнения, либо в указанный в нем срок либо в предусмотренный законом срок вступления законов в силу – обычно через 10 дней после опубликования.

При подписании и санкционировании законопроекта в некоторых странах нужна дополнительная мера: включение в текст указания всем органам государства выполнять закон «как закон государства».

Санкционирования закона главой государства еще недостаточно, чтобы закон, подписанный им, начал действовать. Поэтому санкционирование включает такую меру, как распоряжение главы государства обнародовать (опубликовать и т.п.) закон.

В настоящее время, несмотря на широкое внедрение электронных средств массовой информации, основным способом для вступления закона в силу остается его официальное опубликование на бумажных носителях информации. Так, в большинстве стран официальная публикация законов осуществляется в специальных периодических печатных изданиях (в России – это «Собрание законодательства Российской Федерации» и «Российская газета», в Германии – «Gesetz-blatt», во Франции – «Journal officiel»). А в Республике Узбекистан принятые законодательства публикуются в специальных периодических печатных изданиях, такие как «Сборники законодательств Республики Узбекистан», «Вестник Олий Мажлиса Республики Узбекистан», а также другие печатные издания.

В заключении можно сказать что, законодательный процесс — это относительно обособленные этапы разработки, принятия и опубликования законов, урегулированные нормами конституционного права таким образом, что только завершение процедурных действий одного этапа позволяет перейти к следующему. Стадии законодательного процесса детально регламентированы, роли участников законодательного процесса, сроки, порядок их действий, права и обязанности четко оговорены процессуальными нормами конституционного права. Игнорирование какой-либо из стадий либо пренебрежение процедурными правилами какой-либо из стадий означает нарушение законности в законотворчестве.

1.2. Особенности законодательно процесса и участия в нем президента

Сегодня в нашей стране осуществляются реформы по построению правового демократического государства и формированию гражданского общества. Основу этих реформ составляет обеспечение верховенства закона как важнейшего признака правового демократического государства, а также воспитание лиц, обладающих правовым сознанием высокого уровня, правовой культурой и правовыми знаниями.

Все мы знаем, что право является связующим звеном между государством и обществом. Право доводит до сознания общества политику, цели и стремления государства. В свою очередь, общество видит в праве совокупное отражение своей воли и интересов, критерий справедливости. Государственная власть с помощью права управляет обществом, осуществляет политическое руководство, регулирует общественные отношения, реализует свою волю. Именно с этой целью возникает социально необходимая потребность в создании права.

Законотворчество является специальной деятельностью государства, направленной на разработку юридических норм. Через эту деятельность государство выражает совокупную волю народа на уровне закона, осуществляет общественное управление и политическое руководство. В результате этой деятельности в обществе формируется действующая система общеобязательных правовых норм, имеющих целостное и внутреннее соответствие, направленных на регулирование общественных отношений. Разработка правовых норм, их юридическая сила, форма, принцип подчинения снизу доверху непосредственно связаны с правотворческой функцией и законотворческой деятельностью государства. В системе нормативно-правовых актов законы занимают основное место. Закон считается важнейшей и авторитетной формой права, в нем концентрируются все черты права. Конечно, слово “закон” является многогранным, имеет широкий и глубокий смысл.

Здесь речь идет о юридических законах. Закон является актом высших представительных органов государства с высшей юридической силой. Конституция (Основной закон) занимает центральное место среди законов. В ней закрепляются экономические, социальные основы, политическая система общества, также определяются механизмы государственной власти и управления, основные права, свободы и обязанности граждан. Конституция составляет основу, юридический фундамент правовой системы общества, всего законодательства. Все текущие законы издаются на основе положений и принципов Конституции, в интересах их исполнения.

Разработка закона является очень ответственным, многогранным и сложным процессом. Известно, что каждое юридическое правило (нормативно-правовой документ), имеющее силу закона, становится мощным инструментом в регулировании общественных отношений. Все законы, действующие как приказ государства, оказывает серьезное влияние на развитие общества. Законы, принятые законодательным органом с проявлением недостаточно ответственного подхода, могут оказать негативное влияние на интересы общественного развития.

Опираясь на теоретическую основу, созданную в отечественном правоведении, можно отметить, что определению сущности законотворчества поможет прежде всего подход чисто с юридической точки зрения, а также широкий социологический подход. Важность проблемы объясняется через ответ на вопросы: чьи интересы отражает закон, разработанный в результате соответствующей деятельности, как он выражает его волю?

В кипучей и разнообразной правовой жизни любого общества правотворчество занимает одно из центральных мест. По определению древнеримского юриста Ульпиана, “изучающий право прежде всего должен узнать, откуда возникло слово “право” (jus); оно взяло свое название из слова

“правосудие” (justitia) право является наукой о доброте и справедливости(ars)¹⁰.

Знаменитый германский философ И. Кант иронизировал, что юристы, хотя старались в течение столетий, но до сих пор не смогли дать определение понятия “право”. По его мнению, для осознания сущности права недостаточно знать содержание законодательства разных стран. Сущность права не может осознать и практическая юриспруденция. На самом деле это не входит в круг ее интересов, так как для юриста-практика первостепенное значение имеют юридические факты, доказательства и вопросы правовой оценки ситуации¹¹.

Современные ученые видят сущность права в свободе, равенстве и правах человека. По мнению З.М.Исломова, право по своей природе является чрезвычайно важным социальным явлением. Сущность права и его общественная функция проявляется через его общие и специальные особенности. В их числе такие: право принадлежит обществу, оно состоит из нормативных правил, выражает идеи справедливости, равенства и свободы, является общеобязательным и волевым, оно официально установлено, системно и развивается, охраняется государством¹².

“Сущность права трудно передать одним определением”, – пишет Х.Т.Одилкориев. – Мы также поддерживаем эту мысль. Значит, право является одной из форм различных систем, нормативно регулирующих отношения в обществе. Право – не просто система юридических норм. Оно является комплексом правил, сформированных за весь просвещенный период развития общества на основе целого ряда отношений, это – нормативно обязательное средство, которое устанавливается государственной властью и

¹⁰ Перстерский И.С. Дигесты Юстиниана. – Москва, 1956. – С.101.

¹¹ Кант И. Сочинения в шести томах. Т.4, ч.2. – Москва, 1965.– С.139.

¹² См: Исломов З.М. Ҳуқуқ тушунчаси, моҳияти, ижтимоий вазифаси: Ўқув қўлланма / ЎЗР Адлия вазирлиги, Тошкент давлат юридик ин-ти. – Тошкент: ТДЮИ, 2004. – С.46.

определяет критерии свободы, справедливости и равенства при регулировании отношений между людьми¹³.

Основное содержание и принципы сформированной в Узбекистане современной правовой теории собрано прежде всего в Конституции нашей страны. Ее суть в том, что в центре всей правовой системы стоит человек, вопрос приоритетного обеспечения его прав и свобод, законных интересов.

Правовая доктрина, составляющая фундамент правовой системы независимого Узбекистана, была создана на основе гармонии признанных в мире общечеловеческих правовых ценностей с историческими, национальными, правовыми и духовными ценностями узбекского народа, сформированными в течение многих веков. Согласно этому, современное определение права звучит следующим образом: “Право является средством достижения основанной на общественном согласии и солидарности порядка и дисциплины, создания атмосферы свободы, справедливости и равенства”¹⁴.

Во многих источниках законотворческая деятельность определяется как волевая целенаправленная деятельность уполномоченного государственного представительного органа, направленная на разработку и принятие проектов законов. Эта деятельность считается творческим процессом. При этом определяется и формируется воля народа, она в установленном порядке поднимается на уровень закона, оформляется и ей придается юридическая сила. Как подчеркивает Д.А.Керимов, законотворчество потому и приобретает творческий характер, что в нем изменения во внешней среде не просто отражаются, но при этом проявляется сложный процесс их глубоко осмысления, нормативно-правовой обработки¹⁵.

Как показывают исследования, в научной литературе выражение “законотворчество” используется в различных значениях. Отсутствие его официального определения в Конституции либо в каком-то законе приводит

¹³См: Одилокorieв Х.Т. Икки палатали парламент.–Т.: ЎзР ИИВ Академияси. – 2005. – С. 79.

¹⁴ См: Керимов И.А. Ватан саждагоҳ каби мукаддасдир. Т.3. –Тошкент: “Ўзбекистон”, 1996.– С. 20.

¹⁵ Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. – Москва, 1991. – С.22; Проблемы общей теории права. – Москва, 2000. – С.15-16.

к определенным трудностям в практической правотворческой деятельности, правоприменительной практике и систематизации нормативно-правовых актов¹⁶. Поэтому возникает необходимость в уточнении этого понятия. Ниже остановимся на мнениях ученых-юристов в данной сфере.

“Законотворчество, – пишет В. К. Бабаев, – деятельность, осуществляемая высшими органами государственной власти и управления в сфере создания нормативно-правовых актов”¹⁷. По-нашему, нельзя полностью согласиться с мнением В. К. Бабаева. Потому что создание нормативно-правых актов является результатом правотворчества. А законотворчество – это деятельность, связанная с созданием законов.

С. С. Алексеев подчеркивает, что законотворчество – это деятельность по созданию законов¹⁸. По мнению Ю. А. Тихомирова, “законотворчество – одна из форм правотворчества и является законодательным процессом, включающим в себя этапы и действия по подготовке, обсуждению и принятию законов”¹⁹. Подходы этих двух ученых совпадают с вышеприведенным нами мнением. Однако в этих определениях внимание обращается только на содержание этапов, происходящих в процессе законотворчества, а отношений о субъекте, творящем закон, о его полномочиях, о формировании и реализации воли государства в них не имеется.

Каждое из анализируемых мнений и определений раскрывает ту или иную грань законотворчества, одно дополняет другое. В некоторых из них признается, что законотворчество является официальной деятельностью (функцией) государства²⁰, в других делается акцент на законодательном полномочии государственного представительного органа²¹, во мнениях третьей группы подчеркиваются действия по отдельным этапам процесса подготовки

¹⁶ См: Одилқориев Ҳ.Т., Тультеев И.Т. Икки палатали парламент / Қайта ишланган ва тўлдирилган 2-нашр/. – Т.: Ўзбекистон Республикаси ИИВ Академияси, 2005. – С.83.

¹⁷Бабаев В.К. Правотворчество // Общая теория права. – Н.-Новгород, 1993. – С.313.

¹⁸ Алексеев С.С. Государство и право. – Москва, 1994. – С.108.

¹⁹Тихомиров Ю.А. Правотворчество // Теория права. – Москва, 1998. – С.164.

²⁰ Котелевская И.А. Взаимодействие властей в законотворчестве: разногласия и поиски компромисса // Проблемы парламентского права России. Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда. –1996. – С. 63.

²¹См: SchickR.,ZehW. SoarbeiteterdeutscheBundestag. Darmstadt.: Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 1999. – p. 45.

закона²². Еще в одних определениях законотворчество названо процессом, связанным с подготовкой нормативно-правовых актов²³.

Только законы могут возможно полно и на современном уровне выразить важнейшие особенности объективно необходимого права и поставить его под защиту государства. Создание закона само по себе охватывает определенный процесс, значит, обратим внимание на теоретический анализ, связанный с процессом законотворчества.

По обоснованному мнению Д. Н. Кордика, процесс законотворчества, *во-первых*, являются полномочиями, которые реализуют государственные органы начиная с внесения законопроекта в парламент и до его принятия; *во-вторых*, это – выражение (форма) процессуальных правил, регулирующих отношения между различными субъектами, участвующими в осуществлении законодательной власти²⁴.

Создание закона, “внедрение объективной реальности в сознание законодателя” и затем формирование его воли, превращение воли в норму закона происходят через ряд этапов. Известно, что в юридической литературе законодательный процесс рассматривается как распределение полномочий между органами, участвующими на различных его этапах. Хотя в законодательной деятельности принимают участие различные субъекты, но этот процесс остается в основном деятельностью парламента по созданию законов.

Процесс законотворчества состоит из таких этапов, как определение системы взаимосвязанных институтов, обеспечивающих подготовку содержания закона, закрепление строго демократических форм выражения воли народа и мнения общественности, применение в процессе принятия закона разных видов деятельности высшего законодательного органа

²²Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики. – Бишкек, 2000. – С.331.

²³Лукин Д. Г. Право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ / Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Казань, 2005. – 26 с.

²⁴Кордик Д.Н. Законодательный процесс в европейских государствах: ФРГ, Австрия, Швейцария, Россия (сравнительно-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2007. – 26 с.

государственной власти. Как отмечает Ю. А. Тихомиров, “законотворчество является законодательным процессом, включающим в себя этапы и действия, связанные с подготовкой законопроектов, их обсуждением и принятием”²⁵

Регулярное совершенствование, улучшение является вопросом, постоянно находящимся в центре внимания юридической науки и практики правовой системы. Ведь именно благодаря этому процессу создается закон. Место и роль закона в жизни общества естественно повышает и значение процесса, непосредственно связанного с его созданием.

Порядок обсуждения и принятия закона Законодательной палатой отражен в статьях 12-15 Закона Республики Узбекистан “О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан” от 29 августа 2003 года, а также в статье 29 Конституционного закона “О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан”.

В соответствии со статьей 15 Регламента Законодательной палаты, палата рассматривает проект закона, как правило, в трех чтениях. Во время рассмотрения законопроекта в первом чтении на заседании Законодательной палаты обсуждаются такие вопросы, как необходимость принятия данного закона, концепция законопроекта, его соответствие Конституции и законам Республики Узбекистан, а также расходы, связанные с реализацией закона, источники финансирования.

По итогам обсуждения Законодательная палата принимает решение о принятии проекта закона с условием его доработки и установлением срока внесения в палату в следующем чтении либо об отмене законопроекта. В случаях внесения на обсуждение Законодательной палаты альтернативного варианта законопроекта они должны быть рассмотрены одновременно. Проект закона, который получил большинство голосов, требуемое для принятия решения депутатами, считается принятым в первом чтении. Остальные варианты законопроекта считаются отмененными Законодательной палатой.

²⁵ Тихомиров Ю.А. Правотворчество // Теория права. – Москва, 1998. – С. 164.

Ответственный комитет обобщает предложения, поступившие во время подготовки законопроекта ко второму чтению. Предложения, признанные обоснованными, вносятся в текст законопроекта. В ходе рассмотрения проекта во втором чтении обсуждаются и предложения, одобренные ответственным комитетом, и те, которые им не были одобрены. Голосование по проекту закона проводится постатейно. По результатам обсуждения Законодательная палата принимает решение о принятии проекта закона во втором чтении с установлением срока внесения в палату в следующем чтении либо об отмене законопроекта.

В третьем чтении законопроект без обсуждения ставится на голосование в полном объеме. При принятии законопроекта в первом или во втором чтении по предложению ответственного комитета может быть поставлен на голосование вопрос о принятии закона в порядке исключения без процедуры следующего чтения.

Закон принимается Законодательной палатой большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Принятый закон в течение десяти дней направляется в Сенат для рассмотрения. Вместе с законом в Сенат направляются и материалы, представленные во время внесения законопроекта в Законодательную палату.

Закон, одобренный Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан в течение десяти дней направляется Президенту Республики Узбекистан для подписания и объявления. Президент подписывает закон исходя из полномочий, установленных Конституцией. Закон подписывается Президентом в течение тридцати дней. При установлении срока в тридцать дней учтено время, необходимое для его прочтения и изучения главой государства. Ибо Президент, кроме подписания закона, своевременно выполняет и другие функции по управлению государством.

Принятый в нашей стране Закон Республики Узбекистан “О подготовке проектов законов и порядке внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан” по своей сути, содержанию и цели служит

регулированию отношений в сфере подготовки проектов законов и внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Данный закон соответствует статье 83 Конституции Республики Узбекистан и содержанию других нормативно-правовых документов, отражает в себе следующие правовые основы реализации права законодательной инициативы. Так, Конституционный закон “О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан”, Закон “О Регламенте Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан”, Закон “О нормативно-правовых актах” могут быть примером законодательных актов, регулирующих деятельность Президента Республики Узбекистан по реализации законодательной инициативы.

В процессе законотворчества Президента как субъекта права законодательной инициативы, определяя социальные отношения в обществе и наряду с этим имеющиеся пробелы, необходимо обратить внимание на следующие вопросы:

во-первых, в качестве главы государства учитывать интересы всех категорий и слоев населения страны;

во-вторых, искать правовое решение по отношениям в жизни государства и общества, требующим регулирования;

в-третьих, глубоко изучать мировой опыт и вводить положительные аспекты в законодательство страны;

в-четвертых, предлагаемый проект закона изучать с весьма глубокими знаниями и мышлением;

в-пятых, уточнять соответствие предлагаемых проектов законов к имеющимся в системе законам.

Здесь в качестве принципов использования Президентом права законодательной инициативы целесообразно определить следующие: соответствие проектов законов требованиям Конституции и законов, приоритет суверенитета государства, принцип разделения властей, демократизм, социальная справедливость, изучение и учет общественного

мнения, историчность, регулярное обновление законодательства и его адаптация к изменениям в обществе, гласность, открытость, научность, учет интересов всех слоев населения и др.

Подводя итог можно сказать, что создание закона является важной функцией государства, она выполняется высшим представительным органом – законодательной властью. В нашей стране место Президента в процессе законотворчества весомое. Выполнение этой функции тесно связано с эффективной реализацией права законодательной инициативы. Ибо при использовании этого права законодательный орган, рассматривая предоставленный законопроект, должен учитывать такие факторы, как отношения, складывающиеся в связи с изменениями в общественно-политической, экономической, культурной жизни, интересы различных общественных групп, опыт и положительная практика развитых государств, другие методы и инструменты, регулирующие общественные отношения, положительные результаты проведенных специальных научных изысканий и исследований в сфере права, соответствие планируемых изменений требованиям Конституции и системы законодательства. Президенту Республики Узбекистан даны большие полномочия Конституцией Республики Узбекистан, и это имеет важное значение в национальной правовой системе. Полномочия Президента Республики Узбекистан значительно шире, чем у руководителей государств, являющихся парламентскими республиками. Президент – реальный глава государства, его полномочия как первого лица в государственном механизме охватывают огромные и важнейшие функции, начиная от руководства законодательным процессом и кончая разработкой законов, необходимых для выработки внутренне- и внешнеполитического курса государства, обозначения основных направлений развития экономики.

Заключение по первой главе

Во-первых, законодательный процесс это относительно обособленные этапы разработки, принятия и опубликования законов, урегулированные нормами конституционного права таким образом, что только завершение процедурных действий одного этапа позволяет перейти к следующему. Стадии законодательного процесса детально регламентированы, роли участников законодательного процесса, сроки, порядок их действий, права и обязанности четко оговорены процессуальными нормами конституционного права. Игнорирование какой-либо из стадий либо пренебрежение процедурными правилами какой-либо из стадий означает нарушение законности в законотворчестве.

Во-вторых, участвуя в законодательном процессе глава государства обладает широким диапазоном средств и форм участия в правотворческом процессе. В сотрудничестве с парламентом, Президент становится непосредственным участником законотворческого процесса, это выражается: в наличии у него права законодательной инициативы и права на внесение предложений о поправках в Конституцию; в возможности давать на законопроекты заключения, содержащие замечания и конкретные предложения; в его праве налагать вето на принятые законы и возвращать их без рассмотрения, если нарушен конституционный порядок их принятия; в промульгации законов.

В-третьих Полномочия Президента Республики Узбекистан значительно шире, чем у руководителей государств, являющихся парламентскими республиками. Президент – реальный глава государства, его полномочия как первого лица в государственном механизме охватывают огромные и важнейшие функции, начиная от руководства законодательным процессом и заканчивая разработкой законов, необходимых для выработки внутреннего и внешнеполитического курса государства, обозначения основных направлений развития экономики.

ГЛАВА II. МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

2.1. Президент как субъект законодательного процесса

В подавляющем большинстве стран законодательство наделяет главу государства обширными правами и полномочиями в различных областях государственной деятельности. Практика функционирования конституционного механизма, реально существующая политическая ситуация вносят значительные коррективы в осуществление этих полномочий. Конституционная теория в ряде зарубежных государств рассматривает главу государства как неперменного участника законодательного процесса. Юридическим выражением этой концепции является то, что законопроект получает силу только тогда, когда он санкционируется главой государства. Отказ дать санкцию - вето влечет за собой ряд серьезных правовых последствий.

Исходя из вышеизложенных, следует отметить что, глава государства занимает особое положение в системе органов государственной власти, всестороннее научное исследование его места и роли в законодательном процессе, анализ зарубежного опыта, представляется весьма полезным и своевременными, прежде всего, с точки зрения дальнейшей оптимизации системы государственной власти. Это позволит приблизиться к решению какой важнейшей задачи как выработки сбалансированного и эффективного механизма законотворчества, отвечающего потребностям современного этапа общественного развития и государственного строительства.

Участие Президента в законотворческой деятельности выражается в основном в закреплении его статуса как субъекта законодательной инициативы. Президент обладает правом законодательной инициативы по всем вопросам, могущим возникнуть в правотворческой деятельности.

Осуществление законодательной инициативы в парламентских странах практически целиком сосредоточено в руках правительства, хотя

юридически ею прежде всего обладают депутаты. В парламентской практике законопроекты вносит только правительство, а депутаты - законодательные предложения. В президентских республиках право внесения законопроектов формально рассредоточено между депутатами и парламентскими комитетами. Исполнительная власть по букве закона не обладает правом законодательной инициативы. Однако и в этих странах основным источником законодательных предложений является президентская власть. Общей закономерностью, свойственной всем странам, является то, что парламент всегда работает в соответствии с законодательной программой правительства.

Глава государства в президентских республиках наделяется широкими полномочиями в области политического руководства. Он располагает определенными средствами воздействия на законодательный процесс, обладает распорядительной (регламентарной) властью, важными прерогативами в области руководства вооруженными силами и гражданской администрацией.²⁶

По Конституции РФ Президенту РФ предоставлено в законодательном процессе право законодательной инициативы. Подчеркивается, что Президент имеет право выступать с законодательной инициативой без каких-либо ограничений, по любому вопросу, в том числе о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Конституция РФ, как известно, предусматривает сочетание в руках Президента РФ права законодательной инициативы и права на отклонение законов. Реальная политическая жизнь показала, что сочетание таких полномочий в руках Президента превращает его, по сути, в равноправного, наряду с Федеральным Собранием, участника законодательного процесса. Многие конституционалисты критически относились к наделению Президента правом законодательной инициативы. В этой связи следует обратить внимание на некоторое противоречие,

²⁶Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина. — М.: Норма, 2004. — С.218.

существующего между ролью Президента как политического лидера, иницирующего новое законодательство, и ролью Президента как гаранта Конституции. Если он выступает с законодательной инициативой, он не может беспристрастно оценивать ее.

Президент РФ выступает в качестве некоего арбитра законотворческого процесса и в то же время политического участника этого процесса. Некоторые ученые выдвигали тезис о лишении Президента права законодательной инициативы и перенесении центра тяжести этой работы на Правительство. При этих сценариях Президент РФ должен быт ограничиться только правом вето на любой принятый Федеральным Собранием закон. В процентном отношении доля законопроектов, внесенных в 1993-1995 г.г. Президентом РФ, составляет 10%²⁷. В последующие годы (1996 -2000 гг.) эта пропорция не изменилась. При этом отметим, что по данным Администрации Президента РФ приблизительно 60-70% законопроектов, внесенных Президентом РФ, вступили в законную силу²⁸. При анализе реальной конституционной практики внесения законопроектов в Государственную Думу со стороны всех субъектов законодательной инициативы можно сделать следующий вывод. Значимость законопроектов, разное внимание, которое им уделено, скорость их прохождения и потенциальный успех определяются в зависимости от того, какой институт власти вносит законопроект. Законопроекты, внесенные Президентом РФ, являются приоритетными и рассматриваются в первоочередном порядке, иногда с использованием ускоренных процедур на всех стадиях законодательного процесса. Законопроекты, внесенные самими законодателями, как правило, несмотря на некоторые исключения, приоритетного режима не имеют.

Также в Российской Федерации к полномочиям Президента относится подписание и обнародование федеральных законов (ст. 84 Конституции). Данная акция не является технической процедурой. Президент в течение 14

²⁷ Парламентаризм в России. М.: Фонд Парламентаризма в России, 1996, С. 31

²⁸ Президент и Федеральное Собрание // Право и экономика. 3/2000, С. 4.

дней с момента поступления федерального закона может отклонить его. Такое отклонение принято именовать как наложение на закон вето (veto). Президенты многих стран обладают правом вето. В одних странах вето носит абсолютный характер, т.е. является окончательным и не может быть отклонено, в других является отлагательным, т.е. законодательный орган может его преодолеть. К последнему виду относится и вето Президента РФ. Участие Президента РФ в законотворческой деятельности выражается также в закреплении его статуса как субъекта законодательной инициативы). Подробно порядок реализации законодательной инициативы Президента определен в Положении о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе, утвержденном Указом Президента РФ от 7 ноября 2005 г.). Президент обладает правом законодательной инициативы по всем вопросам, могущим возникнуть в правотворческой деятельности. В предусмотренных в федеральном законодательстве случаях обязанность внесения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов составляет исключительную прерогативу Президента.

Вместе с тем, отметим, что во Франции Президент полностью не отстранен от круга участников законодательной инициативы. Согласно статье 18 Конституции он может направлять в палаты Парламента послания, в которых нередко содержатся проекты (предложения) законодательных реформ. Во Франции законодательная инициатива исполнительной власти имеет тоже приоритет, но здесь речь идет не о Президенте Республики, а о Правительстве²⁹. Законопроекты обсуждаются в Совете Министров после заключения Государственного Совета (статья 39 Конституции Франции). Таким образом, каждая законодательная инициатива Совета Министров проходит, до внесения законопроекта в Парламент, несколько стадий коллективного обсуждения, вначале в Государственном Совете, а затем в

²⁹ См: По ст. 48 Конституции Франции: "повестка дня заседаний палат включает в приоритетном порядке и последовательности, установленной Правительством, обсуждение законопроектов, внесенных Правительством, и законодательных предложений, одобренных им".// [http: www.worldconstitutions.com](http://www.worldconstitutions.com)

Совете Министров. Это - резервное контрольное полномочие Президента, ограничивающее свободу законодательной инициативы Правительства. Впрочем, на практике, естественно, должна быть чрезвычайно серьезная причина для того, чтобы Президент отказался в санкционировании представленного законопроекта. Нередко законопроекты согласовываются с Президентом в неформальном порядке. И те замечания, которые высказывает Президент, Правительство старается учитывать в фазе, предшествующей формальному представлению законопроекта. Но Президент Франции может влиять на законопроекты, разрабатываемые Правительством, например, путем составления повестки заседаний Совета Министров, особенно в тех случаях, когда и Президент, и Председатель Совета Министров принадлежат к одной и той же политической коалиции.³⁰

Система, существующая во Франции, получила название рационализированный парламентаризм. Президент промульгирует законы, принимаемые парламентом.³¹ Во Франции процедура принятия органических законов имеет свои особенности. Во-первых, законопроект ставится на голосование только по истечении 15-дневного срока после внесения. Во-вторых, применяется процедура согласования законопроекта, в ходе которой Национальное собрание может принять закон абсолютным большинством голосов. Кроме того, органические законы могут быть подписаны Президентом только после принятия Конституционным советом решения о соответствии их Конституции. (Ст.46 Конституции Французской Республики). Принятые парламентом законы подлежат подписанию Президентом. Предварительно закон контрассигнуется Премьер-министром, Президент обладает правом вето. Президенту Франции предоставляется 15 дней, чтобы подписать и обнародовать закон. В течение этого срока

³⁰ См: Ardan Ph. «Institution politiques et droit constitutionnel». P., L. G. D. J., 1997, p. 476 -477.

³¹ В литературных источниках нередко используется термин «промульгация». Промульгация (от лат. promulgatio – публичное объявление) строго юридически означает объявление закона или иного парламентского акта самостоятельным актом монарха. Иными словами, промульгация означает, что глава государства своим актом вводит в действие соответствующий акт парламента. Поскольку парламентские акты вводятся в действие декретами Президента Республики (см.: Ардан Ф. Указ. Соч. С.69), то в данном случае можно говорить о промульгации.

Президент может вернуть закон на повторное обсуждение. В случае повторного принятия данного закона парламентом простым большинством голосов закон считается принятым и подлежит подписанию и опубликованию. Тем самым Президент не то чтобы отклоняет закон, а просто увеличивает продолжительность его рассмотрения в парламенте.³² Вето Президента носите еще и выборочный характер, т.е. Президент может отклонить весь закон, а только его часть – отдельные статьи, которые вновь рассматриваются парламентом. Если раньше Президент никогда не появлялся на заседаниях палат, то теперь он вправе выступать на совместных заседаниях палат с изложением своей программы. Кроме того, он вправе выступать на заседаниях парламента, созванного в качестве Конгресса (ст.18 Конституции Франции).

В Италии Президент Республики санкционирует представление палатам правительственных законопроектов. Как известно, законодательная инициатива принадлежит Правительству, но Конституция предоставляет Президенту возможность потребовать нового обсуждения правительственного законопроекта. Это - резервное контрольное полномочие Президента, ограничивающее свободу законодательной инициативы Правительства. Впрочем, на практике, естественно, должна быть чрезвычайно серьезная причина для того, чтобы Президент отказался в санкционировании представленного законопроекта. Нередко законопроекты согласовываются с Президентом в неформальном порядке. И те замечания, которые высказывает Президент, Правительство старается учитывать в фазе, предшествующей формальному представлению законопроекта.

В США Конституция непосредственно не закрепляет право Президента на законодательную инициативу. Но необходимо иметь ввиду положения раздела третьего статьи 2 Конституции США: "Президент периодически предоставляет Конгрессу информацию о положении Союза и предлагает на

³² В некоторых источниках такое вето именуется суспензивным (от лат. *suspensus* – подвешенный, отсроченный, приостановленный), т.е. вето, которое не отклоняет закон, а лишь откладывает его принятие.

его усмотрение такие меры, которые сочтет необходимыми и полезными...". По мнению многих конституционалистов, эта норма позволяет Президенту США не только определять программу законодательной деятельности, но и влиять на другие стадии законодательного процесса.⁷⁹ Вместе с тем, Президент формально лишен права законодательной инициативы. Иницилируемые им законопроекты он вносит в Конгресс США через близких ему депутатов.

Описывая действующую в США модель, В.И.Лафитский писал: В США законопроекты могут вносить только члены парламента. Но, как свидетельствуют факты, Президент и подчиненные ему органы могут успешно осуществлять законодательную инициативу и через депутатов: до 30% всех законопроектов исходит от исполнительной власти. Фактически Президент определяет и программу законодательной деятельности Конгресса, представляя ему ежегодно доклады о положении дел в стране³³.

Таким образом, Конгресс США утратил право «исключительных» полномочий по разработке и принятию законов. Сегодня и Президент, и многие другие ведомства исполнительной власти США в той или иной мере участвуют в законодательном процессе. Они дают импульс развитию законодательной стратегии, их инициативы заметны на всех стадиях принятия законов³⁴. Отметим также высокую результативность этих инициатив. До 50% проектов, предложенных исполнительной властью, Конгресс одобряет³⁵. По словам Мишина А.А. и Власихина В.А., в принципе есть все основания говорить о высокой результативности реализации президентом его экстраконституционного права законодательной

³³ Лафитский В.И. Законодательный процесс. Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Парламент и президент (опыт зарубежных стран). М.: 1995, с. 26.

³⁴ Боботов С. В. - И. Ю. Жигачев Введение в правовую систему США. М., 1997, с. 80.

³⁵ Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. .М.: Норма, 1998, с. 171.

инициативы. Глава исполнительной власти США прочно занимает позицию «главного законодателя страны»³⁶.

Вместе с тем следует обратить внимание на следующее обстоятельство. Поскольку только члены Конгресса США имеют право вносить законопроекты, Президент поставлен перед необходимостью налаживать конструктивное взаимодействие и сотрудничество с законодателями. Эффективность влияния Президента в Конгрессе, конечно, в основном, зависит от того, какая партия имеет большинство в Палате представителей и в Сенате. В том случае, если Конгресс контролируется партиями, противостоящими партии Президента, влияние Президента ослабевает, особенно в вопросах бюджетной политики. В подобных случаях Президенту приходится находить и использовать иные тактики давления на законодателей³⁷.

По нашему мнению возможность и степень участия главы государства в законодательном процессе неодинаковы в различных группах стран. Так, в США, большинстве других президентских республик президент формально не должен вмешиваться во внутреннюю деятельность парламента. Есть страны, где глава государства наряду с палатами рассматривается как составная часть парламента (Великобритания, Канада, Австралия, Индия и др.). Однако эти формально-правовые различия не всегда имеют практическое значение и порой почти не затрагивают возможность воздействия главы государства на законодательный процесс. В парламентарных монархиях и республиках (за редким исключением) главе государства принадлежит формально право открытия и закрытия очередных и внеочередных сессий, а в ряде стран – право досрочного роспуска парламента или одной из его палат и назначения внеочередных выборов. Последние полномочия особенно активно используются в Великобритании и Японии. Однако на практике, а в Японии и согласно Конституции (ст. 7),

³⁶ Мишин А. А. Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М. Международные отношения 1985, с. 100.

³⁷ Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США - Наука М. 1987, С. 55.

соответствующие решения принимаются правительством. Сравнительно редко их выносит сам парламент (Швеция).

2.2. Обращение (послание) президента к парламенту как предмет законодательного процесса

Как было отмечено выше, Президент является субъектом важным субъектом законодательного процесса. Это обусловлено и тем что он имеет право обращаться с ежегодными посланиями к парламенту страны о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства к представительным органам страны.

Послания являются важным элементом в законотворческой деятельности главы государства к парламенту, определяющие направления и ориентиры законотворчества для всех государственных органов с позиций соблюдения конституционно-правовых приоритетов. Анализ текстов посланий свидетельствует, что они не только определяют основные направления экономической, финансовой, социальной, внешней политики, государственного строительства, но и стратегию президентской власти, довольно конкретно характеризуют предполагаемое содержание государственной деятельности. Формально президентское послание обращено только к парламенту, но фактически - это обращение к народу и, что особенно важно, - к исполнительной власти, к государственному аппарату. Хотя послания не являются нормативными актами, они служат мощным импульсом к их принятию. Послание должно содержать три основных момента: установление стратегических целей на долгосрочную перспективу, подведение итогов выполнения предыдущего послания и с учетом этого - определение тактических задач на следующий год.³⁸

Ежегодное президентское послание - важнейший политический документ государства, отражающий концепции общественного развития,

³⁸ Тихон Е.А. Послание Президента РФ Федеральному собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека / Е. А. Тихон // Конституционное и муниципальное право.2007. № 16

имеющий определенный идеологический оттенок. Его политическое значение обусловлено ведущим положением института президентства в системе власти, всенародными выборами главы государства, мощными организационными, правовыми, политическими инструментами, которые находятся в его распоряжении. Хотя буквально послание обращено только к парламенту, но, по сути - это обращение к народу и, что очень важно, к исполнительной власти, к государственному аппарату. Народ информируется главой государства о предстоящей деятельности государства, о президентском видении социальных проблем, противоречий, путей их решения, перспектив общественного развития, предполагаемых результатов государственной работы, - словом, что ожидает страну в ближайший год и в течение срока полномочий данного Президента. В этой связи обращает на себя внимание слабая информированность широких слоев общества о содержании и ходе выполнения посланий главы государства, недостаточное распространение полного текста послания. Средства массовой информации, показав или опубликовав относительно краткую речь Президента перед парламентом или ее сокращенное изложение, за редким исключением больше не затрагивают его содержание. К тому же многие важные президентские и правительственные решения, принимаемые в соответствии с ежегодным посланием, часто даже по вопросам, непосредственно упоминаемым в его тексте, наоборот, вызывают повышенный интерес средств массовой информации и активно ими обсуждаются. Ключевые элементы политического курса Президента, крупнейшие, определяющие решения и их результаты находят все же отражение в массовом общественном сознании, несмотря на сравнительно небольшую информационную роль для населения ежегодных посланий.

Реализация ежегодных посланий, степень их исполнения обусловлена многими социально-экономическими, политическими, управленческими факторами. В том числе состоянием дел с исполнением правовых актов вообще, невысокой действенностью государственной власти в целом,

недостаточной исполнительной дисциплиной, сложностью решения глубоких социально-экономических проблем, целесообразностью принятых решений, эффективностью избранной экономической стратегии и конкретных управленческих решений и т.д. К тому же реализация ряда установок посланий, в том числе по социально-экономическим, финансовым вопросам, развитию законодательства зависит в значительной степени от парламента.

Конституционное право конкретных стран по-разному определяет формы участия главы государства в законодательном процессе. В ряде случаев президенту или монарху предоставляется в ограниченной форме право законодательной инициативы, которое обычно осуществляется ими в виде посланий (у монарха - тронная речь). Главы парламентарных государств редко используют свое право обращения к парламенту с посланиями; в президентских же республиках послания являются программой законодательной деятельности для парламента.

Близкие по содержанию оценки юридического значения ежегодных президентских посланий получили достаточно широкое распространение в юридической литературе. В частности отмечалось, что послания не являются нормативным решением, обязательным для исполнения конституционно-самостоятельными органами государственной власти актами, но имеют политический характер, содержат программные принципы³⁹. Значение посланий о положении страны, об основных направлениях внутренней и внешней политики именно для законодательной деятельности многоаспектно. Они влияют на направленность и содержание законотворческой работы парламента. И воздействуют не только на него, но и на законопроектную деятельность всех государственных структур.

³⁹ Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1996, С.61.

Практика посланий главы государства Парламенту имеется во многих других странах, в том числе в США (статья II Конституции), во Франции (статья 18 Конституции) и в Италии (статья 87 Конституции).

Обращение с посланиями к парламенту - распространенная форма общения президента с законодательной властью в президентских республиках, послания там могут быть программой законодательной деятельности. «Каждое президентское послание содержит не только анализ той либо иной ситуации внутри или внешнеполитического характера, но и соответствующие законодательные предложения. Чаще всего речь идет о конкретной законодательной программе, состоящей из законопроектов, разработанных соответствующими федеральными ведомствами».⁴⁰

В США используются три вида президентских посланий: *послание о состоянии Союза, экономический доклад, бюджетное послание*. Каждое из них представляет собой законодательную программу для Конгресса. С точки зрения чисто юридической президентские послания не имеют никакой обязательной силы, но на практике их воздействие на Конгресс достаточно велико.⁴¹ Послание о состоянии Союза предусмотрено Конституцией США, определяющей, что оно должно как содержать информацию о положении страны, так и рекомендовать к рассмотрению Конгрессом такие меры, которые Президент США сочтет необходимыми и целесообразными. И Конституция и политическая практика США признают за такими посланиями значение программы законодательной деятельности, хотя они формально и не имеют юридической силы; Конгресс одобрял от 35% до 57% законодательных предложений американских президентов в 50-70 гг.⁴² Два других вида посланий президента США посвящены экономической, финансовой политике, они предусмотрены законами. Он лично зачитывает послание о положении страны на совместном заседании Конгресса; согласно

⁴⁰ Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М.Международные отношения. 1985.-С.74.

⁴¹ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 2008-С.125.

⁴² Мишин А. А. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости -М Изд-во МГУ, 1976, С. 261.

традиции в присутствии президента послание не обсуждается, и конгресмены не задают ему вопросов. «В законодательной практике США применяются три вида президентских посланий - послание о состоянии Союза, экономический доклад и послание по бюджету. Каждое из них представляет собой законодательную программу для Конгресса. С точки зрения чисто юридической президентские послания не имеют никакой обязательной силы, но на практике их воздействие на Конгресс достаточно велико».⁴³

Во Франции Президент республики «сносится с обеими палатами парламента посредством посланий, которые зачитываются в палатах и не подлежат никакому обсуждению» (статья 18 Конституции). Во Франции настоящий вес вышеназванных посланий во многом зависит от того расклада политических сил, который сложился в Парламенте. Если пост Президента и большинство мест в Парламенте принадлежат разным политическим партиям, послания Президента становятся менее результативными. Конституционная практика показывает, что Парламент и Правительство стараются учитывать пожелания Президента Республики. Но в то же время нельзя воспринимать их как сильное средство влияния главы государства на законодателей. Об этом свидетельствует тот факт, что Президенты Республики крайне редко используют право обращаться к Парламенту с посланиями.

В Италии Президент Республики также может направлять послания палатам Парламента (ст. 87 Конституции). Послания Президента воспринимаются в основном в контексте его контрольных функций, как средство обратить внимание законодателей на нерешенные важные вопросы государственной жизни.⁴⁴

⁴³ Мишин А.Л. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Юстицинформ., 2002.С. 207.

⁴⁴ Часто Президент направлял послания в палаты без соответствующей контрасигнации. Такая практика не вызвала особых возражения Совета Министров.

Приведем пример с Российской Федерации. Одним из основных государственно-политических документов, издаваемых главой государства и носящих стратегический характер, являются его послания Федеральному Собранию (ежегодные и бюджетные). Особенностью российского законодательства является то, что оно формируется на основе норм Конституции РФ с учетом ежегодных посланий Президента РФ, в которых глава государства задает парламенту приоритеты законодательной деятельности. Послания придают форму и смысл функционирования Администрации Президента РФ, которая является «частью, которая больше целого». Упомянутая одним лишь пунктом ст. 83 Конституции РФ Администрация Президента РФ готовит и реализует Послания через подконтрольные ей органы государственной власти от имени и по поручению Президента. В этом – ответ на вопрос, чем она занимается.⁴⁵

Следует заметить, что в большинстве стран "послания главы государства к парламенту - это своеобразная программа законодательной деятельности парламента на текущий период", а, например, в США ежегодные послания Президента рассматриваются как изложение политической программы правительственной деятельности на предстоящий период.

В Республике Узбекистан со дня независимости Президент неоднократно обращался к парламенту с посланиями с изложением оценки положения в стране в различных сферах государственной и общественной жизни, видением основных направлений внутренней и внешней политики государства. Анализ структуры посланий разных лет показывает, что в них нет единообразия: послания не были четко структурированы, в посланиях прослеживается единая линия государственно-правовой стратегии в постановке и достижении целей по укреплению и развитию нашего государства, а также решению задач, поставленных в предыдущих

⁴⁵ Земченков, Н. Ф. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ как стимул правовой реформы (проблемный комментарий) / Н. Ф. Земченков // Известия ТРТУ. 2004. №4. С.268 - 272

документах. Последние послания носят знаковый характер характеризующего их содержание, по смыслу сводятся к укреплению государства, созданию сильной, процветающей, стабильной, занимающей ведущее место в мировом сообществе, обеспечивающей условия для достойной жизни ее граждан с помощью экономических инструментов, политической стабильности и развития институтов гражданского общества.

Конституция Республики Узбекистан не определяет статус ежегодного президентского послания и не наделяет его обязательной силой, а лишь упоминает его как основание для совместного заседания палат парламента. Однако практика показывает, что оно носит характер установочного документа как для органов власти и их должностных лиц, так и для общества в целом и каждого человека в частности. Это программа сотрудничества всех ветвей власти, программа законодательных инициатив Президента по укреплению правового государства.

Особого внимания заслуживают Концепция Президента Республики Узбекистан «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества страны» - доклад на совместном заседании Законодательной палаты Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан. от 12 декабря 2010 года. Особенностью концепции явились выстроенная система целеполагания, которая служит основой для разработки и реализации Олий Мажлисом долгосрочной программы действий для продолжения процесса реформирования и модернизации страны. Наш глава государства обратился с призывом – сделать все необходимо для того, чтобы курс на реформирование и обновление стал бы общей мобилизующей целью всего нашего общества, каждого, кто живет сегодня на нашей благодатной земле.⁴⁶ В президентских посланиях всегда присутствует материал, посвященный экономике, социальной сфере, государственному строительству, взаимодействию государства и общества, правам человека, хотя по объему

⁴⁶ «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества страны» - доклад на совместном заседании Законодательной палаты Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 12 декабря 2010 года. // Газета «Народное слово» от 13 декабря 2010 года

соотношение соответствующих частей документа может различаться. Взаимодействие законодательного и высшего исполнительного органа власти в выработке мер по реализации этого стратегического документа является важным аспектом конституционного партнерства в деле обеспечения прав человека. Следовательно, ежегодное послание Президента парламенту служит не только стратегическим документом, определяющим план законотворческой деятельности российского парламента, но и источником для разработки плана работы на год и ближайшую перспективу.

Исходя из этого, к примеру, из конституции следует, что ежегодное президентское послание должно быть посвящено именно положению в стране, основным направлениям внутренней и внешней политики государства. Этим и рассмотренным выше исчерпывается конституционная регламентация ежегодных президентских посланий. Можно констатировать тот факт, что практически все законопроекты, предлагаемые в посланиях Президента, вносятся в Парламент.

Таким образом, изучение сложившейся практики показывает, что послание Президента, с которым он выступает перед парламентом является государственно-политическим документом, определяющим стратегию развития страны, основные направления внутренней и внешней политики государства, программу деятельности органов государственной власти всех уровней, в том числе в области прав человека.

Исходя из вышеизложенных, можно сделать ряд основополагающих выводов: во-первых, послания определяют законодательные инициативы Президента, по существу, являются формой руководства их законопроектной работой; во-вторых, рекомендуют направления и содержание законодательной деятельности парламента; в-третьих, формулируют основные направления законотворческой политики главы государства и Правительства, объявляют их главные законодательные приоритеты; в-четвертых, дают оценку итогам законотворчества, законодательной работы парламента, исполнению законодательных установок предыдущих посланий,

законопроектной работе исполнительной власти; в-пятых, направлены на координацию законопроектной деятельности всех государственных структур.

2.3. Вето президента как предмет законодательного процесса

Во всех развитых демократических государствах осуществление государственной власти основано на принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Каждая ветвь власти отличается определенной самостоятельностью, и в то же время все они взаимодействуют между собой в процессе осуществления власти. Место, занимаемое главой государства в этой триаде, не всегда прослеживается достаточно ясно и отчетливо. В некоторых странах на главу государства возложено осуществление функции исполнительной власти. Однако в большинстве развитых государств глава государства этих функций не выполняет. Конституционно-правовая доктрина многих стран рассматривает институт главы государства в качестве гаранта национального единства, обеспечивающего одновременно преемственность и стабильность государственной власти, взаимодействие различных ее ветвей. В этих условиях ассоциирование главы государства с какой-либо одной ветвью власти может нарушить баланс государственных властей, следовательно исказить применение самого принципа разделения властей.

В современной практике взаимоотношений парламента и президента, в большинстве стран вето президента, т.е. отклонение закона корреспондирует с правом требовать его нового рассмотрения. Такое право предусмотрено конституциями многих стран (Италия, Мексика, США, Индия, Франция и другие), в которых устанавливается, что президент или правительство могут вернуть законопроект в парламент. При этом отказ в промульгации должен быть мотивирован и, как правило, содержать предложения и пожелания главы государства, которые необходимо учесть парламентариям. Тем самым достигается сбалансированность законотворческой деятельности, когда

президент разделяет с парламентом законодательную власть и в то же время не зависим от него и не связан его решениями, так как избран непосредственно народом. Подобная модель взаимоотношений президента и парламента была применена в Республике Узбекистан и нашла закрепление в Конституции и законодательстве Республики Узбекистан.

Вето – (от лат. «veto» – я запрещаю) – отказ главы государства утвердить принятый парламентом закон, который нельзя преодолеть (абсолютное, или резолютивное, вето) либо который может быть преодолен (относительное, или суспензивное, вето). В международном праве вето – это право постоянного члена Совета Безопасности ООН запрещать принятие решения, с которым он не согласен. Вето непосредственно связано с процедурой обнародования, является ее своеобразной альтернативой. Применяя право вето, глава государства предлагает парламенту вновь вернуться к обсуждению законопроекта и проголосовать за него. Предоставление главе государства права опротестовывать отдельные статьи закона, принятого парламентом, одобряя его в целом, именуется выборочным, или частичным, вето. В отличие от него, общее вето предполагает отклонение или приостановление всего закона⁴⁷.

Вето Президентом используется достаточно часто. Главными основаниями для этого являются следующие дефекты в принятых федеральных законах: они противоречат Конституции; не согласуются с общепризнанными нормами международного права или противоречат международным обязательствам; не соответствуют правилам законодательной техники (не имеют собственного предмета регулирования); имеют внутренние противоречия, неясные и декларативные положения; недостаточно полно регулируют соответствующие отношения; применяемые термины не соответствуют терминам, содержащимся в других законах; отсутствует необходимое в установленных Конституцией случаях заключение Правительства и другие; содержат иные правовые дефекты.

⁴⁷ См.//http://www.ic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/267/BETO

Значительное число отклоненных законов вызвано низким качеством подготовки проектов федеральных законов и проработки их в парламенте.

По мнению Мишина А.А. конституционное право знает три вида вето, такие как:

1. *Абсолютное или резолютивное*, вето состоит в том, что отказ главы государства утвердить принятый парламентом законопроект является окончательным и безусловным и преодолеть его нельзя. *Абсолютное вето* - институт чисто феодальный, т.к. это право главы государства фактически сводит на нет все полномочия парламента. В настоящее время правом абсолютного вето обладают формально монарх Великобритании и генерал-губернаторы доминионов, входящих в Содружество, возглавляемое Великобританией. Однако абсолютное вето лишь числится в арсенале прерогатив монарха, но нигде не применяется. Юридически оно существует, фактически же пребывает в состоянии длительного летаргического сна⁴⁸.

2. *Относительное или отлагательное*, вето представляет собой запрет, налагаемый главой государства на законопроект, который либо может быть преодолен парламентом, либо носит временный характер. Принятый парламентом законопроект направляется на подпись главе государства, который может подписать его (санкционировать) или отказать в санкции, т.е. наложить вето. Иногда срок рассмотрения законопроекта строго ограничен. Сам акт наложения вето состоит в том, что глава государства составляет послание, в котором излагаются его возражения против законопроекта⁴⁹. Опротестованный законопроект вместе с посланием направляется главой государства парламенту, который может занять одну из двух позиций: 1) принять возражения главы государства, внести соответствующие изменения в законопроект и вновь отправить его для получения санкции (капитуляция); 2) отклонить возражения главы государства, для чего необходимо повторное одобрение законопроекта квалифицированным большинством голосов.

⁴⁸ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 2008.-С.52.

⁴⁹ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 2008.-С.55.

Отлагательное вето в руках президента президентской республики - мощное действенное орудие, с помощью которого глава исполнительной власти активно вмешивается в законодательный процесс.

Согласно Конституции США Президент может наложить вето на любой билль Конгресса в течение 10 дней с момента, его получения (воздержание от наложения вето равносильно одобрению законопроекта)⁵⁰. Получив билль с возражениями Президента, Конгресс может преодолеть вето, одоблив опротестованный билль двумя третями голосов в обеих палатах, в то время как для принятия билля требуется лишь простое большинство. Процедура преодоления вето очень сложна, и Конгрессу далеко не всегда удается опрокинуть возражение Президента. За последнее время случаи преодоления вето участились. Это объясняется так называемым разделенным правлением, т.е. такой ситуацией, при которой Президент и большинство в Конгрессе принадлежат к различным партиям.

Реальная сила вето в США настолько велика, что Президент имеет возможность эффективно влиять на законодательный процесс посредством одной лишь угрозы его применения.

Глава государства в парламентарной республике также наделен правом вето, но это немощное полномочие, бессильное орудие, применяемое крайне редко, да и то лишь по указанию правительства. Так, Президент Индии может наложить вето на любой нефинансовый билль, принятый Парламентом, но применил он это право всего несколько раз, причем поводом для опротестования законопроектов послужили чисто технические причины. То же самое можно сказать о применении права вето президентами Италии, ФРГ и других парламентарных государств.

Таким образом, право вето приобретает реальную силу только в руках президента президентской республики, т.е. в руках премьера, являющегося

⁵⁰ Президенту США предоставляется 10-дневный срок для одобрения законопроекта. Если в течение этого срока он не подпишет билль, последний автоматически вступает в силу. Однако если в течение 10-дневного срока окончится сессия Конгресса, то все не подписанные Президентом билли считаются отклоненными. Такая форма отклонения законопроекта носит название "карманного вето".

одновременно главой государства. Применение вето в президентских республиках объясняется часто тем, что правительства этих стран формируются внепарламентским путем, поэтому возникает основа для коллизий между двумя властями - исполнительной и законодательной.

3. Выборочное вето. Обычно глава государства может одобрить или опротестовать весь законопроект целиком, а не отдельные статьи его. Это создает массу неудобств, т.к. порой президенту или монарху приходится либо одобрять законопроект с негодными ему статьями, либо опротестовывать в целом приемлемый законопроект из-за отдельных статей. В узком смысле, вето - оружие негибкое, так сказать, стратегическое. Этим иногда пользуются парламенты, включая в крайне необходимые правительству законопроекты статьи, которые, будь они сформулированы в виде отдельного билля, были бы заведомо отвергнуты президентом. Предоставление главе государства права опротестовывать лишь отдельные статьи, одобряя законопроект в целом, т.е. права выборочного вето, делает вето более действенным. Выборочное вето - явление довольно редкое. В США, например, этим правом пользуются лишь губернаторы некоторых штатов. Президент лишен такой возможности. В США неоднократно вносились предложения о предоставлении Президенту права выборочного вето, в частности в президентство Р. Рейгана.

Здесь уместно остановиться на «праве вето», ярко показывающего место и роль главы государства в законодательной деятельности. Латинское слово «вето» означает «утверждаю» и проявляется в отмене принятого каким-то органом государственной власти решения другим органом (главой государства). Порядок вето возник в древнем Риме. В настоящее время право ставить вето на принятый парламентом закон дается в основном главе государства.

Возможность и степень участия главы государства в законодательном процессе неодинаковы в различных группах стран. Так, в США, большинстве других президентских республик президент формально не должен

вмешиваться во внутреннюю деятельность парламента. Есть страны, где глава государства наряду с палатами рассматривается как составная часть парламента (Великобритания, Канада, Австралия, Индия и др.). Однако эти формально-правовые различия не всегда имеют практическое значение и порой почти не затрагивают возможность воздействия главы государства на законодательный процесс.

В парламентарных монархиях и республиках (за редким исключением) главе государства принадлежит формально право открытия и закрытия очередных и внеочередных сессий, а в ряде стран – право досрочного роспуска парламента или одной из его палат и назначения внеочередных выборов. Последние полномочия особенно активно используются в Великобритании и Японии. Однако на практике, а в Японии и согласно Конституции (ст.7), соответствующие решения принимаются правительством. Сравнительно редко их выносит сам парламента (Швеция).⁵¹

Вето обычно распространяется на законопроект в целом. Однако в ряде стран (Франция, Аргентина, Мексика) президент имеет право наложить вето на отдельные статьи и положения законопроекта. Для преодоления отлагательного вето устанавливается, как правило, усложненная процедура. Так, в США право вето, используемое президентом наиболее активно, может быть преодолено лишь в том случае, если законопроект получит повторное одобрение квалифицированного большинства (2/3 голосов) в обеих палатах конгресса. В Норвегии отлагательное вето, принадлежащее формально королю, может быть преодолено при помощи столь сложной процедуры, что превращает его почти в разновидность абсолютного. Фактически разновидностью абсолютного вето стало так называемое "карманное вето" президента, используемое в американской практике. Суть его состоит в том, что законопроект, одобренный Конгрессом в последние десять дней до окончания сессии, не вступает в силу, если президент отказался его

⁵¹ См.: Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В.Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И.Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М.Энтина. — М.: Норма, 2004. —С.65.

подписать, и не подлежит обязательному возвращению в Конгресс. Использование президентского вето на законы, принимаемые Конгрессом, приняло столь частый характер, что вызвало вмешательство Верховного суда, признавшего "карманное вето" антиконституционной практикой. В то же время, поддерживая принцип сдержек и противовесов, Верховный суд признал антиконституционной практику принятия Конгрессом управленческих решений.⁵²

В некоторых странах (например, в Великобритании) монарх (или его представитель в странах британского Содружества – генерал-губернатор) право вето сохраняет, но по сложившемуся конституционно-правовому обычаю не вправе им пользоваться. И лишь в единичных странах монарх реально обладает правом вето, но не пользуется им (например, в Иордании, Кувейте), т.к. стремится добиться согласия с парламентом (но неудобные монарху парламенты могут быть им распущены на многие годы).

Иногда для преодоления вето президента достаточно абсолютного большинства голосов депутатов (50% плюс один голос) от численности депутатов парламента (Албания, Венесуэла, Финляндия) или каждой из его палат в отдельности (Болгария, Венгрия, Румыния, Чехия). В других странах (Индия) голосование проводится на совместном заседании палат парламента, и для того, чтобы отвергнуть вето президента, нужно абсолютное (Бразилия) или квалифицированное большинство голосов депутатов парламента.

Вместе с тем парламентская практика зарубежных стран показывает, что парламенту преодолеть вето президента в подавляющем большинстве случаев не удастся из-за недостаточного количества голосов депутатов. Например, в США, по данным на 2008 г., из приблизительно 1430 вето Президента США было преодолено Конгрессом США только 105. При преодолении парламентом президентского вето президент обязан подписать закон. Если президент этого не сделает, то подписывает и публикует закон

⁵² Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В.Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И.Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М.Энтина. — М.: Норма, 2004.. — С.229

председатель парламента (председатели палат), или другое должностное лицо, согласно предписаниям конституции, но конституции зарубежных стран не всегда предусматривают такой вариант подписания закона. Но вторичное использование президентского вето по отношению к закону парламента, опрокинувшему вето главы государства, не допускается.

В РФ в соответствии с Конституцией РФ (п. 3 ст. 107) вето может быть преодолено путем повторного принятия федерального закона палатами Федерального Собрания. В этом случае Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен *в ранее принятой редакции* большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом в течение семи дней и обнародованию. Право Президента отклонить закон не распространяется на федеральный конституционный закон.

В нашей Республике Конституция Республики Узбекистан предоставляет главе государства возможность на завершающем этапе законодательного процесса активно влиять на «судьбу» законов, когда используя право вето в качестве инструмента правового контроля. Президент анализирует принимаемые парламентом законы и принимает решение либо об их подписании, либо об их отклонении. Проведенное исследование позволяет утверждать, что на этапе становления профессионального парламента, правил и традиций законодательного процесса использование Президентом Республики Узбекистан права вето является действенным средством повышения качества принимаемых конституционных законов. Реализация главой государства данного права позволяет более полно учитывать интересы всех ветвей власти в законодательном процессе, что дает основания позитивно оценивать практику его использования.

Значит, «вето» – это право главы государства выражать свое возражение на счет закона, принятого парламентом, но еще не вступившего в силу. В

Конституции Узбекистана термин «вето» не использован. Однако в ней закреплено право Президента возвращать закон со своими возражениями в Олий Мажлис Республики Узбекистан для повторного обсуждения и голосования. Вместе с тем в Конституции не указан перечень обоснований, необходимых для возврата закона. Но, возвращая закон, Президент должен обосновать причину своего решения, при этом может выразить претензию закону или его отдельной норме. Закон, возвращенный Президентом Республики Узбекистан с определенными возражениями, должен быть пересмотрен Законодательной палатой в месячный срок.

Исходя из вышеизложенных можно сделать вывод о том что, право президентского вето является эффективным инструментом влияния главы государства на законодательную власть, под которым подразумевается возвращение главой государства законов парламенту на повторное рассмотрение. Законы, возвращенные им, рассматриваются парламентом (палатами парламента) в первоочередном порядке. После этого может быть принято одно из 2-х решений: палата принимает закон в редакции Президента (для этого требуется более половины голосов от общего числа депутатов) или повторно принимается закон в ранее принятой редакции (за это решение должны проголосовать не менее двух третей от общего числа депутатов). На основе исследования опыта правового реагирования главы государства на принятые парламентом законы, выявлены основания, которые чаще всего являются причинами отклонения закона: противоречие (несоответствие) отклоняемого закона положениям Конституции, конституционных законов, кодексов и других действующих законов; несоответствие закона правилам законодательной техники; отсутствие заключения Правительства на проект закона, который предусматривает расходы, покрываемые за счет бюджета; невнимание к поправкам Президента.

Заключение по второй главе

Во-первых, возможность и степень участия главы государства в законодательном процессе неодинаковы в различных группах стран. Так, в президентских республиках президент формально не должен вмешиваться во внутреннюю деятельность парламента. Есть страны, где глава государства наряду с палатами рассматривается как составная часть парламента (Великобритания, Канада, Австралия, Индия и др.). Однако эти формально-правовые различия не всегда имеют практическое значение и порой почти не затрагивают возможность воздействия главы государства на законодательный процесс. В парламентарных монархиях и республиках (за редким исключением) главе государства принадлежит формально право открытия и закрытия очередных и внеочередных сессий, а в ряде стран – право досрочного роспуска парламента или одной из его палат и назначения внеочередных выборов.

Во-вторых, изучив юридическую природу президентских посланий, можно выявить следующие аспекты: послания определяют законодательные

инициативы Президента, по существу, являются формой руководства их законопроектной работой; рекомендуют направления и содержание законотворческой деятельности парламента; формулируют основные направления законотворческой политики главы государства, объявляют их главные законодательные приоритеты; дают оценку итогам законотворчества, законодательной работы парламента, исполнению законодательных установок предыдущих посланий, законопроектной работе исполнительной власти; направлены на координацию законотворческой деятельности всех государственных структур.

В-третьих, что касается президентского вето, то оно является эффективным инструментом влияния главы государства на законодательную власть, под которым подразумевается возвращение главой государства законов парламента на повторное рассмотрение. Законы, возвращенные им, рассматриваются парламентом (палатами парламента) в первоочередном порядке. На основе исследования опыта правового реагирования главы государства на принятые парламентом законы, выявлены основания, которые чаще всего являются причинами отклонения закона: противоречие (несоответствие) отклоняемого закона положениям Конституции, конституционных законов, кодексов и других действующих законов; несоответствие закона правилам законодательной техники; отсутствие заключения Правительства на проект закона, который предусматривает расходы, покрываемые за счет бюджета; невнимание к поправкам Президента.

ГЛАВА III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО– ПРАВОВЫХ ВОПРОСОВ УЧАСТИЯ ПРЕЗИДЕНТА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СТАДИЯХ В РЕПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

3.1. Конституционно–правовые аспекты права законодательной инициативы Президента Республики Узбекистан

Во всех странах мира глава государства на практике имеет определенные (важные с правовой точки зрения) права в сфере законодательства. К ним относятся, например, законодательное право, утверждение или подписание закона, его объявление в печати. Правом законодательной инициативы обладают не все руководители государств. Но во многих странах главы государств сохранили за собой такое право. В некоторых государствах часто используется выражение «инициатива президента», а на самом деле здесь речь идет о законодательной инициативе правительства.

В отдельных случаях правительства, воспользовавшись наличием законодательной инициативы у главы государства, через это «продвигают» свои законы (конкретный проект закона). Глава государства от своего имени вносит законопроект в парламент, а на самом деле он является законопроектом правительства.

В целом, право главы государства в законодательной сфере проявляется в начале и конце законодательного процесса, то есть на этапе законодательной инициативы и на этапе опубликования закона в печати. Во многих странах глава государства может выступить против утверждения законопроекта и отменить его.

В условиях двухпалатного парламента следующие проблемы совершенствования законотворчества приобретают актуальность:

– внедрение на практике демократических принципов законотворчества;

- осознание сущности и юридической природы института права законодательной инициативы;
- закрепление статуса субъектов права законодательной инициативы;
- повышение активности этих субъектов в представлении проектов законов, соблюдение законодательной техники при подготовке законопроектов, правильное оформление проектов с юридической и технической точки зрения и др.⁵³.

Широта состава субъектов права законодательной инициативы, имеющих возможность разрабатывать проекты законов и вносить их в парламент, создает демократическую основу для подготовки закона и действительные условия для привлечения в этот процесс представителей общественности⁵⁴.

Анализируя правовые основы института права законодательной инициативы, можно увидеть, что среди субъектов этого права есть и коллегиальные органы, и отдельные полномочные лица. Значит, *субъектами права законодательной инициативы* считаются перечисленные в законодательных актах органы государственной власти и ответственные лица, которые выполняют полномочия по подготовке законопроекта с учетом интересов каждого органа, лица и общегосударственных интересов, по его внесению в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан. В соответствии со статьей 83 Конституции Президент Республики Узбекистан является субъектом права законодательной инициативы.

В процессе в жизни государства и общества очень важны законы и другие правовые акты, направленные на регулирование существующих общественных отношений или новых отношений, возникающих в ходе преобразований. Для этого субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, всегда должны стремиться быть активными.

⁵³ См: Қонун ижодкорлиги ва қонунчилик техникаси: назария ва амалиёт муаммолари.– Т.: Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Амалдаги қонун ҳужжатлари мониторинги институти, 2005. – С.4.

⁵⁴ См: Халилов Э.Х. Ўзбекистон Республикасининг қонун чиқарувчи олий органи: сохта вакилликдан ҳақиқий парламентаризмга қадар: Масъул муҳаррирлар: Э.Воҳидов;М.Миролимов. – Т.:Ўзбекистон, 2001. – С.199.

Президент Республики Узбекистан И. Каримов в докладе на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 27 января 2010 года отметил, что «в течение последних пяти лет из внесенных в Законодательную палату 297 проектов законов только 44 были внесены по инициативе депутатов.

В то же время 42 проекта закона были представлены непосредственно Президентом Республики Узбекистан, более 160 проектов – правительством страны, основная часть из них были представлены в связи с обеспечением выполнения указов и постановлений Президента Республики Узбекистан»⁵⁵. Таким образом, уместно размышлять об обоснованных мнениях и предложениях по дальнейшему совершенствованию деятельности субъектов права законодательной инициативы. Для этого целесообразно анализировать статус каждого субъекта права законодательной инициативы, предусмотренного в статье 83 Конституции Республики Узбекистан. Ибо данные субъекты занимают важное место в формировании правовых основ реформ, осуществляемых в разных сферах жизни государства и общества.

Анализ состояния после перехода на систему двухпалатного парламента показывает, что Президент Республики Узбекистан эффективно пользуется своим конституционным правом, связанным с законодательной инициативой. Как установлено в статье 89 Конституции, Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает согласованную деятельность и взаимодействие органов государственной власти. Президент отличается от других органов государственной власти широким спектром своих полномочий.

Обладая правом действовать от имени народа Узбекистана, он реализует право законодательной инициативы, исходя из интересов народа. Особенно принятые в последние годы по инициативе Президента Республики Узбекистан Конституционный закон Республики Узбекистан «Об усилении

⁵⁵Каримов И.А. Модернизация страны и построение сильного гражданского общества- наш главный приоритете // Т. 18. – Ташкент: Узбекистан, 2010. – С. 132.

роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны», Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» имеют очень важное значение в совершенствовании деятельности политической системы общества.

Заслуживает внимания, что в деятельности двухпалатного парламента за первые пять лет многие законопроекты были внесены в Законодательную палату Президентом на основе законодательной инициативы⁵⁶. В частности, это проекты законов «О ратификации Договора о союзнических отношениях между Республикой Узбекистан и Российской Федерацией (Москва, 14 ноября 2005 года)», О ратификации Протокола о присоединении Республики Узбекистан к Договору об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года (Санкт-Петербург, 25 января 2006 года)» и ряд других законопроектов.

Следует особо отметить роль Президента Республики Узбекистан в реализации права законодательной инициативы. Опираясь на право законодательной инициативы, Президент оказывает активное влияние на весь законодательный процесс и стремится к ускорению принятия законов в государственном, хозяйственном и культурном строительстве. Не только вносит предложения о необходимости принятия определенных законов, но и непосредственно участвует в подготовке проектов важнейших законов. Например, глава государства был Председателем Конституционной комиссии, созданной постановлением Олий Кенгаша Республики Узбекистан от 20 июня 1990 года. Идеи Президента о государственной системе, демократизации общества и об экономических реформах стали основой для разрабатываемого проекта Конституции. С первых рабочих дней Конституционной комиссии до принятия Конституции Председатель лично руководил работой по подготовке Конституции Республики Узбекистан, «тщательно изучал до малейших подробностей проекта, показывал пример

⁵⁶См: Ёсаров О., Жабборов С. Қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи// Куч – адолатда. 2006. – 9 июнь.

энергичности, деловитости и образованности, собственноручно вносил в проект поправки и уточнения»⁵⁷.

В реализации права законодательной инициативы Президента важное место заняла экспертная группа Аппарата Президента Республики Узбекистан по взаимодействию органами законодательной власти, которая была образована распоряжением Президента Республики Узбекистан от 15 сентября 1997 года и участвовала в подготовке проектов законов. Данная группа с марта 2005 года была поднята на уровень государственной службы и преобразована в качестве «Служба Государственного советника Президента по вопросам совершенствования правовой базы реформирования и обновления страны». С июня 2011 года эта работа выполняется «Службой Государственного советника по взаимодействию с Олий Мажлисом Республики Узбекистан, политическими и общественными организациями» (Ф-3659).

9 ноября 2006 года на основе права законодательной инициативы Президента Республики Узбекистан в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан были внесены проекты Конституционного закона «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны» и Закона «О внесении поправок в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (статьи 89, п.15 ст.93, ч.2 ст.102)». Всем известно, что в письме, направленном вместе с этими законопроектами, на основе принципиальных критериев были определены роль и место политических партий на современном этапе. Как отметил инициатор и творец данных законов – Президент Республики Узбекистан И. Каримов, – нетрудно осознать, насколько сегодня актуальна необходимость своевременного принятия законов, определяющих фундамент нашего развития и демократического обновления, внесения в них диктуемых самой жизнью изменений и дополнений.

⁵⁷Уразаев Ш.З. Конституция независимого Узбекистана. –Ташкент:Адолат, 1993.– С. 17.

Следует особо подчеркнуть, что в мире есть и такие государства, где законопроекты вносятся в представительный орган лишь с разрешения Президента. Например, в части 2 статьи 99 Конституции Республики Беларусь указано: «Проекты законов могут вноситься в Палату представителей только с разрешения Президента или на основе его поручения правительству, в результате их принятия могут быть сокращены государственные средства, возникнуть затраты или увеличиться». Это также свидетельствует, насколько важно непосредственное участие Президента в процессе законодательства.

В качестве итога можно сказать, что основное содержание инициативной деятельности Президента Республики Узбекистан в законотворческом процессе имеет важное значение для перевода общественных отношений в положительную сторону на основе определенных процессуальных этапов, изучения возникающих в обществе процессов и их закономерностей с опорой на апробированные принципы практики государств мира, а также для обеспечения прав и свобод граждан, свободной реализации ими своих прав.

3.2. Конституционно–правовые аспекты рассмотрения и подписания законопроектов Президентом Республики Узбекистан

Известно, что в Конституции нашей страны Президенту Республики Узбекистан предоставлены весомые полномочия в соответствии с высоким статусом в системе органов государственной власти. Согласно этому существуют конституционные полномочия Президента по важнейшим сферам жизни государства и общества.

За годы независимого развития Узбекистана произошли большие изменения в совершенствовании механизма государственной власти. В частности, сформировался институт президентства, сделаны уверенные шаги к парламентаризму, формируются независимая судебная власть, органы исполнительной власти и местное самоуправление. Такие обновления

показывают, что в нашей стране государственное управление получило правовое регулирование и постоянно реформируется в соответствии с требованиями времени. Конституционное закрепление полномочий Президента и последовательное развитие института президентства подтверждает верность избранного государством пути.

Хотелось бы отметить: круг конституционных полномочий Президента исходит из того, что он является главой государства. Президент ведет деятельность только на основе положений, закрепленных в Конституции Республики Узбекистан. «Главная задача Президента – проявление единства государства внутри и за пределами страны»⁵⁸.

В статье 93 Конституции Республики Узбекистан непосредственно указаны полномочия Президента Республики Узбекистан, связанные с законодательной деятельностью. Эти полномочия отражены в пункте 17 данной статьи. Согласно пункту Президент Республики Узбекистан:

«подписывает и обнародует законы Республики Узбекистан; вправе возвратить закон со своими возражениями в Олий Мажлис Республики Узбекистан для повторного обсуждения и голосования»⁵⁹.

Ибо без подписи Президента закон не вступает в силу. Это является традиционной функцией главы государства и считается заключительным этапом законотворческого процесса, придающим закону обязательную силу.

Тексту закона, принятого Олий Мажлисом и подписанного Президентом, придается официальный статус путем его опубликования в печати. Только после этого закон считается вступившим в силу на всей территории страны. Президент Республики Узбекистан может воспользоваться и правом возврата в Олий Мажлис Республики Узбекистан для повторного обсуждения и голосования, приложив к нему свои возражения. В теории конституционного права это называется «президентское вето» и характерно для государств в форме президентского правления.

⁵⁸См: Рустамбоев М. Конституция ва Ўзбекистон Республикаси Президенти. – Т.: ТДЮИ, 2005. – 22-бет.

⁵⁹Конституция Республики Узбекистан. – Т.: Узбекистан, 2014. – С 46.

В целом, «вето» – это право главы государства выражать свое возражение на счет закона, принятого парламентом, но еще не вступившего в силу. В Конституции Узбекистана термин «вето» не использован. Однако в ней закреплено право Президента возвращать закон со своими возражениями в Олий Мажлис Республики Узбекистан для повторного обсуждения и голосования. Вместе с тем в Конституции не указан перечень обоснований, необходимых для возврата закона. Но, возвращая закон, Президент должен обосновать причину своего решения, при этом может выразить претензию закону или его отдельной норме. Закон, возвращенный Президентом Республики Узбекистан с определенными возражениями, должен быть пересмотрен Законодательной палатой в месячный срок.

При этом комитет Законодательной палаты, ответственный за данный закон, должен дать заключение по нему. После получения заключения ответственного комитета вопрос о пересмотре закона Законодательной палатой в установленном порядке будет включен в повестку дня заседания палаты.

При пересмотре закона, возвращенного Президентом Республики Узбекистан, Законодательная палата принимает одно из следующих решений:

- 1) принять закон с учетом мнений и предложений Президента Республики Узбекистан;
- 2) впредь не рассматривать данный закон;
- 3) принять закон в той редакции, в которой он был принят ранее.

Если закон будет принят в прежней редакции большинством голосов – не менее двух трети от общего количества депутатов Законодательной палаты, то он будет направлен в Сенат для одобрения.

Если при пересмотре возвращенного закона он будет принят в новой редакции, с учетом возражений Президента Республики Узбекистан, то Сенат рассмотрит данный закон в установленном порядке, как вновь принятый закон.

Для принятия Конституции Республики Узбекистан, конституционных законов и законов о внесении изменений и дополнений в них требуется

большинство голосов – не менее двух трети от общего количества депутатов Законодательной палаты.

Здесь уместно остановиться на «праве вето», ярко показывающего место и роль главы государства в законодательной деятельности. Латинское слово «вето» означает «утверждаю» и проявляется в отмене принятого каким-то органом государственной власти решения другим органом (главой государства). Порядок вето возник в древнем Риме. В настоящее время право ставить вето на принятый парламентом закон дается в основном главе государства.

Вето может иметь следующие формы:

1. Абсолютное (или резолютивное);
2. Относительное.

При абсолютном вето закон или проект закона после наложения вето не пересматривается заново. Такое существовало в прошлом, в абсолютных и дуалистических монархиях.

Относительное вето означает, что неподписанный Президентом закон или проект закона возвращается в парламент. И здесь имеется два способа:

1. Простое относительное вето;
2. Сложное относительное вето.

При простом относительном вето, если возвращенный Президентом закон будет принят заново, то он вступает в силу без подписи Президента. Такие случаи можно наблюдать во Франции.

Сложное относительное вето требует большинство квалифицированных голосов. Например, в США, если президент ставит вето на законопроекте, то для его утверждения требуются голоса не менее двух третей депутатов.

Существуют еще такие виды вето:

1. Общее;
2. Частное (выборочное).

Общее вето отличается от других видов вето тем, что принятый закон отменяется полностью.

А при частном вето прекращаются в действии или отменяются лишь отдельные части закона, к которому применяется вето.

Также есть понятие “карманное вето”. В юридической литературе ему дается такое определение: “карманное вето” – отдельный метод, применяемый на конституционной практике США, когда Президент пользуется им, чтобы не допустить вступление в силу неугодного себе закона.

Согласно Конституции США, Президент должен или подписать, или отменить представленный Конгрессом закон.

Если проект закона поступает Президенту менее чем за десять дней до завершения сессии Конгресса, или Президент задерживает проект закона до закрытия сессии, не принимая по нему никакого решения. Тогда закон считается отмененным.

С. Н. Андриянов выдвигает следующие формы права вето и дает определения:

1. Absolute veto – заключительное (решающее) вето. Применяется в основном в государствах в форме абсолютной монархии. Отличительная от других особенность: после его применения закон утрачивает силу.

2. Executive veto – вето, которое ставится руководителем исполнительной власти. (например, президентом и губернатором в США).

3. Legislative veto – вето, которое ставится законодательным органом.

4. Outright veto – положительное решение вето (в отличие от “карманного вето”). Характерно для США.

5. Overridden veto – устраненное вето.

6. Pocket veto – “карманное вето”.

7. Presidential veto – президентское вето.

8. Regular veto – обычное вето.

9. Retroactive veto – вето, имеющее обратную силу.

10. Royal veto – королевское вето (характерно для Англии).

11. Suspensive (suspensory) veto – вето, имеющее силу приостановления (исполнение закона временно не реализуется).

12. Two houses veto – вето, которое ставится обеими палатами Конгресса США на один и тот же документ или его отдельные части, статьи⁶⁰.

Как было подчеркнуто выше, право вето дает главе государства отдельный статус в законодательном процессе. Реализация данного полномочия только главой государства может оказывать различное влияние на отношения между ним и законодательной властью.

При этом заслуживают внимания принципиальные критерии в письме Президента Республики Узбекистан Олий Мажлису Республики Узбекистан, направленном вместе с проектами Конституционного закона «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны» и Закона «О внесении поправок в отдельные статьи Конституции (статьи 89, п.15 ст.93, ч.2 ст.102)».

В этих комментариях четко и емко изложены цели принятия названных законопроектов. Это: дальнейшее повышение общественно-политической активности населения страны; усиление инициативности, роли, влияния и ответственности политических партий в выполнении целевых задач общественно-политических реформ, политического, экономического и гуманитарного строительства; создание организационно-правовых условий для активного участия политических партий и движений в формировании представительных и исполнительных органов власти; создание эффективных правовых механизмов, определяющих и обеспечивающих отчетность властных структур, органов государственной власти в центре и на местах перед политическими партиями, имеющими своих представителей в парламенте, и перед партийными группами в местных представительных органах. Для

⁶⁰ English – Russian Law Dictionary, S.N. Adrianov, A.S. Berson, A.S. Nikiforov, Moskov, “RUSSO”, 2000, p. 450-451.

достижения обозначенных целей вышеуказанный Конституционный закон был вынесен на обсуждение и принят⁶¹.

В целом, нынешний этап развития нашей страны связан с решением задач создания основ правового государства и гражданского общества. Ибо “мы... отказавшись от тоталитарной, крайне идеологизированной старой системы, унизившего наше национальное самосознание, и выражая волю и решение нашего народа, избрали путь построения открытого, демократического и правового государства, формирования социально ориентированной рыночной экономики”⁶². Самое важное, сегодня в мышлении, практических действиях нашего народа все прочней занимает место стремление к этим целям – построению независимого государства, свободного общества и достижению благополучия, проще говоря, к никому в мире не уступающей жизни.

3.3. Вопросы совершенствования участия Президента Республики Узбекистан в законодательном процессе

В период независимости в нашей стране достигнутые большие успехи в формировании правовых основ демократического обновления и реформ. Ведь построение правового государства и гражданского общества непосредственно связано с совершенством и эффективностью законодательства. Словом, развитие государства и общества зависит от качества принимаемых законов.

Анализируя вопросы развития законодательного процесса, глава нашего государства особо подчеркивает “важность совершенствования механизма законотворческой работы с учетом лучшего опыта парламентаризма”⁶³.

Законотворчество – в полном смысле творческий процесс, который постоянно развивается. Дальнейшее совершенствование и демократизация

⁶¹См.: Халқ сўзи. – 2007 йил 12 апрель.

⁶²См: Каримов И.А. Биз келажакимизни ўз кўлимиз билан қураимиз. 7-том. – Т.: Ўзбекистон, 1999. – 392-бет.

⁶³ См: Исломов З. Ўзбекистон модернизациялаш ва демократик тараккиёт сари. – Т.: Ўзбекистон, 2005. – С. 118.

этого процесса – требование времени. Законотворчество осуществляется на основе определенных принципов и процедур, правил и способов. Хотя в нашей стране за годы независимости сформирован своеобразный узбекский путь законотворчества, но отсутствие тщательно разработанной стратегии и системы подготовки и принятия законов сегодня считается актуальной проблемой⁶⁴.

А значит, роль и значение стратегии законотворчества очень велики в современной юридической науке и практике. Обязательным фактором высокого качества законотворчества является определение и тщательное изучение ранее принятых правовых норм по вопросам, составляющим суть и содержание законодательного акта, который планируется проектировать. Новый закон волеется в правовую систему и в определенной степени будет оказывать влияние на ранее принятые. Поэтому его эффективное нормативное регулирование предполагает официально определить его роль и место в системе национального законодательства.

Подготовка проектов законов является сложным процессом. И в этом процессе могут возникнуть разные проблемы. В таких случаях целесообразно воспользоваться экспертизой. При этом “Важное значение приобретают своеобразные особенности заключений, предоставляемых юридическим отделом и комитетами законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, а также институт мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан как отдельный субъект, проводящий правовую экспертизу проектов законов”⁶⁵.

Термин “Президент” образован от латинского слова “*praesidens*”. Его дословный перевод означает “сидящий впереди”. В этом смысле президент должен быть впереди как во всех сферах, так и в законодательном процессе.

В демократическом государстве важным направлением взаимодействия между президентом и парламентом является законотворческий процесс.

⁶⁴ См: Каримов И.А. Янгича фикрлаш ва ишлаш – давр талаби. 5-том. – Т.: Ўзбекистон, 1997. – С.126.

⁶⁵ См: Мухамедов Ў. Қонун хужжатларини такомиллаштиришнинг истикболли вазибалари // Ҳуқуқ–Право–Law. – 2005, №4. – С.9.

Здесь следует отметить, что в некоторых государствах, где имеется институт президентства, президент не считается обладателем права законодательной инициативы⁶⁶. В качестве примера можно привести государства в форме республики – Францию, Чехию, Болгарию, Румынию.

В государствах Алжир и Ливан указано, что если парламент своевременно не примет закон о финансовом бюджете, то он будет введен в действие указом Президента. Также в Алжире, Сирии, Тунисе в период каникул парламента или период между сессиями в соответствии с Конституцией Президент может заниматься законодательной деятельностью посредством своих указов. Эти указы на последующих сессиях вносятся в обе палаты для утверждения. Не утвержденные парламентом законы не вступают в силу.

В Тунисе парламент может дать Президенту на определенный срок право принимать законы. Принятые таким образом законы в будущем должны вноситься на утверждение парламента.

По нашему мнению, в нынешнее сложное время предоставление главе государства таких полномочий может иметь важное значение для обеспечения спокойствия жизни государства и общества. Здесь следует отметить, что события, произошедшие в отдельных арабских странах в 2012 году или события в Грузинской Республике, входящей в состав СНГ, также предполагают, предоставление главе государства как субъекту, обеспечивающему прав и свободы человека, полномочия по разработке нормативно-правовых документов, по своей природе равных закону.

Исходя из этого, в статью 8 Закона “О нормативно-правовых актах”, принятого в 2012 году в новой редакции, необходимо внести дополнение в следующей редакции: “законы Республики Узбекистан регулируют самые важные и устойчивые общественные отношения, они принимаются Олий Мажлисом Республики Узбекистан или путем проведения референдума.

⁶⁶Мирхамидов М.М. Некоторые вопросы взаимоотношений Президента с законодательной властью. Право президента на законодательную инициативу.// Ўзбекистон Республикасида демократик ҳуқуқий давлат ва фуқаролик жамиятини қуриш масалалари (илмий мақолалар тўплами).-Тошкент. 2003. С.4.

Также Президент Республики Узбекистан при чрезвычайных ситуациях или при возникновении реальной угрозы мирной жизни страны и суверенитету может издавать нормативно-правовые документы, с юридической точки зрения приравненные закону”.

Для случаев, когда невозможно долгое время ждать принятия закона, в Конституции и уставных нормах предусмотрена экстренная процедура (порядок). В таких случаях возможно внеочередное рассмотрение, сокращение количества чтений, сокращение числа выступлений в прениях и др. Например, согласно статье 163 Конституции Колумбии Президент республики имеет право просить парламент в экстренном порядке рассмотреть любой законопроект. В таких случаях соответствующая палата парламента в течение 30 дней должен принять решение по законопроекту. В течение этого времени требование об экстренном принятии должно указываться на каждом этапе прохождения законопроекта⁶⁷.

Если Президент будет настаивать о скорейшем обсуждении, тогда законопроект должен быть в первую очередь включен в повестку дня, приостановив любой вопрос повестки заседаний палаты или комиссии, кроме принятия какого-либо решения по данному законопроекту. Если проект закона изучается постоянной комиссией, то по просьбе правительства эта комиссия должна обсуждать проект совместно с соответствующей комиссией другой палаты, чтобы обеспечить его первоочередное обсуждение в палатах.

Также, согласно части 3 статьи 99 Конституции Республики Беларусь, “Президент или по его поручению Правительство имеют право вносить в Палату представителей и Совету республики предложение об объявлении рассмотрения определенного проекта закона экстренным”⁶⁸.

Нам представляется, что и в нашем национальном законодательстве также можно пользоваться подобной нормой при возникновении сильной потребности в регулировании определенных общественных отношений. Для

⁶⁷ Чудаков М.Ф. Конституционное(государственное) право зарубежных стран.-Мн.:Новое знание, 2001.С.92.

⁶⁸Там же: С.288.

этого в статью 6 Закона Республики Узбекистан “О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан” от 11 октября 2006 года необходимо внести следующее изменение:

“Кабинет Министров Республики Узбекистан:

1) осуществляет разработку проектов законов по собственной инициативе либо по поручению Президента Республики Узбекистан, а также на основе предложений и рекомендаций комитетов палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан и вносит их на рассмотрение Законодательной палаты, *имеет право вносить предложения Президента Республики Узбекистан об объявлении экстренным рассмотрение проектов законов, важных для жизни государства и общества”.*

В статье 84 Конституции Республики Узбекистан закреплено следующее положение: “ По закону, отклоненному Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан, для устранения возникших разногласий Законодательная палата и Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан могут образовать согласительную комиссию на паритетных началах из числа депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса. При принятии предложений согласительной комиссии палатами парламента закон должен быть рассмотрен в обыкновенном порядке”. В статье 16 Закона “О Регламенте Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан” освещена деятельность данной комиссии. То есть, по закону, отклоненному Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан, для устранения возникших разногласий Законодательная палата и Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан могут образовать согласительную комиссию на паритетных началах из числа депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса.

В Законодательной палате инициативу об образовании согласительной комиссии может выдвинуть Спикер Законодательной палаты, а также фракции и депутатские группы.

По кандидатам в состав членов комиссии проводятся взаимные переговоры между Спикером Законодательной палаты Председателем Сената.

Состав согласительной комиссии, предложенной от Законодательной палаты, утверждается на его заседании.

Члены согласительной комиссии, избранные от каждой палаты, из своего состава большинством голосов выбирают сопредседателей комиссии.

С целью разработки единого текста закона согласительная комиссия по отдельности рассматривает каждую претензию Сената.

Решения согласительной комиссии принимаются путем отдельного голосования депутатов Законодательной палаты и сенаторов, вошедших в состав комиссии. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство членов комиссии, избранных от каждой палаты.

Согласительная комиссия по итогам своей работы принимает заключение, в котором содержатся предложения по устранению разногласий. К заключению прилагается текст проекта по изменениям и дополнениям в закон.

Заключение подписывается сопредседателями комиссии, избранными от Законодательной палаты и Сената, сдается соответственно Законодательной палате и Сенату.

В случае принятия предложений согласительной комиссии закон должен быть рассмотрен заново Законодательной палатой. При пересмотре закона обсуждаются только предложения, содержащиеся в заключении согласительной комиссии.

В случае, если хотя бы одно предложение согласительной комиссии будет отклонено, тогда Законодательная палата может предложить согласительной комиссии продолжить свою работу для предоставления новых предложений с учетом поправок, одобренных палатой.

Если Законодательная палата примет закон в редакции согласительной комиссии, то он будет направлен в Сенат для одобрения.

Если по итогам работы согласительной комиссии над законом не будет достигнута договоренность, то он должен быть рассмотрен заново как закон, отклоненный Сенатом”.

В таком случае закон, который должен быть принят, отодвигается на неопределенный срок. Поэтому, если согласительная комиссия не разработает согласованный вариант закона в течение определенного срока, то целесообразно предоставить Президенту, как решающему субъекту заключительного этапа законодательного процесса, право требовать от согласительной комиссии прийти к принципиальному решению.

Концептуальные мнения о совершенствовании участия главы государства в законодательном процессе нашли отражение в докладах Президента И. Каримова. Примером могут служить доклады Президента Республики Узбекистан на шестой сессии национального парламента от 29 августа 1996 года “Важнейшие задачи углубления демократических реформ на нынешнем этапе”, на четырнадцатой сессии Олий Мажлиса второго созыва от 14 апреля 1999 года “Узбекистан, устремленный в XXI век», на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса от 28 января 2005 года “Наша главная цель – демократизация и обновление общества, модернизация и реформирование страны”. В этих докладах и выступлениях Президента наряду со стратегическим развитием государства обозначены также вопросы совершенствования законодательства.

Действительно, в течение более двадцати лет независимого развития по инициативе Президента Республики Узбекистан И. Каримова наряду со всеми сферами внедряются демократические меры, правовые основы и механизмы, направленные на совершенствование качества законотворчества, обеспечивается их полная реализация. В частности, с точки зрения обеспечения полного выражения в законах интересов государства и общества в Конституции Республики Узбекистан определены субъекты права законодательной инициативы. Внедрена система двухпалатного парламента. Как подчеркивает глава государства, главная цель этих реформ состояла в

том, чтобы формировать систему сдержек и противовесов в процессе выполнения парламентом своих полномочий, серьезно повысить качество законотворчества, достигнуть баланса общегосударственных и региональных интересов⁶⁹.

Здесь уместно отметить, что Президент Республики Узбекистан в своих выступлениях непосредственно озвучил концептуальные идеи новых законопроектов. Только в целях выполнения важнейших приоритетных задач по дальнейшему углублению демократических преобразований, обозначенных в докладе Президента Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 12 ноября 2010 года, было принято 6 распоряжений Президента Республики Узбекистан от 14 января 2011 года (Ф-3557–Ф-3562). Всем известно, что этими распоряжениями были созданы рабочие группы по шести направлениям Концепции, на которые была возложена разработка проектов выдвинутых в Концепции нормативно-правовых документов. Так, было намечено разработать 4 проекта нормативно-правовых документов в сфере демократизации государственной власти и управления, 6 – в сфере реформирования судебно-правовой системы, 7 – по реформированию информационной сферы, обеспечения свободы слова и информации, 2 – по обеспечению права выбора и развитию избирательного законодательства в Узбекистане, 5 – в сфере формирования и развития институтов гражданского общества, 23 – в сфере дальнейшего углубления демократических рыночных реформ и либерализации экономики. Иными словами, предусмотрено разработать проекты 19 новых законов, 8 законов принять в новой редакции, в 14 действующих законов внести изменения и дополнения, подготовить проекты одного указа, двух постановлений и одного распоряжения Президента Республики Узбекистан, двух постановлений палат парламента – в общей сложности проекты 47 нормативно-правовых документов.⁵⁷

⁶⁹ «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества страны» - доклад на совместном заседании Законодательной палаты Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 12 декабря 2010 года. // Газета «Народное слово» от 13 декабря 2010г.

Одним словом, в процессе законотворчества особое место занимает институт президентства как субъекта права законодательной инициативы. *Во-первых*, он обеспечивает баланс интересов “гражданин–общество–государство”; *во-вторых*, осуществляет деятельность с учетом интересов всех социальных слоев общества; *в-третьих*, ведет эффективную деятельность в вопросах, направленных на регулирование возникающих общественных отношений.

Заключение по третьей главе

Во-первых, право законодательной инициативы осуществляется Президентом Республики Узбекистан в индивидуальном порядке. Здесь, с целью дальнейшего совершенствования его деятельности в качестве субъекта, осуществляющего право законодательной инициативы «в индивидуальном порядке», необходимо разработать соответствующие механизмы и процедуры, отразить их в законодательных актах. В частности, опыт, накопленный в качестве субъекта права законодательной инициативы в деятельности по управлению государством и обществом.

Основное содержание права законодательной инициативы Президента Республики Узбекистан в законотворческом процессе, имеет важное значение для перевода общественных отношений в положительную сторону на основе определенных процессуальных этапов, изучения возникающих в

обществе процессов и их закономерностей с опорой на апробированные принципы практики государств мира, а также для обеспечения прав и свобод граждан, свободной реализации ими своих прав.

Во-вторых, в процессе законотворчества особое место занимает институт президентства как субъекта права законодательной инициативы. Президент в качестве гаранта прав и свобод граждан занимает важное место в жизни государства и общества, а также регулирование определенного вопроса нормативным путем решается Президентом оперативно. Он обеспечивает баланс интересов “гражданин–общество–государство”, осуществляет деятельность с учетом интересов всех социальных слоев общества, ведет эффективную деятельность в вопросах, направленных на регулирование возникающих общественных отношений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Из всего вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Законодательный процесс – это относительно обособленные этапы разработки, принятия и опубликования законов, урегулированные нормами конституционного права таким образом, что только завершение процедурных действий одного этапа позволяет перейти к следующему. Стадии законодательного процесса детально регламентированы, роли участников законодательного процесса, сроки, порядок их действий, права и обязанности четко оговорены процессуальными нормами конституционного права. Игнорирование какой-либо из стадий либо пренебрежение процедурными правилами какой-либо из стадий, означает нарушение законности в законотворчестве.

2. Участвуя в законодательном процессе, глава государства обладает широким диапазоном средств и форм участия в правотворческом процессе. В сотрудничестве с парламентом Президент становится непосредственным участником законотворческого процесса, это выражается: в наличии у него права законодательной инициативы и права на внесение предложений о поправках к Конституции; в возможности давать на законопроекты заключения, содержащие замечания и конкретные предложения; в его праве налагать вето на принятые законы и возвращать их без рассмотрения, если нарушен конституционный порядок их принятия; в промульгации законов.

3. Возможность и степень участия главы государства в законодательном процессе неодинаковы в различных группах стран. Так, в президентских республиках Президент формально не должен вмешиваться во внутреннюю деятельность парламента. Есть страны, где глава государства наряду с палатами рассматривается как составная часть парламента. Однако эти формально-правовые различия не всегда имеют практическое значение и порой почти не затрагивают возможность воздействия главы государства на законодательный процесс. В парламентарных монархиях и главе государства

принадлежит формально право открытия и закрытия очередных и внеочередных сессий, а в ряде стран – право досрочного роспуска парламента или одной из его палат и назначения внеочередных выборов.

4. Изучив юридическую природу президентских посланий, можно выявить следующие аспекты: послания определяют законодательные инициативы Президента, по существу, являются формой руководства их законопроектной работы; рекомендуют направления и содержание законодательной деятельности парламента; формулируют основные направления законотворческой политики главы государства, объявляют их главные законодательные приоритеты; дают оценку итогам законотворчества, законодательной работы парламента, исполнению законодательных установок предыдущих посланий, законопроектной работе исполнительной власти; направлены на координацию законопроектной деятельности всех государственных структур.

5. Что касается президентского вето, то оно является эффективным инструментом влияния главы государства на законодательную власть, под которым подразумевается возвращение главой государства законов парламента на повторное рассмотрение. На основе исследования опыта правового реагирования главы государства на принятые парламентом законы, выявлены основания, которые чаще всего являются причинами отклонения закона: противоречие (несоответствие) отклоняемого закона положениям Конституции, конституционных законов, кодексов и других действующих законов; несоответствие закона правилам законодательной техники; отсутствие заключения Правительства на проект закона, который предусматривает расходы, покрываемые за счет бюджета; невнимание к поправкам Президента.

6. Право законодательной инициативы осуществляется Президентом Республики Узбекистан в индивидуальном порядке. Здесь, с целью дальнейшего совершенствования его деятельности в качестве субъекта,

необходимо разработать соответствующие механизмы и процедуры, отразить их в законодательных актах.

На основании вышеизложенных, предлагается следующие рекомендации и предложения по совершенствованию участия главы государства в законодательных стадиях:

1. Президент, как гарант прав и свобод граждан, играет важную роль в обществе и в жизни государства, в связи с этим со стороны Президента при необходимости, требуется оперативное регулирование тех или иных правовых отношений. В связи с этим, статью 4 Закона Республики Узбекистан от 11 октября 2006 года № ЗРУ–60 «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» необходимо дополнить частью второй следующего содержания: *“Внесенные Президентом Республики Узбекистан законопроекты рассматриваются во внеочередном порядке.”*

2. Статью 8 Закона Республики Узбекистан от 24 декабря 2012 года № ЗРУ–342 «О нормативно-правовых актах» дополнить частью второй следующего содержания: *“Президент Республики Узбекистан в чрезвычайных случаях или при появлении угрозы безопасности суверенитета и целостности государства имеет право принимать нормативно-правовые акты имеющие силу закона”*.

3. При появлении сильной потребности было бы целесообразно национальному законодательству регулировать определенное общественное отношение используя вышеперечисленные нормы. Для этого, пункт 1 статьи 6 Закона Республики Узбекистан от 11 октября 2006 года № ЗРУ–60 «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» необходимо изложить в следующей редакции:

1) осуществляет разработку проектов законов по собственной инициативе, либо по поручению Президента Республики Узбекистан, а также на основе предложений и рекомендаций комитетов палат Олий Мажлиса

Республики Узбекистан и вносит их на рассмотрение в Законодательную палату, *имеет право вносить предложения Президента Республики Узбекистан об объявлении экстренного рассмотрения проектов законов, важных для жизни государства и общества*”.

4. Если в процессе принятия закона не будет достигнуто решение в рамках образованной согласительной комиссии палат Олий Мажлиса, закон, который должен быть принят, откладывается на неопределенный срок. В случае если комиссия не сможет в определенный срок разработать проект закона, целесообразно, чтобы Президент, как важный субъект законодательного процесса, имел полномочия требовать от согласительной комиссии конкретных решений по принятию закона, а также обеспечить участие своего представителя в деятельности согласительной комиссии.

5. В целях совершенствования законодательного процесса в Республике Узбекистан следует учредить институт Уполномоченного представителя Президента Республики Узбекистан в Олий Мажлисе Республики Узбекистан и установить в законодательстве правовые основы деятельности данного института. Уполномоченный представитель Президента Республики Узбекистан способствовал бы повышению эффективности взаимодействия Президента с представительным органом, особенно в законодательном процессе.

6. В законодательстве Республики Узбекистан следует закрепить право Президента Республики Узбекистан обращаться в Олий Мажлис Республики Узбекистан по важнейшим вопросам реализации внутренней и внешней политики страны. Это обусловлено тем, что хотя данное обращение главы государства де-юре не имеет нормативный характер, де-факто предложения и рекомендации, содержащиеся в обращениях Президента, всегда служат мощным импульсом к их принятию.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Законы Республики Узбекистан

1. Конституция Республики Узбекистан. – Т.: Ўзбекистан, 2014. – 76 с.
2. Закон Республики Узбекистан от 24 декабря 2012 года № ЗРУ–342 «О нормативно-правовых актах» (новая редакция) // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2012 г., № 52, ст. 583; 2014 г., № 50, ст. 588.
3. Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2003 года, № 522-II «О регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 9-10, ст.136.
4. Конституционный Закон Республики Узбекистан от 12 декабря 2002 г., № 432–II О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан// Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2002 г., № 12, ст. 213
5. Конституционный Закон Республики Узбекистан от 12 декабря 2002 г. № 434-II О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2002 г., № 12, ст. 215
6. Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2003 г., № 522-II О регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 9-10, ст.136
7. Закон Республики Узбекистан 29 августа 2003 г., № 523-II О регламенте Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 9-10, ст. 137
8. Закон Республики Узбекистан от 11 октября 2006 года, № ЗРУ-60 «О порядке подготовки проектов Законов и их внесения в законодательную

палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2006 г., № 41, ст. 406; 2014 г., № 20, ст. 222.

9. Регламент Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан. // Постановление Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 28.07.2005 г. N 102-I Постановлением Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 6 мая 2005 года № 29–1

10. Регламент Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан // Утвержден Постановлением Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 6 мая 2005 года № 29–1. Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2005 г., № 5, ст. 161

II. Указы, постановления и распоряжения Президента Республики Узбекистан, Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан

1. Распоряжение Президента Республики Узбекистан от 4 февраля 2005 г. № р-2118 «О порядке разработки, рассмотрения и подписания постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Узбекистан»// [http: www.lex.uz](http://www.lex.uz) (Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан);

2. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 14 февраля 2005 года № 62 «О регламенте Кабинета Министров Республики Узбекистан»// Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2005 г., № 7, ст. 55.

III. Руководящая литература:

1. Каримов И.А. Наша высшая цель - независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. - Т.: Узбекистан, 2000 г.

2. Каримов И.А. Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирования основ гражданского общества. - Т.: Узбекистан, 2002 г.

3. Каримов И.А. Наша цель – демократизация и обновление общества, модернизация и реформирование страны. - Т.: Узбекистан, 2005 г.

4. Каримов И.А. Прогресс страны и повышение уровня жизни нашего народа – конечная цель всех демократических обновлений и экономических реформ. - Т.: Узбекистан, 2007 г.

5. Каримов И.А. Модернизация страны и построение сильного гражданского общества - наш главный приоритет. Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан. //Народное слово, 2010 г, 28 января.

6. Доклад Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 12 ноября 2010 г. / Народное слово, 2010 г., 13 января.

7. Наш путь – углубление демократических реформ и последовательное продолжение модернизации страны: Том 20 / И.Каримов.- Т.: «Узбекистан», 2012- 208 с.

8. На пути решительного продолжения дальнейшего процветания и модернизации страны. Том 21/ И.Каримов.-Т.: «Узбекистан», 2013.-208 с

9. Достижения и успехи Узбекистана- подтверждение правильности выбранного нами пути реформ. Том 22/ И.Каримов.- Т.: «Узбекистан»,2014.- 248 с.

10. Доклад президента Ислама Каримова на совместном заседании законодательной палаты и сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 23.01.2015 / Народное слово, 2015 г., 24 января.

IV. Основная литература

1. Кудрявцев И. Законодательная техника. –Т.: ТГЮИ, 2008. – 357 с.
2. Кант И. Сочинения в шести томах. Т.4, ч.2. – Москва, 1965.– 400 с.
3. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. – М.: ИГП РАН, 1996. – 250 с.

4. Жаҳон конституциялари (Жаҳон давлатлари конституциялари тўплами, I жилд). Тузувчилар, муқаддима ҳамда кириш сўзларнинг муаллифлари У.Тожихонов ва А.Х.Саидов.-Тошкент.:Ўзбекистон Республикаси ИИВ Академияси, 2001 й. Б-288.

5. Законотворчество и законодательная техника: проблемы теории и практики.– Т.: Ин-т мониторинга действ. зак-ва при Президенте Республики Узбекистан, 2005. – С.4.

6. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В.Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И.Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М.Энтина. – М.: Норма, 2004. –832 с.

7. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Изд-во «Норма», 2001. – С.145-146.

V. Дополнительная литература

1. Горобец В. Д. Парламент Российской Федерации. – М.: Академия управления МВД РФ, 1998. – С. 91.

2. Исломов З.М. Ўзбекистон модернизациялаш ва демократик тараққиёт сари. – Тошкент: Ўзбекистон, 2005. – 400 б.

3. Одилқориев Х.Т. Икки палатали парламент.–Т.: ЎЗР ИИВ Академияси. – 2005. – Б. 79.

4. Задирака Н.Ю. Теоретико-правовые вопросы законотворчества. Автореф. дис. канд.юрид. наук.– Киев, 2005. – 24 с.

5. Курманов М.М. Законодательные (представительные) органы государственной власти республик в системе органов государства (компетенция, взаимодействие, ответственность): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2003. – 27 с.

6. The Japanese Legal System / Ed. by Н. Tanaka. Tokio, 2004. P. 55-60.

7. Gifford D., Gifford K. Our Legal System.Sydney, 2003. – P. 5 - 8.

8. Ющик А.И. Теоретические проблемы законодательного процесса. Автореф дисс. док.юрид. наук. – Киев, 2005. – 44 с.

9. Мудрая О.М. Конституционный статус субъектов права законодательной инициативы: Автореф дис. ... канд. юрид.наук.– Киев: Киевский нац. ун-т.им. Тараса Шевченко, 2003.–16с.
10. Исломов З.М. Ўзбекистон модернизациялаш ва демократик тараққиёт сари. – Т.: Ўзбекистон, 2005. – Б. 118.
11. Халилов Э.Х. Высший законодательный орган Республики Узбекистан: от поддельного представительства до настоящего парламентаризма. – Ташкент: Узбекистан, 2001. – с.199.
12. “Энциклопедический словарь юридических терминов”. – Т.: Главная редакция ИПАК “Шарк”, 2003, с. 108.
13. English – Russian Law Dictionary, S.N. Adrianov, A.S. Berson, A.S. Nikiforov. Moskov, “RUSSO”, 2000, p. 450-451.
14. Мишин А. А. Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М. Международные отношения 1985, с. 100.
15. Ardan Ph. «Institution politiques et droit constitutionnel». P., L. G. D. J., 1997, p. 476 -477.
16. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран.Уч.пособие 2-е издание. Изд. НОРМА ИНФРА-М. М.:2010г. -704 с.
17. Лафитский В.И. Законодательный процесс. Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Парламент и президент (опыт зарубежных стран). М.: 1995, с. 26.
18. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. .М.: Норма, 1998, с. 171.
19. Одилқориев Х.Т. Ўзбекистон Республикасида қонун чиқариш жараёни. – Т.: “Ўзбекистон”,1995, -Б. 75-85.
20. SchickR.,ZehW. SoarbeiteterdeutscheBundestag. Darmstadt.: Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 1999. – S. 45.

21. Маргхейм М.В., Смоленский М.Б., Яценко И.С. Конституция Российской Федерации: Научно-практ. словарь / Под науч. ред. к. ю. н. И.С. Яценко. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – С. 182.

22. Одилқориев Ҳ.Т., Тультеев И.Т. Икки палатали парламент / Қайта ишланган ва тўлдирилган 2-нашр/. – Т.: Ўзбекистон Республикаси ИИВ Академияси, 2005. – Б.83.

23. Уразаев Ш.З. Модель закона: Какой ей быть?. – Тошкент: Фан, 1990. – 48 с.

24. Абдуллаев Б.Д. Ўзбекистон Республикасида қонун ҳужжатлари ҳуқуқий экспертизасини такомиллаштириш муаммолари.Юрид. фан. номз. Дис. ... автореф. – Тошкент: 2010. – 23 б.

25. Бошно С.В. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального собрания РФ. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 1997. – 27 с.

26. Тороп Ю.В. Законодательный процесс в федеративных государствах Западной Европы: Австрия, Бельгия, Германия, Швейцария: дисс... канд.юрид.наук. – Екатеринбург: ЕГУ, 2006.– 148 с.

27. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. – Москва, 1991. – С.22.

VI. Периодическое издание

1. Козочкин И. Д. Общая характеристика источников уголовного права Франции // Уголовное право зарубежных государств. – М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. – 576 с.

2. Кудрина К.Ю. Право законодательной инициативы как одна из форм воздействия гражданского общества на законотворческий процесс: опыт органов представительной власти субъектов Российской Федерации // В кн.: Становление гражданского общества: Личность, самоуправление, власть: Монография. - Воронеж: Изд-во Воронеж гос. ун-та, 2002.– 46 с.;

3. Мирхамидов М.М. Некоторые вопросы взаимоотношений Президента с законодательной властью. Право президента на законодательную инициативу.// Ўзбекистон Республикасида демократик ҳуқуқий давлат ва фуқаролик жамиятини қуриш масалалари (илмий мақолалар тўплами).-Тошкент. 2003. Б.4.

4. Усаров О., Жабборов С. Право законодательной инициативы // Сила – в справедливости. 2006. – 9 июня.

5. Тихон Е.А. Послание Президента РФ Федеральному собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право.2007. № 16

6. Тихомиров Ю.А. Правотворчество // Теория права. – Москва, 1998. – С. 164.

7. Худойбердиев А. Парламентда қонун ижодкорлиги жараёни // Фалсафа ва ҳуқуқ. – 2005. – №1. – Б. 65-69.

8. Ўсаров О., Жабборов С. Қонунчилик ташаббуси ҳуқуқи // Куч – адолатда. – 2006. –9 июнь.

9. Исмоилов Н.М. Қонун ижодкорлиги жараёнида қонунчилик ташаббуси ҳуқуқининг ўрни ва аҳамияти // Демократлаштириш ва инсон ҳуқуқлари. – Тошкент, 2006. – № 2. – Б.3-4.

10. Абдурахмонов Т. Қонун ижодкорлиги: (ОМ Қонунчилик палатасидаги О'zLiDeP фракцияси 2006 йилда тайёрлаган қонун лойиҳалари ҳақида) // XXI asr. – 2006. – 28 дек.

VII. Интернет ресурсы

1. <http://www.press-service.uz>;
2. <http://www.senat.uz>;
3. <http://www.parliament.gov.uz>;
4. <http://www.gov.uz>;
5. [http:// www.lex.uz](http://www.lex.uz);
6. <http://www.worldconstitutions.com>.